

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

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

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE ET LE PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT

LE MULTILATÉRALISME EN MAL DE RENOUVELLEMENT

PAR

MEHDI ABBAS (*) et CHRISTIAN DEBLOCK (**)

C'est au terme de la 4^e conférence ministérielle, qui s'est tenue à Doha du 9 au 14 novembre 2001, dans le contexte particulier post-attentats du 11 septembre 2001, que fut lancé un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, placé sous le sceau de l'engagement unique et devant se conclure en 2005 au plus tard. Le Programme de Doha pour le développement (PDD) avait pour premier objectif l'intégration des pays en développement dans un « *système commercial multilatéral ouvert [et] fondé sur des règles [dans des conditions qui] correspondent aux besoins de leur développement économique* ». Quinze années plus tard, force est de constater que ce programme ambitieux peine à aboutir. Après avoir été suspendues entre 2006 et 2008, les négociations sont toujours « dans l'impasse » malgré la réussite en demi-teinte de la conférence ministérielle de Bali (décembre 2013), le « Paquet de Bali » ne couvrant que 10% du mandat de Doha.

Alors que l'OMC célèbre son vingtième anniversaire et que le PDD est dans sa quinzième année, il nous semble opportun d'analyser les déterminants structurels et institutionnels de l'enlisement des négociation et de nous interroger sur les perspectives qui s'ouvrent au système commercial multilatéral post-Bali.

Comme le soulignent A. Narlikar et P. Van Houten, « le temps depuis lequel les négociations sont dans l'impasse signifie qu'il est peu probable qu'une explication mono-causale soit suffisante » (1). Toutefois, une thèse prédomine. Elle impute cette situation à un problème d'action collective que viendrait renforcer l'application du principe du consensus et de la

(*) Maître de conférences en Economie à l'Université de Grenoble Alpes (France).

(**) Professeur d'Economie à l'Université du Québec à Montréal (Canada).

(1) Amrita NARLIKAR / Pieter VAN HOUTEN, « Know the enemy: uncertainty and deadlock in the WTO », in A. NARLIKAR (dir.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations. Causes and Solutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

règle de l'engagement unique (2). L'OMC serait ainsi victime à la fois de son succès et de son universalisme. De son succès, parce qu'elle compte désormais 160 membres (18 accessions depuis 2001). De son universalisme, dans la mesure où la règle du consensus explicite, qui confère à chaque Etat membre un droit de veto, et le principe « un Etat, une voix » s'avèrent peu propices aux grandes décisions. Aux dires de ceux qui invoquent l'argument, ce facteur de blocage pourrait être dépassé, notamment en introduisant une forme de pondération dans les prises de décision et en réformant les pratiques de négociation (3).

Certes, la thèse du nombre est pertinente : l'OMC tenant son mandat de ses membres, ces derniers ont l'exclusivité de la proposition et de leurs stratégies et décisions dépend l'issue d'une négociation. Cette thèse est cependant réductrice des problèmes que traverse actuellement l'organisation. D'une part, elle souffre d'être « *inward looking* » (4), c'est-à-dire centrée exclusivement sur la gouvernance de l'Organisation et les dysfonctionnements de son mode opératoire (consensus et engagement unique). D'autre part, elle néglige la conflictualité de négociations dont les conséquences productives et distributives sont toujours majeures pour les pays qui y participent (5). De plus, la durée n'est cependant pas synonyme de crise ou de paralysie (6), d'où notre préférence pour le terme d'enlèvement : le régime OMC demeure fonctionnel par bien des aspects, dont celui, stratégique, de règlement des différends (douze différends résolus par an en moyenne). Elle ne renvoie pas non plus à une « *inertie institutionnelle* » (7), l'OMC ayant connu, sur la période 2001-2014, de

(2) Thomas COTTIER / Satoko TAKENOSHITA, « The balance of power in WTO decision-making: towards weighted voting in legislative response », *Aussenwirtschaft*, n° 58, 2003, pp. 171-196 ; Robert LAWRENCE, « Rulemaking amidst growing diversity : a 'club of Clubs' Approach to WTO reform and new issue selection », *Journal of International Economic Law*, vol. IX, n° 4, 2006, pp. 823-835 ; Debra STEGER, « The future of the WTO: the case for institutional reform », *Journal of International Economic Law*, vol. XII, n° 4, 2009, pp. 803-833.

(3) Richard B. PORTER (dir.), *Efficiency, Equity and Legitimacy. The Multilateral Trading System at the Millennium*, Brooking Institution Press, Washington, 2001 ; WTO, *The Future of the WTO : Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, Genève, OMC, 2004 ; Deborah CASS, *The Constitutionalization of the World Trade Organization: Legitimacy, Democracy and Community in the International Trading System*, Oxford University Press, Oxford, 2005 ; Ernst-Ulrich PETERSMANN (dir.), *Reforming the World Trading System: Legitimacy, Efficiency and Domestic Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2005 ; Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward*, University of Warwick, Coventry, 2007 ; Debra STEGER (dir.), *WTO. Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century*, Wilfrid Laurier University Press, Ottawa, 2010.

(4) Joost PAUWELYN, « New trade politics for the 21st century », *Journal of International Economic Law*, vol. XI, n° 3, 2008, pp. 559-573.

(5) A l'instar de l'analyse de Will MARTIN / Patrick MESSERLIN, « Why is it so difficult? Trade liberalization under the Doha Agenda », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. XXIII, n° 3, 2007, pp. 347-366.

(6) Jagdish Bhagwati fait du blocage une caractéristique majeure des négociations commerciales multilatérales, ce qui le conduit à relativiser le discours catastrophiste sur la paralysie du système, in « Don't cry for Cancun », *Foreign Affairs*, vol. LXXXIII, n° 1, 2004, pp. 52-63.

(7) Rorden WILKINSON, « The WTO in crisis: exploring the dimension of institutional inertia », *Journal of World Trade*, vol. XXXV, n° 3, 2001, pp. 397-419.

nombreuses innovations institutionnelles et organisationnelles (8). Aussi préférons-nous avancer une autre hypothèse : celle de la dissonance entre l'institution et le système qu'elle encadre.

La dissonance s'explique par les transformations systémiques de l'économie mondiale depuis 1995 et leur articulation à la façon dont les Etats membres, d'une part, construisent leur rapport aux principes du régime commercial et, d'autre part, perçoivent les enjeux des négociations en termes de richesse et de puissance. D'où le problème de dissonance entre la « *grammaire générative* » (9) du régime OMC (non discrimination, réciprocité, leadership) et le système que l'OMC a la charge de réguler. Ce problème apparaît à deux niveaux. Le régime OMC reste attaché à des principes fondateurs (non-discrimination et réciprocité) qui ne répondent plus de façon efficiente aux réalités d'une économie mondiale de plus en plus intégrée et à la perception qu'ont les Etats membres des problèmes économiques internationaux auxquels ils sont confrontés. Cette perception est fondamentale, l'OMC étant à la fois *member-driven* et *bargain-driven*. C'est le premier niveau. Le second renvoie, quant à lui, au binôme réciprocité et leadership, dont l'efficacité est érodée par les nouveaux rapports de puissance que dessine la globalisation. En orientant la discussion dans ces deux directions, nous montrerons pourquoi et comment l'enlisement du Cycle de Doha n'est ni la conséquence d'un dysfonctionnement interne ni le résultat d'une insuffisance de concessions commerciales. Il résulte plutôt d'un double changement : dans les structures de l'économie politique mondiale, d'une part, et dans les stratégies de réaction des grands acteurs, les anciens comme les nouveaux, à cette nouvelle configuration structurelle d'autre part.

Trois sections organisent cet article. Nous reviendrons tout d'abord sur le déroulement du Programme de Doha pour le développement (PDD) : ce cadrage factuel vise à faire ressortir les insuffisances de la négociation lancée en 2001, particulièrement pour ce qui est de son contenu « développement » ; cette insuffisance conduira à une réévaluation, par les Etats membres, de l'intérêt de la négociation et à une contestation de sa capacité à dégager un compromis pro-développement. La deuxième section prolongera l'analyse en l'ouvrant sur la substance du régime OMC et sa grammaire générative devenue obsolète : l'héritage du précédent cycle est ici fondamental pour expliquer la réaction des Etats membres à l'évolution du PDD. La troisième section portera sur les stratégies d'acteurs qui, dans un contexte de transformation, fondent l'économie mondiale : l'absence de *leadership* dans les négociations, couplée à la problématique de la

(8) Pour un détail, cf. Carolyn Deere BIRKBECK, « Development-oriented perspective on global trade governance: a summary of proposals for making global trade governance work for development », in Carolyn Deere BIRKBECK (dir.), *Making Global Trade Governance Work for Development*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 612-613.

(9) John G. RUGGIE, « International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in postwar economic order », *International Organization*, vol. XXXVI, n° 2, 1982, pp. 417-456.

réciprocité, constitue une autre défaillance de la grammaire générative du régime OMC.

L'ENLISEMENT DU CYCLE DE DOHA OU L'IMPOSSIBLE ARTICULATION
GLOBALISATION-DÉVELOPPEMENT

En lançant à Doha un nouveau cycle orienté vers le développement, les Etats membres de l'OMC avaient alors pris un double engagement : 1) corriger les déséquilibres occasionnés dans les relations Nord-Sud par la mise en œuvre des accords de l'Uruguay Round ; et 2) dans le sillage des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), mettre le système commercial multilatéral au service du développement et de la lutte contre la pauvreté. Le projet était ambitieux : il s'agissait non seulement de réinterpréter les accords dans leur forme, leur substance et leur finalité à l'aune du développement, mais aussi de doter les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA) de capacités commerciales adéquates pour s'intégrer avec succès à l'économie mondiale.

Dans le sillage de la crise asiatique (1998) et de la remise en cause du Consensus de Washington (10), l'objectif de définir un « *nouveau 'Consensus de Genève' pour mettre le commerce au service du développement* » (11) paraissait légitime. Cette nouvelle articulation entre globalisation et développement devait passer par une rénovation du régime « commerce et développement » de l'OMC et un réexamen des dispositions du traitement spécial et différencié (TSD) « *en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles* » (§44 de la Déclaration de Doha). Cependant, vidé de ses ambitions initiales au fil des négociations, le PDD est devenu une négociation commerciale standard, de surcroît marquée par un « *agenda en contraction* » (12). C'est à l'analyse de cette évolution, nécessaire pour établir le diagnostic de l'enlissement, qu'est consacrée la présente section. Le tableau 1 retrace cette évolution.

(10) Cf. Daniel RODRIK, « Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's 'Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform' », *Journal of Economic Literature*, vol. XLIV, n° 4, 2006, pp. 973-987.

(11) Cf. l'allocation de Pascal Lamy, disponible sur le site Internet www.wto.org/french/news_f/spl_f/spl12_f.htm, consulté le 25 avril 2013. L'agenda originel comportait cinq volets de négociation : i) la libéralisation des échanges (services, agriculture et produits industriels) ; ii) la réglementation, autrement dit le réaménagement de certains accords (la procédure de *dumping* et *anti-dumping*, l'Accord sur la propriété intellectuelle et la révision des règles relatives aux accords commerciaux régionaux) ; iii) les « Questions de Singapour » (facilitation des échanges, transparence des marchés publics, investissement et concurrence) ; iv) le renforcement opérationnel et la consolidation institutionnelle du traitement spécial et différencié (définition et mise en œuvre) ; v) la création de deux groupes de travail sans mandat de négociation, l'un sur la relation commerce, dette et finance, l'autre sur la relation commerce et transfert de technologies.

(12) Gilbert R. WINHAM, « The Doha Round and its impact on the WTO », in Rorden WILKINSON / Donna LEE (dir.), *The WTO After Hong Kong. Progress and Prospects for the Doha Development Agenda*, Routledge, Londres, 2007.

Tableau 1 : Les pays en développement et le régime de l'OMC depuis les Accords de Marrakech

De Marrakech (avril 1994) à Singapour (décembre 1996) : La consolidation des Accords du Cycle de l'Uruguay

- i) absence d'un agenda positif pour les PED ;
- ii) absence d'une stratégie de négociation ;
- iii) mise en œuvre graduelle des Accords du Cycle de l'Uruguay et apprentissage du *modus operandi* de l'OMC ;
- iv) introduction des Questions de Singapour (investissement, concurrence, marchés publics et facilitation des échanges)

De Singapour à Doha (novembre 2001) – La contestation des Accords d'Uruguay

- i) élaboration d'un agenda de négociations propre aux PED ;
- ii) inscription de la question de la mise en œuvre à l'ordre du jour (Genève, 1998) ;
- iii) échec de la 3^e Conférence ministérielle à Seattle et du projet de cycle du millénaire pour la libéralisation ;
- iv) crise asiatique et recul des prescriptions libérales (échec de l'AMI, contestation du consensus de Washington, émergence du mouvement altermondialiste) ;
- v) lancement des Objectifs du millénaire pour le développement et relance de l'aide publique au développement

De Doha à Cancún (septembre 2003) – La mise en œuvre du Programme de Doha pour le développement

- i) meilleure compréhension de l'institution et des enjeux associés aux négociations ;
- ii) lancement du Cycle de Doha pour le développement (29 dossiers de négociation) ;
- iii) accession de la Chine

De Cancún à Hong-Kong (décembre 2005) – Conflits de paradigmes

- i) absence d'avancées sur les principales thématiques « développement » (TSD, ADPIC et santé publique, mise en œuvre) ;
- ii) non-respect des délais et absence d'accord sur les modalités de négociation ;
- iii) émergence du G20 en réaction au duopole Etats-Unis/UE dans le dossier agricole ; consolidation du G90, formation du NAMA 11 dans la négociation sur les produits industriels ;
- iv) échec de la conférence ministérielle de Cancún et succès mitigé de la ministérielle de Hong-Kong ;
- v) « Paquet développement » à destination des PMA uniquement : franchise de droit de douane pour 97% des produits originaires des PMA, mais sans échéance de mise en œuvre – les 3% restants concernent 330 lignes tarifaires pouvant priver tous les produits de certains PMA d'un accès aux marchés
- vi) opposition de deux visions : accès aux marchés *vs.* espace politique pour le développement

De Hong-Kong (2005) à Genève (décembre 2011) – Enlisement du PDD

- i) crise financière globale et suspension des négociations (2008) pour absence de compromis sur l'agriculture et les produits industriels ;
- ii) Conférence de Genève (2009) : une ministérielle blanche chargée de « *passer en revue le fonctionnement de l'institution* » (P. Lamy) ; approbation de l'accession de la Russie, du Monténégro et du Samoa ;
- iii) adoption d'une dérogation autorisant le traitement préférentiel des fournisseurs de services des 31 PMA libérant les autres membres de l'obligation légale d'accorder un traitement non discriminatoire à tous leurs partenaires commerciaux ;
- iv) relance du programme de travail sur le commerce électronique et sur les petites économies vulnérables (PEV).

De Genève à Bali (décembre 2013) – A la recherche du temps perdu

- i) accord sur la facilitation des échanges figurant dans la déclaration de Doha (2001)
 - ii) décision sur les stocks agricoles pour raison de sécurité alimentaire
 - iii) règles d'origine préférentielle pour les PMA
 - iv) dérogation concernant le traitement préférentiel pour les services et les fournisseurs de services des pays les moins avancés
 - x) mise en place du mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié
-

Retour au développement par le commerce

La séquence allant de Doha à Hong-Kong (décembre 2005) marque la victoire de l'interprétation commerciale du PDD. Les négociations ayant été réduites à deux sujets, l'accès aux marchés et le démantèlement des barrières non tarifaires (soutiens internes et subventions), les marges de négociation et les gains attendus sont devenus trop limités pour susciter un réel intérêt.

Le développement, bien qu'étant la priorité officielle de ce cycle de négociation, apparaît dès lors au second rang des discussions. Le 21 avril 2011, l'OMC publie un document de 600 pages résumant dix ans de négociation, d'où il ressort qu'il ne reste plus grand-chose des éléments de développement dans le PDD (13). Tout au plus cherche-t-on à mieux lier le TSD à l'aide au commerce et au développement de capacités commerciales (14). En fait, dès le départ, les discussions sur les modalités ont primé sur la substance (15). Le PDD souffrait d'un double défaut de naissance, soit de ne pas avoir clairement établi la finalité « développement » qui devait être assignée à la libéralisation commerciale et, en droite ligne de ce qui précède, de ne pas disposer de critères clairs et consensuels permettant d'établir si un accord est « bon » ou non pour le développement. A cela s'ajoute l'organisation de la négociation qui portait en elle les graines d'un futur blocage, lequel se manifestera lors de la Conférence ministérielle de Cancún (décembre 2003) (16).

C'est ainsi qu'au terme des travaux de la Conférence de Hong-Kong (décembre 2005), le « paquet développement » fut réduit à sa plus simple expression, soit : offrir aux 90 pays les plus pauvres de l'OMC un accès préférentiel aux marchés des pays industrialisés. Ce n'est certes pas négligeable, dans la mesure où ces marchés représentent 97% de leurs exportations, mais on n'en était pas moins revenu à une logique de préférences commerciales ciblées, sélectives et sans obligation juridique d'octroi, cela, même si le « paquet » proposait des actions spécifiques sur quelques produits de base et une aide au commerce dont la portée opérationnelle restait toutefois à déterminer. L'Accord de Bali ne modifie en rien cette situation, d'autant que, d'une part, l'ensemble des mesures

(13) Sur le TSD, le PDD n'apporte aucune modification substantielle par rapport aux principes contenus dans les accords du Cycle de l'Uruguay ; sur la mise en œuvre, le PDD est un échec ; sur l'aide au commerce, la *Task Force* établie à Hong-Kong (2005) a conclu que l'OMC n'aurait qu'un rôle de contrôle bureaucratique des propositions ; et sur la facilitation des échanges, la négociation est bloquée compte tenu des intérêts en présence.

(14) Faïze ISMAIL, « Mainstreaming development in the World Trade Organization », *Journal of World Trade*, vol. XXXIX, n° 1, 2005, pp. 11-21.

(15) Situation qui conduit Pascal Lamy à déclarer que « sur la base des nombreuses propositions présentées jusqu'ici, il nous faut maintenant discuter quantités, chiffres et coefficients ». Cf. le site Internet www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl13_f.htm, consulté le 15 novembre 2012.

(16) Le compromis de Doha stipulait que la première année serait consacrée aux questions de développement, la deuxième à la libéralisation (selon l'ordre suivant : agriculture, produits industriels puis services) et la troisième aux thématiques restantes. L'inaboutissement des questions de développement a « grippé » l'ensemble de la mécanique de négociation.

en faveur des PED-PMA sont non contraignantes, stipulant que les pays développés doivent « *faire de leur mieux* » (*best endeavour clauses*) pour permettre la réalisation des objectifs de l'accord, et que, d'autre part, l'accès en franchise de droits de douane et sans contingents n'apporte aucune amélioration des conditions de l'offre des PMA sans mesures d'accompagnement complémentaires.

L'enlisement du PDD montre que les Etats membres de l'OMC ne parviennent pas à définir le contenu substantiel d'une négociation sur le développement. Ce dernier s'en trouve réduit à une approche en vertu de laquelle l'agenda vise à « favoriser la réalisation des objectifs du développement au moyen d'un accès aux marchés amélioré » pour les PED-PMA (17). Or cette approche du TSD n'est plus pertinente. Premièrement, l'intégration aux réseaux de production et d'échange ne se mesure pas tant en termes de capacités d'exportation qu'en termes d'attractivité des facteurs de production et de positionnement compétitif sur les chaînes de valeur mondiales (18). Deuxièmement, l'approche commercialiste réifie l'opposition Nord-Sud alors que l'érosion des préférences résulte en grande partie de la montée de la concurrence Sud-Sud, dont on néglige de considérer les effets adverses sur les PMA et sur les PED non émergents (19). Troisièmement, l'OMC n'a pas démontré que son approche était en mesure d'apporter une réponse soutenable aux défis de la globalisation (20).

L'insistance sur « *l'ambition en termes de libéralisation* » apparaît en décalage par rapport aux contraintes systémiques et structurelles de ce début de XXI^e siècle : sécurité alimentaire, protection des consommateurs, lutte contre les changements climatiques, spécialisation productive et biodiversité, sécurité et mobilité internationales du travail, etc. Le programme de Doha aurait pu constituer un moment de réflexion sur les limites d'une doctrine centrée sur l'expansion des exportations selon le principe de réciprocité des concessions. La différenciation des trajectoires économiques et commerciales au Sud, l'hétérogénéité des intérêts qui lui est consubstantielle, la concurrence Sud-Sud, la désintégration de filières, la prise en compte des effets environnementaux et climatiques et des différentes dimensions de la sécurité économique afférentes à la libéralisation commerciale sont autant d'éléments qui auraient pu inciter

(17) Cf. le site Internet www.wto.org/french/tratop_f/markacc_f/nama_negotiations_f.htm, consulté le 29 avril 2013.

(18) Quddus Z. SNYDER, « Integrating rising powers: liberal systemic theory and the mechanism of competition », *Review of International Studies*, vol. XXXIX, n° 1, 2013, pp. 209-213. Pour une analyse détaillée de cette problématique, cf. UNCTAD, *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, Genève, 2013.

(19) De fait, les économies du G5 (Etats-Unis, Union européenne, Brésil, Chine, Inde) n'ont pas tant besoin de l'OMC et de la conclusion de la négociation que les pays les moins avancés, les économies du G90 et les PED non émergents. Cf. Erik ANDERSSON, « Who needs effective Doha negotiations, and why? », *International Negotiations*, n° 17, 2012, pp. 189-209.

(20) Mehdi ABBAS, « Mondialisation et développement. Quelle soutenabilité au régime de l'Organisation mondiale du commerce ? », *Mondes en développement*, vol. XXXIX, n° 154, 2011, pp. 17-28.

à une conception rénovée du lien entre globalisation et développement (21). Ajoutons que, d'un strict point de vue opérationnel, il aurait également été possible d'instituer un conseil du commerce et du développement ou d'accroître les compétences du Comité du commerce et du développement.

La faiblesse des gains attendus

Les échecs successifs des conférences ministérielles (Cancún (2003), Genève (2009), Genève (2011)) ont démontré que, s'il n'y avait guère d'intérêt de la part des PED à négocier des ententes qui affectaient directement la maîtrise de leur développement, il n'y en avait guère davantage du côté des pays développés, dans la mesure où l'enjeu se trouvait réduit à une négociation sur des sujets sensibles (l'agriculture), cela, pour des gains limités sur les marchés traditionnels (accès aux marchés pour les produits non agricoles). La première conséquence de cela est que l'intérêt pour les négociations multilatérales s'est trouvé rapidement éclipsé au profit du bilatéralisme et d'une nouvelle diplomatie commerciale privilégiant des ententes à la carte avec des acteurs ciblés. Nous y reviendrons. La seconde, c'est qu'avec un agenda restreint, les gains attendus s'en sont trouvés d'autant réduits.

Ainsi, d'une augmentation, projetée au départ, du revenu mondial de 520 milliards de dollars, la Banque mondiale a-t-elle ramené ces gains après révision à seulement 287 milliards, dont 90 milliards pour les pays en développement (22). En 2010, la Banque a réalisé une nouvelle étude qui chiffre à 160 milliards de dollars les gains potentiels de l'ouverture des marchés, cela, tout en tenant compte des exceptions pour les produits sensibles (23). Minor et Tsigas ont estimé, de leur côté, à 99 milliards de dollars les gains commerciaux, tout en admettant, d'une part, que leurs calculs ne prenaient pas en compte les coûts de la libéralisation et que, d'autre part, la réalisation des gains était conditionnée à des investissements significatifs dans les PED (24). Decreux et Fontagné (25) ont pronostiqué, quant à eux, des gains de 57 milliards de dollars pour l'agriculture et l'accès au marché industriel et de 11 milliards de dollars

(21) L'échec de l'Accord de Bali le 31 juillet 2014 résulte de cette absence de réflexion. L'Inde a motivé son refus, entre autres, par le fait que l'accord sur la facilitation des échanges a mobilisé les membres au point de totalement négliger les questions agricoles, particulièrement celles des stocks stratégiques et de sécurité alimentaire. En outre, là où le Nord voit dans la facilitation des échanges un accord pour simplifier les mesures douanières, nombre de pays africains et asiatiques estiment que la facilitation des échanges devrait inclure l'amélioration et la mise en place de réseaux et d'infrastructures de transport.

(22) Kym ANDERSON *et al.*, « Global impacts of the Doha scenario on poverty », in Thomas W. HERTEL / L. Alan WINTERS (dir.), *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*, World Bank, Washington, 2006, pp. 497-528.

(23) David LABORDE / Will MARTIN / Dominique VAN DER MENSBRUGGHE, « Measuring the benefits of global liberalization with a consistent tariff aggregator », IFRI/World Bank, 2010.

(24) Peter MINOR / Marinos TSIGA, « Impact of better trade facilitation in developing countries. Analysis with a new GTAP database for the value of time in trade », contribution au GTAP 11th Annual Conference on Global Economic Analysis, Helsinki, 2008.

(25) Yann DECREUX / Lionel FONTAGNÉ, *Economic Impact of Potential Outcome of the DDA*, CEPII (Rapport d'études n° 2009-1), Paris, 2009.

pour les services. Ils soulignent que l'aide au développement décidée à Hong-Kong permettrait un gain potentiel de 100 milliards de dollars, ce qui rejoint la projection de la Banque mondiale. Cependant, ce résultat est également conditionné par d'importants investissements d'infrastructure, de logistique et institutionnels que le PDD ne prévoit pas.

Cette faiblesse des gains attendus est amplifiée par leur inégale répartition. D'abord entre les PED et les pays développés, mais aussi au sein des PED, dans la mesure où l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique, la Thaïlande, la Turquie et le Vietnam devaient en être les principaux bénéficiaires (26). Le constat de la faiblesse et de l'inégale répartition des gains en termes d'accès aux marchés et de croissance n'est pas remis en cause par l'Accord de Bali. Le contenu substantiel de ce dernier est réduit, d'où des simulations de mise en œuvre du PDD qui chiffrent l'augmentation des exportations entre 1,25% (hypothèse basse) et 2,79% (hypothèse haute) et celle du produit intérieur brut (PIB) entre 0,09 et 0,23% à l'horizon 2025 (27).

Au terme de ce cadrage factuel émergent deux propos d'étape. Premièrement, entre Doha (2001) et Bali (2013), l'économie mondiale aura connu une triple crise (écologique, financière et diplomatique), qui n'a pas été sans conséquences sur l'enlisement des négociations, cela, d'autant que la Grande Récession, débutée en 2007, a réorienté l'agenda de la coopération économique internationale vers les questions financières et la gestion des déficits publics. Toutefois, la transformation du PDD en une négociation commerciale standard est tout, sauf contingente. C'est le second constat. Cette transformation reflète les préférences des Etats-Unis et des émergents, pour lesquels l'OMC ne doit pas être autre chose qu'une organisation dédiée à l'ouverture des marchés, mais elle s'est faite aux dépens tant du projet européen de faire de l'OMC un « laboratoire de la gouvernance mondiale » que du souhait de nombre de PED non émergents et des PMA d'en faire une organisation du développement.

L'ensemble de ces éléments doit-il nous conduire à dire qu'il n'y a pas d'intérêt à compléter le Cycle de Doha ? Nous n'irons pas jusque-là, mais les arguments sont davantage d'ordre symbolique – la légitimité de l'OMC – et sécuritaire – accès aux marchés et sauvegarde contre le protectionnisme (28). Surtout, le constat de l'impossible élaboration d'un « consensus de Genève » n'épuise pas les déterminants de l'enlisement de l'Agenda de Doha pour le développement (ADD).

(26) Sandra POLSKI, *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2006.

(27) Yann DECREUX / Lionel FONTAGNE, *What Did Happen in the DDA? Quantifying the Role of Negotiation Modalities*, CEPII (Document de travail n° 2013-38), nov. 2013. Pour une analyse plus qualitative, cf. Rorden WILKINSON et al., *The WTO in Bali. What MC9 Means for the Doha Development Agenda and Why It Matters?*, Brooks World Poverty Institute (Working Papers n° 194), Manchester University, fév. 2014.

(28) Bernard HOEKMAN / Will MARTIN / Aaditya MATTOO, « Conclude Doha : it matters! », *World Trade Review*, vol. IX, n° 3, 2010, pp. 505-530.

LE RÉGIME OMC, ENTRE INTÉGRATION COMMERCIALE
ET FRAGMENTATION PRODUCTIVE

Abordons maintenant le premier niveau de dissonance, soit l'écart entre le régime OMC hérité des négociations du Cycle de l'Uruguay et les nouvelles structures de production et d'échange qui ont émergé dans l'économie mondiale. C'est ici que surgit le problème de la « *grammaire générative* » du régime commercial face aux modalités de déploiement de la globalisation, particulièrement depuis la crise asiatique (1998) qui ouvre l'ère de l'ultra-mercantilisme des émergents.

Le régime de l'OMC : « contestabilité » et règles de marché

L'ouverture réciproque, non discriminatoire et négociée des marchés est un principe général qui a marqué l'histoire du GATT, cela, même si, en réalité, les négociations commerciales ont toujours visé l'élimination des obstacles au commerce et, sous ce couvert, l'ouverture graduelle mais toujours plus étendue des marchés à la concurrence internationale. Avec les Accords de Marrakech et la création de l'OMC, on aborde « *la troisième génération d'obstacles aux échanges* » (29), à savoir les dispositifs normatifs, réglementaires et institutionnels nationaux. Alors que jusque-là les négociations se concentraient sur les concessions tarifaires et l'élimination des obstacles « administratifs », il est dès lors question de subventions, de propriété intellectuelle, de services, de marchés publics, d'investissement, de concurrence, de normes et de standards sanitaires, phytosanitaires et techniques.

L'idée centrale est d'ouvrir largement les marchés nationaux à la concurrence internationale, autrement dit de les rendre « contestables », ce qui, en retour, implique non seulement que les entreprises étrangères puissent rivaliser sur un pied d'égalité avec les entreprises locales, mais également qu'on s'entende sur des normes communes de concurrence devant s'appliquer à tous les pays membres (30). Dans la mesure où il s'agit de réduire les contraintes juridiques, institutionnelles (brevets, normes sanitaires, techniques, labels) ou stratégiques à la concurrence internationale, l'élimination des barrières à l'entrée prend un sens

(29) Les première et deuxième générations concernaient les droits de douane et les barrières non tarifaires. La troisième génération porte sur les dispositifs normatifs. Cf. Thomas COTTIER, « From progressive liberalization to progressive regulation in WTO law », *Journal of International Economic Law*, vol. IX, n° 4, 2006, pp. 779-821.

(30) L'agenda de la contestabilité s'appuie sur la théorie des marchés contestables développée par William J. Baumol, John C. Panzar et Robert D. Willig (1982). Un marché est dit « contestable » dès lors qu'il est possible d'y entrer sans coût irrécupérable. La concurrence potentielle résultant de la « contestabilité » a les mêmes effets disciplinant que la concurrence effective. A l'échelon international, la contestabilité des marchés passe par une harmonisation des règlements et normes nationaux. Cf. Edward GRAHAM / Robert LAWRENCE, « Measuring the international contestability of markets. A conceptual approach », *Journal of World Trade*, vol. XXX, n° 5, 1996, pp. 5-20 ; Bernard HOECKMAN / Michel KOSTECKI, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, Oxford University Press, Oxford, 2009 (3^e éd.).

nouveau : le nivellement des conditions de la concurrence – *leveling the playing field*, pour reprendre l'expression anglaise (31).

En déplaçant le champ de la négociation de l'ouverture des marchés vers les politiques et réglementations domestiques, c'est la légitimité des politiques nationales et leur autonomie normative qui se trouvent de la sorte directement visées. De plus, le régime OMC comporte un nouveau corpus de règles, avec des recommandations de mise en conformité, des normes de procédures et des normes substantives (32), corpus qui fait passer le système commercial multilatéral d'une logique d'ouverture ordonnée et disciplinée des marchés nationaux, qui était à l'origine même du GATT, à une logique de concurrence sur des marchés internationaux qui seraient régis par des normes communes.

Ainsi s'explique la multiplication des questions liées au commerce, à savoir le « *'trade and...'* agenda » (33) : commerce et investissement, commerce et concurrence, commerce et environnement, commerce et standards techniques, commerce et travail, voire commerce et changement climatique. Cependant, le « *trade and...* » agenda révèle une double difficulté. Premièrement, il pose le problème du périmètre du régime OMC (34), qui, en retour et du point de vue des Etats membres, pose celui des fonctions et de la substance de la politique commerciale (35) : avec l'intégration économique internationale, les politiques commerciales interfèrent – et *vice versa* – avec les politiques publiques, qu'il s'agisse de la politique sociale, de la politique environnementale, de la politique technologique, de la politique fiscale ou encore, bien entendu, de la politique de développement. Deuxièmement, il oriente la négociation vers la définition de normes communes, cela, alors que l'OMC affirme qu'elle n'est pas une organisation normative.

Contrairement à ce qu'affirme P. Messerlin, le Cycle de Doha n'est pas « *avant tout un échange de concessions commerciales* » (36). Il comporte une

(31) Surya P. SUBEDI, « The notion of free trade and the first ten years of the World Trade Organization : how level is the 'Level Playing Field'? », *Netherlands International Law Review*, vol. XXXV, n° 2, 2006, pp. 275 et 291-292.

(32) Il s'agit des articles 2.2 et 2.4 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, 3.3 et 5 de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les articles VIII, X du GATT de 1994. A cela s'ajoute le fait que l'OMC régule le recours à des exemptions pour motifs non commerciaux (art. XX et XXI du GATT et XIV de l'AGCS).

(33) Le mouvement débute avec l'accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC). A partir du moment où les Etats membres décidèrent de contourner l'OMPI et de rattacher les droits de propriété intellectuelle au commerce, rien ne les empêchait d'élargir l'agenda de la négociation à d'autres thématiques. Pour une analyse approfondie, cf. Marion JANSEN, « Defining the borders of the WTO Agenda », in Amrita NARLIKAR / Martin DAUNTON / Robert STERN, *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 163.

(34) Debra STEGER, « The culture of the WTO: why it needs to change », *Journal of International Economic Law*, vol. X, n° 5, 2007, pp. 483-495.

(35) Sam LAIRD, « Dolphins, turtles, mad cows and butterflies – A look at the multilateral trading system in the 21st century », *World Economy*, vol. XXIV, n° 4, 2001, pp. 453-481.

(36) Patrick MESSERLIN, « L'OMC, la France et l'Europe face au coma prolongé du Doha Round », *Politique étrangère*, 2012, p. 791. Croit-on que la négociation sur la libéralisation des biens industriels, sur le démantèlement des subventions, sur la libéralisation des services financiers et bancaires n'est qu'une négociation de concessions commerciales sans enjeux sur les spécialisations productives à venir ?

dimension normative quant au contenu des politiques de développement, à laquelle s'ajoutent des conflits productifs et distributifs liés à la confrontation de systèmes normatifs différents et non réductibles du point de vue des Etats, à la seule rationalité des avantages comparatifs.

Le régime OMC à « l'ère des rendements décroissants » (37)

Manifestement, les Etats membres n'ont pas pris la mesure de la difficulté et de la complexité technique d'une négociation où les questions commerciales deviennent somme toute périphériques eu égard aux enjeux de richesse et de puissance. Sans doute convient-il de considérer les vingt premières années de l'OMC comme une phase d'apprentissage d'un nouveau modèle de négociation (38), ce qui expliquerait en partie pourquoi les discussions sur les modalités prennent le dessus sur la substance.

Cependant, l'extension sectorielle du principe de non-discrimination a fait franchir aux négociations commerciales un cap qualitatif qui soulève des problèmes de concurrence et de diversité des règles qui sont autant d'ordre institutionnel que politique, dans la mesure où il s'agit d'élaborer des réglementations, de codifier des activités, de normaliser les « meilleures pratiques », de convenir de procédures légales, etc. Une telle évolution conduit à la confrontation de systèmes de normes souvent forts différents, ainsi qu'au transfert difficile de domaines régaliens vers une instance de coordination, en l'occurrence l'OMC. Et ce sans que ne soit abordée en parallèle l'épineuse question de la hiérarchie des normes dans le droit international ni celle de la légitimité politique de l'institution en charge de la supervision réglementaire.

En mettant en avant la rationalité procédurale et non substantive, les schémas standard (39) ne permettent guère de rendre les négociations plus opérationnelles dans la mesure où elles ne portent plus tant sur l'échange réciproque de concessions tarifaires, mais sur l'élaboration de normes communes. Avec le régime OMC, la coopération commerciale multilatérale a changé de nature.

Dans une économie globalisée, la défection n'est plus une option, pas davantage d'ailleurs que la protection. Le problème désormais relève non

(37) Mehdi ABBAS, « L'Organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants », *Asymétries*, 2005, pp. 20-23.

(38) Pascal Lamy, « The World Trade Organization : new issues, new challenges », *Notre Europe (Policy Paper n° 117)*, sept. 2014, disponible sur le site Internet www.eng.notre-europe.eu/011-20039-The-World-Trade-Organisation-New-issues-new-challenges.html.

(39) Développés entre autres par Paul KRUGMAN, « Why should trade negotiators negotiate about? », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXV, n° 1, 1997, pp. 113-120 ; Kyle BAGWELL / Robert W. STAIGER, « An economic theory of the GATT », *American Economic Review*, vol. LXXXIX, n° 1, 1999, pp. 215-248 ; Bernard HOECKMAN / Michel KOSTECKI, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, Oxford University Press, Oxford, 2009 (3^e éd.).

pas d'un dilemme du prisonnier (40) mais d'une bataille des sexes, dans le sens où le déterminant de la coopération est la nature des gains. Les enjeux productifs, distributifs et de transformations institutionnelles qu'implique la confrontation/régulation des systèmes normatifs sont tels que les Etats raisonnent en termes de gains relatifs. Et, sauf à y être fortement encouragés par les avantages qu'ils peuvent y trouver, les Etats membres n'ont guère d'incitation à mettre à l'ordre du jour des négociations des thèmes litigieux. Et moins encore à prendre des engagements qui, *in fine*, viendront limiter leur pouvoir d'intervention et encadrer l'exercice de leur souveraineté dans des domaines aussi divers que la politique sanitaire et phytosanitaire, l'environnement, la culture, la recherche et développement, l'accès aux ressources naturelles, les entreprises et les marchés publics, l'exploitation des terres ou encore le secteur énergétique (énergies renouvelables, liberté de transit des flux énergétiques). Ajoutons que le mécanisme de règlement des différends, qui a force exécutoire, confère aux arbitres du commerce multilatéral un pouvoir de sélection, de validation et de création – par la jurisprudence – de normes qui échappe en partie à la diplomatie commerciale (41). Face à la judiciarisation de la diplomatie commerciale, il apparaît rationnel que les Etats adoptent des stratégies de *statu quo*, quitte à en accepter le prix, à savoir l'enlisement des négociations multilatérales, pour ainsi conserver toute leur marge de manœuvre et s'engager dans d'autres voies plus accommodantes, notamment celle du bilatéralisme.

La dissonance institution-système ressort de la contradiction dans laquelle se trouve l'OMC entre, d'un côté, une économie mondiale intégrée de façon croissante par les réseaux transnationaux et, de l'autre, la construction d'un système de droit ancré dans l'internationalisme libéral de ses origines (42). La fragmentation de la production a donné naissance à des réseaux régionaux, sinon mondiaux, de production et d'échange qui reconfigurent les avantages comparatifs nationaux. Les pays se spécialisent désormais par segment productif et la qualité de leur insertion internationale ne se mesure plus en fonction du bien final exporté, mais en fonction de leur capacité à s'insérer dans les chaînes de valeur. Les besoins des entreprises se sont également modifiés. L'éclatement des chaînes de valeurs est à l'origine d'une demande de régulation des mesures non tarifaires, des règles relatives aux services, à l'investissement et à la concurrence. L'enlisement du PDD montre pour le moins que le régime

(40) A l'instar des analyses de Bagwell KYLE / Staiger ROBERT, « An economic theory of the GATT », *American Economic Review*, vol. LXXXIX, n° 1, 1999, pp. 215-254, et « What do trade negotiators negotiate about? Empirical evidence from World Trade Organization », *American Economic Review*, vol. CI, n° 4, juin 2011, pp. 1 238-1 273.

(41) Thomas BALMELLI / Justin CHAISSE, « The future of the World Trade Organization and the changing structure of the international legal system », in Thomas BALMELLI / Julien CHAISSE (dir.), *Essays on the Future of the World Trade Organization Agreement*, Edis, Genève, 2008, pp. 1-26.

(42) Christian DEBLOCK, « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », *L'Economie politique*, n° 45, 2010, pp. 35-54.

OMC est « à la peine » sur ces questions nouvelles et qu'il ouvre beaucoup moins de perspectives que le régime hybride qui prend forme au travers des accords bilatéraux, régionaux et désormais inter-régionaux.

Sortir de l'impasse par la voie bilatérale ?

Le passage d'un système jusque-là centré sur l'ouverture ordonnée des marchés à un système de contestabilité des marchés et de gouvernance de la concurrence s'avère beaucoup plus difficile que ne pouvaient le laisser croire les résultats des négociations d'Uruguay. Ce passage est pourtant d'autant plus nécessaire que les évolutions structurelles du système commercial vont aujourd'hui dans le sens d'une intégration qui passe par la mise en réseau des structures économiques nationales.

Trois solutions ont été proposées pour remédier au problème. La première solution, défendue entre autres par J. Pauwelyn et J. G. Ruggie, est la plus audacieuse (43). Elle consisterait à approfondir la logique de régulation des marchés amorcée depuis le Cycle d'Uruguay et la substituer à la logique expansionniste qui prévaut depuis la mise en place du GATT. Une telle approche demande que trois conditions soient remplies : premièrement, de la part des membres un engagement sans ambages en faveur de la libéralisation et de la mondialisation ; deuxièmement, plus de contrôle de la part de l'OMC sur leurs politiques intérieures, autrement dit qu'il y ait transnationalisation de la gouvernance (44) ; troisièmement, un engagement collectif en faveur d'un ré-enchâssement du libéralisme, à l'échelle mondiale cette fois et non plus à l'échelle des nations comme on avait tenté de le faire après la Seconde Guerre mondiale. Une telle tâche est titanesque et rien n'indique pour le moment que c'est dans cette direction qu'on se dirige, comme nous le verrons plus loin

Une autre solution consisterait à « *multilatéraliser le régionalisme* » (45). C'est cette voie plus prometteuse qui semblait se dessiner au tournant des années 1990, quand, à l'initiative notamment des Etats-Unis et de l'Europe, le régionalisme fut relancé. La plupart des grands projets de l'époque ont tourné court et, s'il en reste quelque chose, c'est d'avoir, d'une part, détourné l'attention du multilatéralisme et, d'autre part, masqué sous le couvert de vouloir le faire évoluer, un glissement insidieux dans le bilatéralisme, lequel ne s'est jamais si bien porté depuis que le pessimisme s'est installé durablement dans les négociations multilatérales. Ce serait toutefois une erreur de penser que l'ensemble des accords bilatéraux, qui ne couvrent que 30% du commerce mondial, sont effectifs et opérationnels.

(43) Joost PAUWELYN, « New trade politics for the 21st century », *Journal of International Economic Law*, vol. XI, n° 3, 2008, pp. 559-573 ; John G. RUGGIE (dir.), *Embedding Global Markets. An Enduring Challenge*, Ashgate, Farnham, 2008.

(44) Ann-Mary SLAUGHTER, « Governing the global economy through government networks », in Michael BYERS, *Role of Law in International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 177-205.

(45) Robert BALDWIN, « Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocks on the path to global free trade », *World Economy*, vol. XXIX, n° 11, 2006, pp. 1 451-1 518.

De même, il est remarquable que les deux principales initiatives actuelles, l'Accord de partenariat transpacifique (TPP) et l'Accord de commerce et d'investissement transatlantique (TTIP), toutes deux en négociation, contournent les émergents (Brésil, Chine et Inde) et révèlent ainsi leur dimension stratégique tout en participant d'un processus de création normative centré sur les capitalismes historiques (46).

Dans une analyse ultérieure et prolongeant sa réflexion sur l'articulation régionalisme-multilatéralisme, R. Baldwin a proposé de passer à une « OMC 2.0 » (47). A l'« OMC 1.0 », qui était celle de l'économie internationale, devrait succéder une « OMC 2.0 », qui serait celle d'une économie devenue globale, où l'enjeu ne serait plus le décloisonnement des marchés, mais la gouvernance de la chaîne globale de création de valeur. Les réseaux de production étant essentiellement régionaux, l'OMC aurait pour fonction de multilatéraliser les disciplines et règles relatives à l'intégration structurelle (sécurisation des flux financiers, commerciaux et de travail, réduction des distorsions internes à la concurrence, garantie et sécurité des investissements, etc.).

Pour séduisantes que soient ces propositions, elles n'en demeurent pas moins spéculatives, cela pour au moins trois raisons. Tout d'abord, un changement de cette ampleur, à la fois de l'agenda, des modes opératoires et de la représentation au sein de l'OMC, a peu de chance de se produire, les organisations internationales n'évoluant jamais de la sorte. Ensuite, dans l'économie internationalement intégrée actuelle, ce qui serait davantage souhaitable, c'est un Bretton Woods 2.0. Outre l'agenda financier et monétaire qui demeure ouvert, se posent, d'un côté, la question de l'articulation entre la stabilité financière et des taux de change et, de l'autre, la croissance équilibrée du commerce international. De plus, la fragmentation de la chaîne de valeur crée une demande pour une plus grande sécurisation des flux monétaires et financiers internationaux, une meilleure protection des droits, à commencer par ceux des investisseurs et les droits de propriété intellectuelle, de même que des garanties et des protections particulières pour les déplacements des personnes physiques. A cela s'ajoute une réflexion sur de nouvelles normes d'action collective pour l'accès aux ressources énergétiques et aux matières premières, la protection de la biodiversité et, bien entendu, le développement durable économique, social et humain dans le cadre des objectifs post-2015.

Après avoir traité de l'impossibilité d'élaborer un compromis opérationnel articulant globalisation et développement et des difficultés de gérer l'héritage des Accords du Cycle d'Uruguay comme constitutifs du premier axe de la dissonance institution-système, on en arrive au second niveau. Si, au premier niveau, nous avons insisté sur la substance du régime et

(46) Les économies formant le TPP et le TTIP représentent 80% de l'investissement direct étranger (IDE) sortant, 64% de l'IDE entrant et 58% du commerce mondial.

(47) Robert BALDWIN, « WTO 2.0 : governance of 21st century trade », *Review of International Organization*, vol. IX, n° 2, pp. 261-283.

ses difficultés à s'adapter au changement, nous allons préciser maintenant comment la dissonance est également le produit d'un changement dans les rapports de puissance et de richesse au sein de l'économie mondiale. Se pose ici le problème du *leadership*.

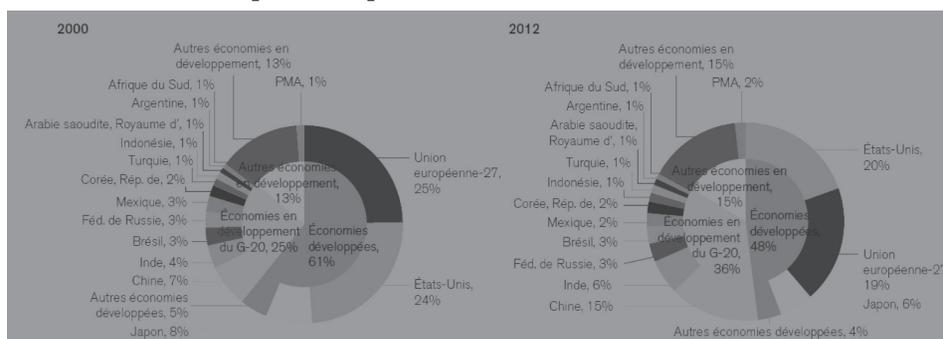
LE RÉGIME COMMERCIAL MULTILATÉRAL FACE AUX NOUVEAUX RAPPORTS DE PUISSANCE

Le temps du GATT fut marqué par le conflit Nord-Sud. Celui de l'OMC voit s'y ajouter une double conflictualité : entre capitalismes historiques et capitalismes émergents, mais aussi inter-Sud. En quoi cette nouvelle économie politique internationale éclaire-t-elle notre propos ? La réponse tient en deux points. D'une part, elle donne lieu à de nouveaux types de comportements, qui, à leur tour, ouvrent la voie à une nouvelle génération d'accords commerciaux multilatéraux. D'autre part, elle est porteuse de contradictions qui obligent à relativiser le précédent point.

La place des émergents dans le système commercial multilatéral

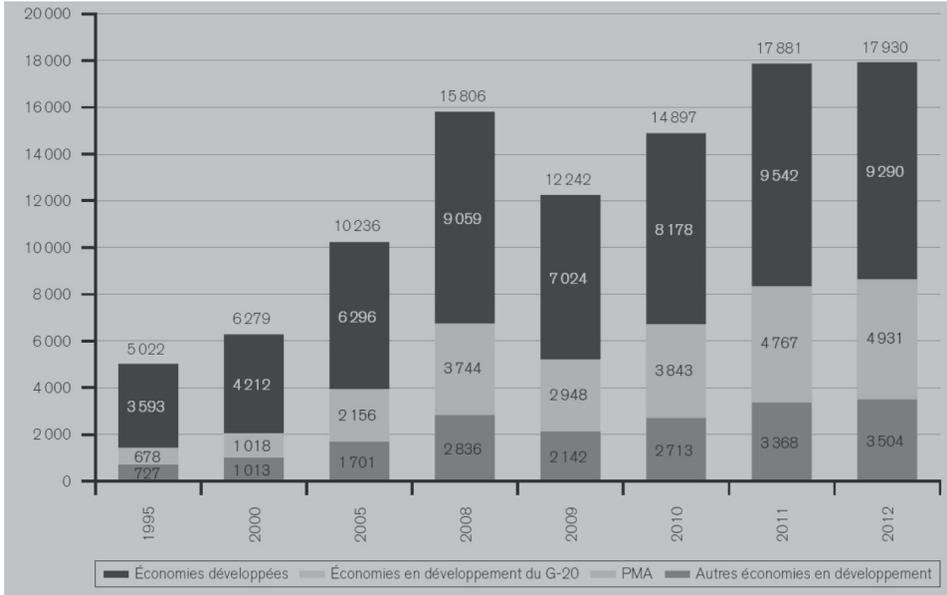
Le Programme de Doha est marqué par l'affirmation des capitalismes émergents et la consolidation de leur influence dans les négociations commerciales multilatérales (figures 1 et 2). L'accession de la Chine lors de la Conférence ministérielle de Doha marque le point de départ de ce réalignement. Le PDD subit les effets de l'évolution des spécialisations et du basculement du centre de gravité de l'économie mondiale vers les économies asiatiques, et dans une perspective plus large, vers l'économie pacifique (48).

Figure 1 : parts de certaines économies dans le PIB mondial en parité de pouvoir d'achat, 2000-2012 (%)



(48) La zone Asie-Pacifique représente 76,75% de la croissance du PIB mondial sur la période 2000-2012 contre 41,25% sur la période 1985-1995, cela, essentiellement en raison de la croissance des économies asiatiques, Chine en particulier. L'Asie-Pacifique concentre 54% de l'IDE mondial (2014).

Figure 2 : évolution des exportations mondiales de marchandises en fonction du niveau de développement, 1995-2012 (milliards de \$)



Source : OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2013*, OMC, Genève, 2014, p. 66.

Le cycle actuel marque l'effacement du compromis transatlantique comme moteur historique de la négociation (49). Il marque également l'éclatement du monde en développement, entre un groupe restreint de pays émergents affichant leurs ambitions et un groupe large mais hétérogène de pays intermédiaires et pauvres, au demeurant plus désorganisés que solidaires.

Jusqu'à la Conférence de Cancún, les négociations commerciales multilatérales fonctionnaient selon une logique de type soit oligopolistique (la Quadrilatérale) soit duopolistique (Etats-Unis et Union européenne), avec les Etats-Unis dans le rôle de *primus inter pares*. Après avoir fait ses preuves durant près d'un demi-siècle, le modèle de club – peu de membres décidant pour tous les membres – ne fonctionne plus. Il est en train de céder la place à un modèle de coalitions, où un ensemble de membres décide pour tous les membres (50). Signe des temps, le Secrétariat de l'OMC a recensé pas moins de vingt-six coalitions, dont deux ne comportent que des pays développés et seize que des pays en développement, ce qui contraste

(49) Le contraste est à ce titre saisissant par rapport au Cycle d'Uruguay qui s'est conclu le 15 décembre 1993 grâce à l'Accord de Blair House et après une « poignée de main » entre les négociateurs américain et européen.

(50) Sur les coalitions, les travaux d'A. Narlikar demeurent incontournables. Cf. en particulier Amrita NARLIKAR, *International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT and WTO*, Routledge, Londres, 2003, et « A theory of bargaining coalitions in the WTO », in Amrita NARLIKAR / Brendan VICKERS (dir.), *Leadership and Change in the Multilateral Trading System*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2009, pp. 183-201.

avec les six coalitions du Cycle de l'Uruguay. Ce recensement inspire trois remarques.

La première : bien que les considérations idéologiques ou géopolitiques soient en retrait par rapport à la convergence des intérêts commerciaux, la composition des coalitions renvoie à la division Nord-Sud. La deuxième : l'enlisement du PDD s'explique par la phase d'apprentissage du modèle coalitionnel de gouvernance. D'une part, la complexité du processus de formation d'une position commune au sein d'une coalition est telle que ses positions sont plus rigides (51). Préserver la crédibilité et la cohésion de la coalition réduit inévitablement sa capacité à faire des concessions. D'autre part, les valeurs présidant à la formation d'une coalition peuvent conduire à une cristallisation des positions, cela, malgré l'absence de conflit d'intérêts (52). La troisième remarque renvoie à la nécessité de différencier entre le Sud global (Chine, Brésil et Inde) et le reste des PED-PMA. Les trois grands pays émergents se comportent en puissances non hégémoniques responsables et endossent le régime OMC existant, dans la mesure où celui-là correspond à leurs préférences et à leurs intérêts nationaux (53).

En effet, les économies du Sud global s'inscrivent clairement dans une approche stato-centrique de la gouvernance commerciale multilatérale où les enjeux en termes de gains relatifs prédominent, y compris vis-à-vis des PED non émergents et des PMA. Cependant, les conférences ministérielles de 2005, 2007 et 2009 révèlent l'inexistence d'une communauté d'intérêt entre le Brésil, l'Inde et la Chine.

Cette problématique des gains relatifs résulte du fait que l'émergence réduit l'asymétrie de puissance au sein du système commercial multilatéral. D'où la crise de *leadership* que traverse l'OMC et qui influe directement sur sa capacité à conclure des compromis. On en revient au dilemme de la puissance cher à Charles Kindleberger et à la théorie de la stabilité hégémonique, mais aussi à François Perroux et sa théorie des économies dominantes. Et, sous cet angle, le phénomène coalitionnel s'analyse avant toute chose comme un moyen de recréer de l'asymétrie dans les négociations.

L'ascension de nouvelles puissances non hégémoniques suscite beaucoup de questions. Tout d'abord, elle interpelle la grammaire générative du régime OMC. Par-delà la remise en cause du *leadership* dans les négociations,

(51) Bernard HOECKMAN, « Cancún: crisis or catharsis? », sept. 2003, disponible sur le site Internet siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Hoekman-CancunCatharsis-092003.pdf, consulté le 3 mars 2013.

(52) A. Gamble évoque à ce propos l'argument du « *normative framing of demands* ». Andrew GAMBLE, « The politics of deadlocks », in Amrita NARLIKAR (dir.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 25-46.

(53) Il convient d'attirer l'attention sur l'absence d'une identité collective du G3 et encore moins des pays émergents au sein de l'OMC. De même, il faut rester prudent face aux discours faisant d'eux désormais des acteurs incontournables de la gouvernance économique globale. Il recèle l'idée d'une normalisation de leur traitement et de leur participation aux coûts de fonctionnement du système économique mondial.

c'est aussi le principe de réciprocité, comme nous l'avons vu dans les deux précédentes sections, qui perd de sa pertinence face à des pays qui ont le statut de pays en développement tout en ayant des capacités productives et commerciales de plus en plus comparables à celles des pays développés. Elle questionne ensuite la dyade « contestabilité/accès aux marchés » issue du Cycle d'Uruguay. Les émergents ont su composer avec les principes, règles et normes du régime OMC tout en ayant une lecture stato-centrée du développement qu'autorise leur statut de pays en développement, grâce à quoi ils ont su combiner avec succès interventionnisme et expansionnisme commercial et ouverture commerciale et barrières non tarifaires. Leur réussite met en exergue les limites du régime issu du Cycle d'Uruguay et démontre la validité de leur stratégie de construction d'un rapport de force qui leur soit favorable dans l'économie mondiale. Enfin, et en relation directe avec ce qui précède, l'émergence de certains pays interroge la pertinence du sous-régime commerce et développement contenu dans les accords de l'OMC. Ces pays ont construit leur réussite en s'éloignant aussi bien des modèles de substitution d'importation d'antan que des préceptes du Consensus de Washington, non sans tourner à leur avantage, en revanche, la philosophie interventionniste des premiers et l'esprit d'insertion compétitive dans l'économie mondiale des seconds.

Vers un nouveau type de compromis

Le système commercial multilatéral est en quelque sorte pris au piège de son commercialisme. Certes, ce dernier a toujours animé le fonctionnement du système – favoriser les exportations tout en faisant de la protection une exception – ; mais ce dernier a pris un tour nouveau avec les politiques expansionnistes adoptées depuis le virage néolibéral des années 1980 par un nombre sans cesse croissant de membres, une tendance qui a fait basculer les avantages d'un système ouvert en faveur des pays émergents, notamment les trois grands, cela, au détriment des pays industrialisés et surtout des pays les plus pauvres. Tourné depuis sa création vers la seule ouverture des marchés, le système OMC ne dispose en réalité, face à un commercialisme devenu débridé, d'aucun mécanisme de régulation et encore moins de contrôle.

L'enlisement de la négociation montre qu'un nouvel équilibre entre « réciprocité » et « non-discrimination » est à trouver. Comme l'histoire du système commercial le montre, il dépend de la capacité affirmée d'un pays ou d'un groupe de pays à mobiliser les participants, à déterminer les règles et à fixer les modalités de la négociation. Il dépend surtout de la capacité à assumer les coûts de fonctionnement du régime OMC et à assurer une répartition équitable des gains et des coûts associés à la libéralisation des échanges, ce qui supposerait de réfléchir à des mécanismes multilatéraux de compensation. La question du *leadership* ne doit pas être appréciée sous l'angle unique des rapports de puissance car les États-Unis demeurent malgré tout la première puissance commerciale, et le couple

Etats-Unis–Union européenne représentait encore en 2102 49% des exportations mondiales, 54% des importations et 63,8% du stock mondial d'investissements directs étrangers (IDE). La question du *leadership* renvoie plutôt à la finalité de la libéralisation commerciale multilatérale et aux principes qui en sont le fondement.

La différenciation des trajectoires économiques au Sud soulève par ailleurs la nécessité de revoir la typologie des membres de l'OMC en vue d'élaborer des accords répondant de la façon la plus précise possible aux problèmes commerciaux spécifiques de chaque membre. Trois voies semblent envisageables. La première est une approche par pays qui verrait la généralisation des sauvegardes en fonction des situations concrètes propres à chacun (54). La deuxième, qui reprend la logique qui a présidé à la ratification de l'Accord sur les technologies de l'information (55), consisterait à orienter le système commercial vers le minilatéralisme ou le plurilatéralisme (56) ; elle officialiserait la logique coalitionnelle et reposerait sur des « accords clubs », qui seraient conclus par des pays présentant des intérêts convergents mais seraient ouverts aux autres membres, l'OMC devenant de la sorte un « *club des clubs* » (57). La troisième voie pourrait être celle inaugurée dans l'Accord sur la facilitation des échanges signé à Bali lors de la 9^e conférence ministérielle, les pays membres en développement auto-désignant les mesures les engageant et liant certaines d'entre elles à des compensations financières et d'assistance technique.

Ces options sont techniquement et juridiquement faisables (58). Elles nécessiteraient la consolidation des dispositifs existants, le mécanisme de règlement des différends, en particulier, dont la fonction évoluerait pour devenir un dispositif de surveillance et de mise en cohérence des politiques de libéralisation-régulation commerciale. L'OMC évoluerait à son tour en vue d'assumer une fonction de « *chambre de compensation* » des mesures et pratiques commerciales (59). Une chose est certaine ; l'enlisement de l'ADD met fin aux grands cycles de négociations et à l'engagement unique comme incitation au compromis.

(54) Thèse défendue par Daniel RODRIK, *One Economics, Many Recipes*, Princeton University Press, Princeton, 2007, pp. 205-215.

(55) Ratifié le 27 mars 1997 par 39 pays représentant 92,5% du marché mondial.

(56) Les propositions vont dans le sens d'une OMC à géométrie variable et d'un multilatéralisme *gigogne*, avec des accords qui auraient la masse critique suffisante pour être opérationnels. Cf. Stuart EIZENSTAT / Grant ALDONAS, « Transatlantic leadership for a new global economy », Atlantic Council of the United States (*Policy Papers*), Washington, avr. 2007 ; Patrick LOW, « WTO decision-making for the future », présenté à la Conférence « Thinking ahead on international trade: challenges for the world trade system », OMC, Genève, sept. 2009 ; Yves NOUVEL, « L'unité du système commercial multilatéral », *Annuaire français de droit international*, vol. XLVI, 2000, pp. 654-670.

(57) Robert Z. LAWRENCE, « Rulemaking amidst growing diversity: a club-of-clubs approach to WTO reform and new issue selection », *Journal of International Economic Law*, vol. IX, n° 4, 2006, pp. 823-835.

(58) Elle ne présuppose pas l'abandon du principe du consensus, mais celui de l'engagement unique, qui n'est qu'un compromis sur la façon de conclure les négociations et n'appartient en aucun cas à la « grammaire générative » du régime.

(59) Argument développé par Joost PAUWELYN, *op. cit.*, pp. 565-567.

* *
*

L'OMC existait avant le lancement du PDD ; elle existera après. Elle survivra à son enlisement car la demande de coopération sur les questions relevant ou pouvant potentiellement relever de son agenda est très forte. C'est au travers d'un processus complexe et contradictoire de conflit-coopération que se construit la régulation commerciale multilatérale. Cette conflictualité constructive jalonne les différentes étapes du PDD. En articulant des grilles de lecture (le réalisme structurel et le constructivisme), nous avons avancé la proposition d'une dissonance entre l'institution (le régime OMC) et le système commercial international comme explication de l'enlisement des négociations. Cette dissonance résulte du fait que la « grammaire générative » du régime commercial (non-discrimination, réciprocité, *leadership*) est prise en défaut face à la perception que développent les Etats en termes de pertes relatives du double processus de globalisation et d'émergence.

Loin d'épuiser les multiples facteurs explicatifs des défaillances de l'OMC, cette analyse insiste sur deux éléments trop souvent minimisés dans la littérature : d'une part, les conflits productifs et distributifs sous-jacents aux régulations économiques globales élaborées à l'OMC ; d'autre part, la façon dont les Etats membres « construisent » les enjeux d'économie politique globale qu'ils cherchent à réguler au sein de l'OMC. La thèse de la dissonance institution-système que nous avons développée relativise l'argument des problèmes de gouvernance et met en avant trois éléments qui marqueront durablement l'ordre du jour de l'OMC. Tout d'abord, l'existence d'un écart préjudiciable à l'effectivité et à la légitimité du régime OMC, entre l'agenda de la négociation et les principaux enjeux de la globalisation. L'Organisation se montre en mesure de gérer l'existant, mais s'avère incapable de répondre aux exigences de la nouvelle géographie de la richesse et de la puissance issue d'une économie internationale de plus en plus intégrée. Ensuite, la transformation devenue ingérable d'un modèle de régulation centré sur les Etats et l'ouverture ordonnée des marchés en un modèle de régulation des marchés adapté à une économie intégrée en réseaux de production et d'échange. Enfin, la nécessité d'une nouvelle structure normative pour le régime OMC, qui viendrait institutionnaliser le pluralisme des pratiques multilatérales.

Le système commercial multilatéral post-Bali reste à construire. Il devra clore le PDD et prendre en charge les nouveaux enjeux de l'économie politique globale. Quel multilatéralisme dans une économie globalisée, plus hétérogène et moins asymétrique ? Comment penser un multilatéralisme inclusif en mesure de traiter de façon satisfaisante les enjeux de développement humain et durable, de lutter contre la pauvreté et les changements climatiques, de fournir les biens publics globaux comme la sécurité collective et un système commercial ouvert et fondé sur des règles ? Ce sont des questions d'une redoutable complexité. Il n'est pas certain que les négociateurs aient la capacité ni la volonté de les affronter.

LA CNUCED :
DE L'ALTERNATIVE AU GATT
A LA COLLABORATION AVEC L'OMC

PAR

ANTIPAS TOUATAM GUENDERGUÉ (*)
et JACQUES FONTANEL (**)

Créé en 1948, le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) avait pour objectif de favoriser l'expression concrète du libre-échange dans le monde par une réduction des tarifs douaniers, la non-discrimination des échanges et la suppression des restrictions quantitatives du commerce international. La clause de la nation la plus favorisée, son principe phare, stipulait que tout accord commercial entre deux parties membres du GATT devait être immédiatement étendu à tous ses membres, consacrant ainsi le passage du bilatéralisme au multilatéralisme. Dans ce contexte, le commerce international contrôlé par les adhérents consacrait *in fine* l'égalité de traitement entre les producteurs nationaux et les importateurs, la prohibition des contingentements, l'interdiction du *dumping*, une réglementation stricte des subventions (« *subsidy wars* »), l'abaissement des droits de douane et des contraintes administratives d'importation, l'interdiction du troc – pourtant généralisé dans le commerce des armes –, la mise en place progressive de règles concernant la présence des firmes multinationales sur le territoire national et le respect de la propriété industrielle. Il s'agissait alors de réduire le rôle des Etats nationaux dans l'essor du commerce international, en faveur d'un multilatéralisme qui réduisait le potentiel de politique économique des Etats (1).

Cet accord consacrait la victoire de la conception du libre-échange face aux tentations mercantilistes des Etats les plus puissants. Cependant, la généralisation politique d'un tel accord s'est heurtée à l'existence du bloc soviétique, qui préféra constituer légitimement une organisation compatible avec des économies centralement planifiées. En outre, l'application immédiate du libre-échange n'était pas admissible par toutes les parties dans tous les domaines des activités économiques. Furent ainsi admises quelques dérogations concernant les régimes préférentiels – appliqués d'abord aux régions colonisées, ensuite aux unions douanières et aux zones

(*) Economiste, membre du Centre de recherche sur les politiques publiques dans une économie de marché (CREPPEM) de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(**) Professeur émérite de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(1) R. BARRE / J. FONTANEL, *Principes de politique économique*, Presses universitaires de Grenoble, 1991.

de libre-échange –, les produits agricoles – sous la pression du Congrès américain –, le secteur textile – accords multifibres – et la sécurité des Etats, en temps de guerre ou de crise internationale grave (2).

A l'initiative de John Kennedy, l'ONU s'est ensuite engagée dans le programme « La Décennie pour le développement », fondée sur trois principes. D'abord, la concurrence internationale est perçue comme potentiellement dangereuse pour les pays les plus pauvres, mais elle peut aussi devenir un atout pour leur développement. Ensuite, l'intervention planifiée ou spécifique des Etats peut être recommandée, notamment pour soutenir la dimension humaine du développement (éducation, plein emploi, bien-être). Enfin, la coopération intergouvernementale constitue une clef essentielle au développement économique de l'ensemble des pays du monde. Dans ce cadre, l'ONU était proposée pour constituer le pôle principal autour duquel un mode coopératif d'administration mondiale était susceptible d'être mis en place. Cependant, la question spécifique des pays décolonisés ou pauvres restait en suspens.

Pendant la période de la Guerre froide, puis la « Coexistence pacifique », les pays à économie planifiée, fondés sur la prééminence de l'action de l'Etat, instituèrent des règles spécifiques relatives au commerce international, dans le cadre d'une planification à moyen terme. Fut ainsi mis en place le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM ou Comecon), créée par Staline en 1949 et dissout en 1991 avec la chute de l'Union soviétique. De fait, les deux espaces d'échange relayaient deux analyses divergentes, l'une favorable au libre-échange, l'autre fondée sur la planification nationale de ses composantes. Pour éviter une étanchéité excessive entre ces deux espaces et pour satisfaire les revendications des pays du Tiers-Monde, fut alors réunie, de mai à juin 1964, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement économique (CNUCED), sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Elle réunit à Genève 120 Etats, lesquels décidèrent alors de la rendre permanente, avec une organisation spécifique. Elle devint rapidement l'avocate des pays en développement.

En 1995, avec l'effondrement des économies planifiées, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a été créée, consacrant la victoire du libre-échange. Si le GATT organisait les conditions de la circulation internationale des biens et services, l'OMC se proposait de servir de cadre aux négociations commerciales, de faire respecter les règles commerciales multilatérales actées et d'établir aussi des règles relatives aux conditions de la production. Le droit est aujourd'hui du côté du « laissez faire » ; les Etats doivent se justifier, pour toutes leurs décisions qui pourraient remettre en cause cette règle, devant l'Organe de règlement des différends (ORD), lequel exerce un pouvoir juridique exécutoire immédiat, susceptible de devancer tout compromis politique préalable. La CNUCED est passée

(2) R. SMITH / A. HUMM / J. FONTANEL, « The economics of exporting arms », *Journal of Peace Research*, 1985.

d'une opposition de fait au GATT, jugé trop optimiste concernant les effets généralisés du libre-échange dans un contexte de grandes inégalités de développement, à une véritable coopération avec l'OMC, dans le cadre d'un monde de concurrence ouverte sur les marchés des biens et services.

LA COEXISTENCE DE DEUX CONCEPTIONS DIFFÉRENTES
CONCERNANT LE SYSTÈME DES ECHANGES COMMERCIAUX

La CNUCED s'est donné pour mission de répondre aux préoccupations croissantes concernant la place des pays en développement dans le commerce international. Elle se proposait de faire contrepoids aux organisations internationales trop libérales et de défendre les intérêts du Sud face aux grandes puissances occidentales. Elle a d'ailleurs été à l'origine de l'histoire des « pays les moins avancés (PMA) comme catégorie onusienne, sur la base de critères d'identification bien définis (25 pays en 1971, 48 en 2014). Contrairement au GATT, la CNUCED n'était alors pas favorable au « tout libéral », en estimant qu'une protection spécifique et temporaire était nécessaire au développement économique des pays aux économies les plus faibles. Elle réussit ainsi à définir les principes généraux d'un « Nouvel Ordre économique international » (NOEI) favorables aux pays en développement, en invoquant l'indépendance politique des Etats, l'utilisation des ressources naturelles pour le développement des pays producteurs, l'assistance technique et financière internationale en vue d'accélérer l'industrialisation des pays pauvres et l'application restrictive des règles de non-discrimination fixées par le GATT en faveur des pays les moins avancés. Elle fit même du développement économique une condition de la paix (3).

Dès son origine, la CNUCED a regroupé tous les Etats souverains membres de l'ONU, apportant ainsi une forme d'universalité capable de s'opposer aussi bien au CAEM qu'au GATT. Elle ne prônait ni le libéralisme du GATT, ni la planification du CAEM. Sous sa houlette, le Système généralisé des préférences fut institué, d'abord pour 10 ans, pour exempter, sous certaines conditions restrictives, les pays en développement du respect des règles de la réciprocité (4).

La CNUCED a déployé aussi de nombreux efforts concernant la gestion optimale et équitable des produits de base (renforcement du pouvoir des pays producteurs, régulation des marchés, fonds communs et financements compensatoires), mais, du fait de l'instabilité des prix sur le commerce international et de l'importance des exportations dans le développement

(3) L. R. KLEIN, « Développement et désarmement. La signification », et R. SMITH / J. FONTANEL, « Les conséquences économiques de la paix », in J. FONTANEL (dir.), *Economistes de la paix*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1993 ; J. FONTANEL, « The economics of disarmament », *Handbook of Defense Economics*, vol. I, Elsevier Sciences, Amsterdam, 1995.

(4) Cette dérogation a été introduite en 1971, sous la pression de la CNUCED. Cependant, le système a connu de grandes difficultés d'application, notamment du fait des réticences du gouvernement américain et de l'action des lobbys. Cf. J. FONTANEL, *Organisations économiques internationales*, Editions Masson, Paris, 1981/1995, p. 21.

des pays en développement, les résultats n'ont pas été à la hauteur des objectifs. Outre son assistance technique, la CNUCED a aussi participé aux négociations concernant les conditions de l'ajustement de la dette publique pour les pays en développement, les accords sur les transports maritimes et l'établissement d'un Code de conduite des sociétés multinationales.

La pensée dominante de la CNUCED véhiculait trois théories économiques, parfois contestées par ses membres. D'abord, selon Raul Prebisch, la production primaire n'est pas seulement caractérisée par une productivité et un progrès technique faibles, mais aussi par une tendance à la détérioration des termes de l'échange international. Ensuite, les stratégies de substitution des exportations – remplaçant les exportations primaires par des exportations manufacturées ou des exportations primaires non traditionnelles – et des importations par une production nationale sont des facteurs de l'industrialisation nécessaire au développement. Enfin, la théorie de Vernon sur l'âge des produits conduit les pays en développement à produire les biens industriels arrivant au stade de la maturité, lesquels offrent une relation de compétitivité forte qui favorise les emplois à faibles coûts. En 1967, un groupe du Mouvement des pays non alignés, le Groupe des 77, a proposé un document commun, la Charte d'Alger, qui plaidait en faveur de la libre disposition des ressources nationales et de la fixation d'une aide publique minimale de la part des pays développés en faveur des pays en développement pour faire face à la détérioration des échanges.

La philosophie générale de la CNUCED avançait, d'une part, que la théorie des avantages comparatifs est souvent inapplicable dans un univers oligopolistique et, d'autre part, que le multilatéralisme n'empêche pas la concurrence déloyale et qu'il porte en lui un regard indifférent sur la politique sociale. Elle reconnaissait l'intérêt du recours provisoire au protectionnisme dans certaines situations de crise et elle restait réticente à l'« Omnibus Trade and Competitiveness Act » des Etats-Unis, qui permettait d'engager unilatéralement des mesures de rétorsion contre les « tricheurs », en contradiction avec le multilatéralisme. Elle considérait que les « blocs régionaux » développent parfois un commerce « dirigé » qui leur permet d'échapper partiellement aux contraintes du multilatéralisme. La CNUCED émettait l'hypothèse selon laquelle le GATT pouvait être traversé par une influence mercantiliste, permettant aux Etats les plus puissants de maintenir des décisions souveraines, sans référence aux règles internationales applicables aux pays pauvres (5).

Dans les années 1980, la CNUCED s'est trouvée face à un environnement international renouvelé. La pensée économique dominante, face à la crise et à la planification soviétique, défendait prioritairement les stratégies de développement fondées sur les besoins du marché, le libre-échange et la

(5) J. FONTANEL, *La Globalisation en analyse. Géoeconomie et stratégie des acteurs*, L'Harmattan, Paris, 2005, et J. FONTANEL, *A Globalização em Análise: Geoeconomia e Estratégia dos Actores*, Instituto Piageto, Lisbonne, 2010 (2^e éd.), p. 207.

privatisation des entreprises publiques. En outre, de nombreux pays en développement subissaient de plein fouet une crise d'endettement. La CNUCED s'est alors trouvée de nouvelles fonctions, notamment l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial, le renforcement des analyses concernant la gestion macroéconomique des Etats dans le cadre de la libéralisation financière et monétaire, le rééchelonnement des dettes publiques lors des négociations du Club de Paris, la réalisation d'études spécifiques sur l'efficacité commerciale (logistique ou formalités douanières par exemple) ou la promotion de la coopération Sud-Sud. La libéralisation des marchés financiers a conduit inexorablement les Etats à accepter l'ouverture des frontières comme base du développement économique international. Les crises financières des pays en développement qui ont jalonné la décennie des années 1980 ont remis en cause les théories favorables à un contrôle économique des Etats. Le libre-échange était supposé capable de relancer la croissance, de renouer avec la croissance et la stabilité. Les attentes ont été le plus souvent déçues.

Au fond, jusqu'en 1991, la CNUCED était un aiguillon qui poussait le GATT à tenir compte des intérêts des pays les moins avancés. Elle a, par exemple, recommandé une aide de 1% du PIB des pays développés en faveur des pays en développement, réclaté une réforme du système monétaire international et fait adopter le concept de PMA à la Conférence de Manille (1979). Sur la question des produits de base, elle n'a pas suffisamment convaincu ses membres, ni obtenu les ressources nécessaires. Les résultats ne sont pas négligeables, mais ils restent bien en deçà des ambitions d'origine. Son rôle a souvent été réduit à l'analyse et à la formulation d'idées et de propositions, que les gouvernements des pays industrialisés n'ont pas toujours validées.

A l'issue de l'Uruguay Round (1986-1993), l'émergence d'un commerce international déséquilibré et l'effondrement du système économique socialiste en URSS ont favorisé la création d'une Organisation mondiale du commerce. Les pays de feu le CAEM participèrent à ces discussions et à cette création. Les thèmes abordés concernaient l'extension aux services des règles du libéralisme, la réduction des mesures prises en violation des règles de l'Accord général, le respect de la propriété industrielle et le contrôle des politiques commerciales agricoles. Si la CNUCED a connu ses heures de gloire sur les deux décennies 1970 et 1980, son influence a décliné. Aujourd'hui, l'heure n'est plus à l'interventionnisme mais au libéralisme, sous la responsabilité parfois contestée de l'OMC.

L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE,
UN LIEU DE DÉBATS ET DE CONTROVERSES
OU LA DÉFENSE DU LIBÉRALISME
AVEC DES ACTEURS AUX INTÉRÊTS DIVERGENTS

L'OMC est l'expression ultime de la théorie libérale qui considère que la concurrence conduit à la meilleure solution possible, à la fois équilibrée et

optimale. Elle ne dispose pas de pouvoirs supranationaux, elle fonctionne sur la base du « consensus » entre les pays membres – ce qui signifie, bien souvent, la recherche de l'unanimité – et sur la règle « un pays = une voix », ce qui *de facto* donne à tout pays un quasi-droit de veto. L'ORD donne à l'OMC le pouvoir de sanctionner les pays qui n'ont pas respecté les règles la réciprocité et la clause de la nation la plus favorisée.

Les dérogations subsistent cependant. Elles concernent toujours les unions régionales et douanières : les régimes préférentiels sont admis en vue de favoriser l'universalité des concessions commerciales, par un élargissement des avantages décalés dans le temps. Les produits agricoles subissent également un traitement spécifique : cependant, la résistance des pays développés à ouvrir leurs marchés et à réduire leurs subventions conduit à des conflits importants, notamment avec la « guerre du coton » (6) ; les pays en développement peuvent porter plainte auprès de l'ORD, mais les règles juridiques laissent alors la place à ces compromis politiques que l'OMC désirait éviter. De plus, le Système généralisé des préférences (SGP) suppose la mise en place d'un protectionnisme éducateur pour les pays les moins avancés : cette règle, contradictoire avec la notion même de libre-échange comme facteur de développement économique universel, conduit aussi à des conflits récurrents auprès de l'ORD, notamment dans le domaine du textile. Enfin, l'exception de sécurité permet aux industries d'armement d'échapper à toute la réglementation de l'OMC ; en outre, derrière le concept de sécurité, des productions technologiques duales (mi-civiles, mi-militaires) de haute valeur sont ainsi soustraites du marché, à la discrétion des Etats les plus développés (7).

Pour la CNUCED, chaque pays a la responsabilité de son propre développement, dans le respect des principes de l'économie de marché. La globalisation est un processus favorable à la communauté internationale. C'est pourquoi elle se propose de soutenir l'intégration des pays en développement dans les marchés mondiaux et de leur apporter une aide dans les négociations multilatérales. La 9^e Conférence de la CNUCED (UNCTAD IX) a ainsi modifié le mandat de l'organisation sous le titre « Partenariat pour la croissance et le développement ». Il s'agissait de renforcer la participation de la société civile dans les travaux de l'organisation et d'améliorer les procédures de concertation, de coordination et d'action de l'ensemble des organisations intéressées par les évolutions d'un monde globalisé et à la préparation de décisions collectives. Dans cette perspective, la CNUCED a réduit ses prétentions doctrinales sur le commerce et le développement. Elle concentre son activité sur les rapports économiques, sur l'assistance technique et sur l'émergence d'un consensus pragmatique. Elle a réduit son activisme critique à l'égard des valeurs libérales dominantes. Aujourd'hui, les fonctions de la CNUCED et

(6) J. FONTANEL / Antipas TOUATAM, « Cancún et l'Afrique », *Géoeconomie africaine*, 2004.

(7) J. FONTANEL, *Les Dépenses militaires et le désarmement*, Publisud, Paris, 1995.

celles de l'OMC se veulent complémentaires et coordonnées, en coopération étroite avec les institutions de Bretton Woods (consultations, échanges techniques, droits réciproques de participation aux réunions avec les institutions financières multilatérales). Cependant, le Rapport annuel sur le commerce et le développement ne manque pas d'émettre des critiques sur le fonctionnement de l'économie mondiale. En 2004, le rapport de la CNUCED (8) posait la question de la viabilité de l'endettement des pays africains et demandait que soit mis en place un groupe d'experts – représentant aussi bien les pays créanciers que débiteurs – sur les questions financières et l'endettement. Cette proposition n'a pas été retenue par le groupe des donateurs.

Après l'échec de la réunion de l'OMC à Seattle (1999), la Conférence de Bangkok a confirmé les divergences de vue entre le Nord et le Sud concernant la gouvernance internationale, trop favorable aux pays développés. En 2000, l'ONU a lancé la Déclaration du Millénaire : « *Nous, chefs d'Etat et de gouvernement, nous sommes rassemblés au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York, du 6 au 8 septembre 2000, à l'aube d'un nouveau millénaire, pour réaffirmer notre foi dans l'Organisation et dans sa Charte, fondements indispensables d'un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste* » (9). Il est clair que cette proclamation, soutenue par la CNUCED, n'a pas été suivie d'effets significatifs. En 2002, à Monterrey, une volonté de renverser la courbe déclinante de l'aide au développement public est aussi retenue. Cependant, le clivage entre le Nord et le Sud n'est pas pour autant atténué, comme le démontre l'échec de Cancún (2003) pour l'OMC et les résultats peu significatifs obtenus à la Conférence de São Paulo. Les conférences de la CNUCED témoignent toujours de bonnes intentions, souvent contrariées par les crises financières et économiques, et de moyens d'action limités. Chaque Etat cherche d'abord à minimiser les effets de la crise sur son propre développement et à assurer sa sécurité (10).

Aujourd'hui, la CNUCED (192 Etats membres en 2014) a pour mandat d'harmoniser les comportements commerciaux en fournissant un cadre de discussion et des moyens pour négocier les accords communs. Sa principale préoccupation est d'« *œuvrer à la création d'un village global inclusif et au partage de la prospérité* » (11).

La CNUCED constitue un lieu de débats intergouvernementaux, fondés sur des discussions d'experts et un échange d'expériences : sur la base de travaux de recherche et d'analyse des données disponibles, les discussions

(8) CNUCED, *Endettement viable : oasis ou mirage. Le développement économique de l'Afrique*, United Nations, New York/Genève, 2004.

(9) ONU, Résolution 55/2 adoptée par l'Assemblée générale, Déclaration du Millénaire. 2000, disponible sur le site Internet www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm.

(10) J. FONTANEL, *Economie politique de la sécurité internationale*, L'Harmattan, Paris, 2010.

(11) Entretien avec Mukhisa Kituyi, Secrétaire général de la CNUCED, Geneva International Cooperation, 18 juin 2014, disponible sur le site Internet <http://www.cooperationinternationalegeneve.ch/fr/la-cnuced-offre-de-nombreux-dispositifs-dans-le-monde-mais-vous-ne-les-voyez-pas-la-t-l-vision>.

des experts et des représentants des gouvernements favorisent alors la préparation de décisions consensuelles.

Elle offre une assistance technique aux pays en développement, en lien avec les pays donateurs et les organisations non gouvernementales (ONG), qui concerne aussi bien la promotion de l'esprit d'entreprise, le droit de la concurrence ou la formation des négociateurs commerciaux, que la gestion de la dette publique ou les politiques d'investissement ou de l'environnement.

La CNUCED engage une concertation avec les Etats, mais aussi avec de nombreux autres acteurs économiques et sociaux. Elle coopère avec de nombreuses associations n'appartenant pas nécessairement aux organes de l'Organisation des Nations Unies. Ses relations avec l'OMC sont nombreuses, en vue d'améliorer le fonctionnement du système commercial multilatéral. Les membres de l'OMC, la CNUCED ou le Centre de commerce international travaillent souvent de concert et sollicitent des conseils techniques mutuels. En outre, 111 organes intergouvernementaux possèdent un statut d'observateur – sans droit de vote – auprès du Conseil du commerce et du développement de la CNUCED. Elle travaille aussi avec le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale pour coordonner leurs actions.

Elle a développé un Système douanier automatisé (Sydonia), une plateforme de gestion des douanes efficace, outil officiel dans 98 pays, destiné à réduire le temps nécessaire aux procédures douanières, à améliorer les recettes afférentes et à limiter le potentiel de corruption entre les importateurs et les agents de traitement. Son application se présente comme une aide concrète au développement des pays utilisateurs.

La CNUCED propose des activités de renforcement des capacités de gestion de la dette publique grâce à son programme Sygade, lequel apporte un soutien technique (avec notamment la mise en place de structures institutionnelles, administratives et humaines adaptées) en faveur de 65 gouvernements des pays en développement (représentant 4% de la dette publique correspondante).

La CNUCED encourage les 48 PMA à accroître leur produit intérieur brut (PIB) en prenant des mesures axées sur la création d'emplois et sur l'investissement en faveur du renforcement des capacités productives. A ce titre, elle soutient les gouvernements dans leur volonté d'investir, en les conseillant sur le cadre réglementaire et opérationnel favorable à l'investissement, en les aidant techniquement dans sa recherche d'investisseurs, en les appuyant institutionnellement et en organisant des ateliers ou voyages d'étude.

Comme organe subsidiaire des Nations Unies, la CNUCED est pleinement concernée par la réalisation des principaux objectifs de la Déclaration du millénaire émise par l'ONU, notamment celui concernant la réduction de moitié de la pauvreté en Afrique 2015

Elle étudie l'économie mondiale et donne l'alerte lorsque les crises financières deviennent probables. Ses travaux de recherche portent sur les liens entre le commerce, l'investissement international et national, la technologie et les entreprises. Elle engage des initiatives de négociation et des propositions d'action qui font l'objet de discussions internationales multipartites, avec des résultats plus ou moins mitigés.

Elle apporte son soutien aux stratégies de développement qui cherchent à unir la politique nationale et l'action internationale en vue d'un développement durable. Elle définit le mandat et les priorités de travail du système des Nations Unies dans le traitement des problèmes relatifs au commerce et au développement durable.

Dans ce contexte, l'OMC établit les règles du commerce international qui s'imposent aux Etats membres. Lorsqu'il y a conflit, le mécanisme de règlement des conflits intervient. Cependant, si les négociations commerciales multilatérales constituent l'essence même du mécanisme libéral géré par l'OMC, les cycles connaissent toujours des crises plus ou moins longues qui laissent encore entrevoir le poids politique et économique des grandes puissances. Les pays en développement considèrent parfois que les politiques de développement des pays riches passent par le non-respect des règles internationales, notamment en ce qui concerne les investissements étrangers et les subventions accordées à leurs entreprises nationales. Les dialogues proposés par la CNUCED laissent entendre parfois que l'OMC n'est pas suffisamment à l'écoute des impératifs du développement, même si le système du « Traitement spécial et différencié », très contesté par ailleurs en termes d'intégration mondiale, peut être invoqué. La CNUCED favorise l'expression des ONG (12), lesquelles apportent des solutions ou des propositions intéressantes (commerce équitable, information publique sur les actions des Etats ou des firmes multinationales, aide technique dans certaines négociations). Les contestations des organisations non gouvernementales sont de plus en plus médiatisées, mais leur fragilité et leur dépendance à l'égard des organismes des Nations Unies les rendent moins pertinentes.

Aujourd'hui, le commerce international généralisé n'a pas réduit la pauvreté dans le monde. L'OMC est accusée d'être trop dépendante des intérêts des grandes puissances économiques. Lorsque les salaires nationaux des pays en développement sont peu élevés, les pays développés contestent parfois le commerce avec ces Etats, considérant qu'il y a matière à ester pour concurrence déloyale. Les pays en développement ne doivent parfois leur survie économique qu'à l'existence de ressources naturelles dont ils ne sont pour autant pas les premiers bénéficiaires. Les pays émergents ont connu un développement économique considérable, mais aujourd'hui le Brésil, l'Inde, la Russie ou l'Afrique du Sud connaissent des difficultés

(12) L. BENSACHEL-PERRIN / J. FONTANEL / B. CORVAISIER-DROUART, *Les Organisations non gouvernementales ou l'homme au cœur d'une mondialisation solidaire*, L'Harmattan, Paris, 2009.

récurrentes qui ne présagent pas une amélioration rapide des conditions de vie des plus pauvres.

Après 20 années de discussions interminables, les Accords de Bali ont été signés le 7 décembre 2013, dans une perception « minimaliste », en vue de sortir du cercle vicieux d'un blocage sans solution. Les observateurs ont pu expliquer ces difficultés par le nombre accru des membres concernés (160) et la nécessité d'être tous d'accord sur le projet final. Ces négociations ont mis en évidence de profondes divergences, les rapports de force entre les Etats s'exprimant de plus en plus clairement, entre les membres de l'OCDE, les BRICS ou les PMA. L'évolution du prix des matières premières et énergétiques, la complexité des mesures non tarifaires de protectionnisme, la fragmentation accrue de la chaîne de production mondiale ou l'accroissement du contenu en service des biens manufacturés complexifie les négociations. *In fine*, les Accords de Bali se proposent de réduire la bureaucratie aux frontières, de constituer des stocks alimentaires de base (pour 33 pays et pour 4 ans maximum) et d'exonérer de droits de douane certains produits en provenance des PMA. En revanche, les droits de douanes ou les normes sanitaires ou environnementales applicables aux produits importés ont été exclus des négociations. La tentation des accords bilatéraux s'exprime avec de plus en plus de force.

Les écarts entre le Nord et le Sud, les riches et les pauvres témoignent de l'incapacité de nos organisations économiques à corriger les inégalités (13) et de celle des politiques d'aide à faire partager la croissance des richesses produites aux plus miséreux. La décélération de la croissance mondiale, le mal-développement (14) et la fragilité du système financier n'appellent pas à l'optimisme. La CNUCED ne manque pas d'émettre des critiques concernant notamment le marasme de l'économie mondiale. En 2014, à partir d'un Global Policy Model, elle a testé deux scénarios, l'un conservateur au regard du fonctionnement actuel de l'économie mondiale (« business-as-usual policies »), l'autre proposant notamment un soutien de la demande, des politiques industrielles adaptées et la régulation des institutions financières. Le premier scénario montre une économie mondiale de plus en plus vulnérable à l'instabilité financière, avec de graves conséquences économiques potentielles. Le second scénario met en évidence des améliorations sensibles des taux de croissance et une résolution graduelle des déséquilibres financiers et des balances commerciales (15). Le credo de l'OMC est alors battu en brèche.

(13) T. PICKETTY, *Le Capital au 21^e siècle*, Le Seuil, Paris, 2013.

(14) J. STIGLITZ, *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002.

(15) CNUCED, *Trade and Development Report*, United Nations, New York/Genève, 2014.

* *
*

Défavorable à la mondialisation financière périlleuse, la CNUCED veut favoriser les trajectoires de développement durable et équitable. « *La CNUCED a toujours préconisé un arsenal de mesures de politique générale et de réformes institutionnelles, sur les plans national et international, pour soutenir l'élévation du niveau de vie des pays en développement, construire leur résilience face aux chocs extérieurs et les aider à s'intégrer de façon équilibrée dans l'économie mondiale. La difficulté [...] consiste moins dans l'obtention du 'juste prix' que dans le 'développement juste', grâce à une approche pragmatique, dynamique et solidaire de la politique macroéconomique, commerciale et industrielle* » (16).

(16) Upachai PANITCHPAKDI, Allocution d'ouverture de la 13^e session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève, 2011.

L'ACTION DE L'OMC ET DE LA CNUCED FAVORISE-T-ELLE LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS LE MONDE ?

PAR

EMMANUEL MATTEUDI (*) et JACQUES FONTANEL (**)

Malgré les crises économiques et financières qui secouent l'économie mondiale, mais toujours fidèles aux théories économiques du XIX^e siècle renouvées, les organisations internationales considèrent toujours que, malgré ses limites, le système mondial mis en place depuis 1945, élargi en 1995, n'est ni coupable, ni responsable, car comme la démocratie l'est dans l'ordre politique, l'économie de marché reste le moins pire des systèmes. Elles restent convaincues que, dans des situations « normalisées », le monde marchand produit à la fois une situation optimale et équilibrée à la production des richesses disponibles pour les hommes. Aujourd'hui, le système international issu de l'effondrement du bloc soviétique est censé constituer un facteur de progrès, en proposant l'ouverture du commerce mondial comme un facteur déterminant d'efficacité économique contre la misère et la pauvreté. Il s'ouvre au concept de développement « soutenable » ou « durable », lequel permet une amélioration des conditions de vie de chacun, sans remettre en cause le potentiel de développement économique des générations futures. Cependant, derrière le terme « soutenable », se sont installées des valeurs intéressantes pour lesquelles l'économie de marché, dans son égoïsme foncier et fondateur, semble avoir un comportement pour le moins négligent. Il en est ainsi de l'écologie, de l'environnement, de la santé, de l'éducation, de la sécurité, mais aussi, de manière plus générale, de l'épanouissement des hommes. Par exemple, un pays peut disposer d'une croissance économique forte dont les bénéfices sont réservés au plus petit nombre ou dont la réalisation suppose des formes d'esclavage ou de contraintes humaines difficilement favorables à l'épanouissement des travailleurs. La compétition généralisée produit un *stress* considérable dans toutes les couches de la population, *stress* auquel n'échappe que ceux qui disposent de revenus confortables fondés sur leur patrimoine – et encore !

La politique de la France au sortir de la Seconde Guerre mondiale a conduit à une réduction progressive de la plupart des précarités, avec la mise en place de la protection du travail et du travailleur, le remboursement

(*) Maître de conférences à l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

(**) Professeur émérite de l'Université Pierre Mendès France (Grenoble, France).

des soins de santé grâce à la Sécurité sociale, l'établissement des régimes de retraite et la citoyenneté reconnue des femmes par le droit de vote, puis, plus tardivement, l'allocation parentale et la parité politique, permettant l'égal accès aux mandats électoraux. Aujourd'hui, certains de ces acquis sont au centre des discussions sociales entre, d'une part, ceux qui souhaitent une plus grande privatisation, un Code du travail plus clément pour les entreprises, la remise en cause d'une sécurité sociale publique ou l'allongement de l'âge de la retraite et, de l'autre, ceux qui défendent des droits acquis pas toujours légitimes au regard des conditions offertes aux autres travailleurs. Si le produit intérieur brut (PIB) par habitant de la plupart des pays s'est développé, les conditions humaines de l'exercice d'un emploi se sont dégradées, avec les crises économiques récurrentes, l'existence de patrimoines privés considérables, qui sont autant de faits de prédation légale sur le pouvoir d'organisation du système sociétal, et une concurrence effrénée, laquelle profite conjoncturellement à quelques pays en développement, mais menace les niveaux de vie de la grande majorité des travailleurs des pays développés.

Dans ce type de réflexion, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) reste convaincue du « bon droit » de l'application de ses règles, alors que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), un temps réticente à l'égard d'une économie de marché sans contrôle, a baissé la voix en même temps qu'elle a perdu une grande partie de son influence, notamment avec la fin des revendications portées par le « Groupe des 77 » concernant l'organisation d'un « Nouvel Ordre économique international » (NOEI). Ces institutions sont inefficaces pour traiter de la pauvreté dans le monde. Or les inégalités sont au cœur même de la misère au regard des productions disponibles. Une approche plus locale, fondée sur l'économie territoriale, doit être conduite pour compenser la violence des effets de la concurrence sur le sentiment de pauvreté qui accable une grande majorité des habitants sur Terre.

OMC ET CNUCED

OU LA DÉFENSE DU COMMERCE INTERNATIONAL COMME FACTEUR DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ DANS LE MONDE

La gestion internationale de l'économie est mise en place sur la base des principes développés et soutenus par l'OMC. Cette organisation ne dispose pas de pouvoirs supranationaux ; elle fonctionne sur la base du « consensus » entre les pays membres – ce qui signifie, bien souvent, la recherche de l'unanimité – et sur la règle « un pays = une voix », ce qui *de facto* donne à tout pays un quasi-droit de veto. Cependant, l'Organe des règlements des différends (ORD) a la capacité de sanctionner les pays qui n'ont pas respecté les deux règles fondamentales du multilatéralisme, à savoir la réciprocité et la clause de la nation la plus favorisée – en vue de supprimer toute discrimination. Pour l'OMC, la concurrence et le

marché sont des facteurs de progrès économiques et de paix. Certes, ces hypothèses admises comme des règles intangibles n'ont pas toujours été respectées dans les faits, mais la connaissance scientifique et empirique ne pèse pas toujours bien lourd au regard de l'importance des intérêts (notamment patrimoniaux et financiers) en jeu. La question du respect pour chaque personne de disposer des biens élémentaires à la survie quotidienne ou la mise en place de droits économiques et sociaux plus solidaires reste toujours très controversée. Ainsi, le gouvernement des Etats-Unis n'a jamais ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Pour l'analyse classique et libérale, le respect de la concurrence et des marchés conduit à la fois à l'optimum et à l'équilibre. Pour les « Classiques anglais », cependant, à terme, l'état stationnaire nous menace au point d'être inévitable. Dans ce contexte, les crises n'exprimeraient qu'une situation qui va s'aggraver jusqu'à conduire le système vers la récession et un état de léthargie générale de l'économie. Malgré le pessimisme de cette analyse, l'intervention économique de l'Etat est souvent contestée, comme si le marché pouvait s'exprimer sans le pouvoir coercitif juridique des instances publiques. D'Adam Smith à David Ricardo, de Léon Walras à Milton Friedman, de John Maynard Keynes à Kenneth Arrow, la défense du marché est revendiquée, soit sous forme d'Etat gendarme assurant le bon fonctionnement des règles du marché, soit comme un défenseur des intérêts collectifs des citoyens d'une nation. D'ailleurs, les Etats, représentants de leurs citoyens, sont seuls habilités à devenir membres volontaires de l'OMC et de la CNUCED. Cependant, les règles ou analyses émanant de ces instances internationales n'accordent à l'Etat qu'un rôle secondaire, fondé principalement sur les exceptions en termes d'agriculture, de sécurité nationale, d'espaces régionaux. Au fond, la revendication à l'ouverture des frontières et à l'essor du commerce international comme facteur essentiel de la lutte contre la pauvreté constitue l'idée maîtresse de ces organisations internationales. Dans ce contexte, les pays développés sont certainement avantagés par ces exceptions au regard de leur compétitivité réduite dans l'agriculture ou le textile et leurs grands avantages dans les industries d'armement et leurs régimes territoriaux préférentiels. La CNUCED a revendiqué la mise en place d'un système de préférence généralisé, permettant d'accorder quelques avantages aux pays les plus pauvres, les pays les moins avancés (PMA), mais il y a quelques réticences à son application (1).

D'ailleurs, les principes et les exceptions permettent à certains Etats de mener une politique de type mercantiliste, en affirmant leur puissance économique à l'encontre de pays aux moyens plus limités. Derrière la façade d'une concurrence qui serait quasiment généralisée et réalisable, les stratégies des Etats, aux intérêts souvent déterritorialisés, s'invitent

(1) J. FONTANEL, *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris, 1995.

aisément dans l'action du commerce international. Ainsi, dans son discours sur l'état de l'Union du 27 janvier 2000, Bill Clinton affirmait : « *Pour réaliser toutes les opportunités de notre économie, nous devons dépasser nos frontières et mettre en forme la révolution qui fait tomber les barrières et met en place de nouveaux réseaux parmi les nations et les individus, les économies et les cultures [...] Nous devons être au centre de tout réseau global. Nous devons admettre que nous ne pouvons bâtir notre avenir sans aider les autres à bâtir le leur* » – sous-entendu « à notre image ».

La stratégie américaine est fondée sur la mise en forme de la globalisation. Trois moments principaux à la montée en puissance de la globalisation peuvent être mis en évidence. D'abord, un consensus international sur l'expansion du commerce international, avec de nouveaux standards (notamment culturels et politiques afférents) et l'ouverture des marchés du Sud, est recherché. Ensuite, toute réforme interne doit être préalablement imposée à la communauté internationale, de même que les codes de conduite acceptés par les acteurs économiques américains (comme les lois anti-corruption, les sanctions économiques, les normes sanitaires ou la protection de l'environnement). L'intérêt national s'éloigne de la notion de bien public international vers la recherche exclusive du *leadership* mondial. Enfin, la promotion de la démocratie et de la paix permet l'intégration des anciens adversaires dans la libéralisation des économies. Pourtant, l'économie contemporaine a souvent été le théâtre de conflits interétatiques (*boycott*, embargo, compétition déloyale, etc.). La stratégie est devenue l'art de combiner la totalité des moyens dont dispose le pouvoir politique pour atteindre les buts qu'il a définis. Pour Clausewitz, il y a deux chemins vers la victoire, la lutte armée ou le contrôle des ressources dont dépend la partie adverse. Le contrôle des matières premières et des matières énergétiques demeure un instrument important de stratégies des grandes puissances.

Pour Stiglitz (2), la théorie dite des retombées sur les pauvres est une théorie fautive, qui ne peut plus satisfaire la recherche de justice dont sont chargés les Etats envers leurs citoyens ; il faut en venir à une autre notion, à savoir une intervention ciblée de l'Etat pour éviter le choc de la conception ultra-libérale. Pourtant, la montée en puissance des pays émergents semble attester de la capacité de la globalisation économique à diffuser le développement bien au-delà des pays développés. Cependant, le « mal développement » n'est pas éradiqué et il s'installe même parfois dans certaines régions anciennement développées. En témoigne notamment la réapparition des bidonvilles en Europe, mais aussi la montée en puissance du « mal logement » ou de la pauvreté.

Les Parlementaires européens, qui acceptent les principes de l'OMC, ont cependant rappelé que « *le commerce équitable, libre et équilibré peut servir*

(2) J. STIGLITZ, *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002.

d'outil à la croissance et contribuer à la lutte contre la pauvreté » (3). Ils appellent l'OMC à prendre en compte les besoins et les intérêts spécifiques des pays en développement et des pays les moins avancés, en établissant des dispositions de traitements différentiels ciblées, efficaces et soumises à une révision périodique.

Pour les organisations économiques internationales d'aujourd'hui, le marché et le libéralisme sont les facteurs fondamentaux du progrès de l'homme, la création de richesses offrant un plus grand potentiel de consommation. Elles sont dépendantes dans leurs actions et interventions de la règle fondamentale fixée par les normes économiques libérales édictées par l'Organisation mondiale du commerce et le Fonds monétaire international, sous couvert et avec le soutien depuis 1995 de l'Organisation des Nations Unies (ONU), plus concernée directement par la paix dans le monde. Dans cette conception, les aspects matériels et sécuritaires – au sens étroit du terme – de la condition humaine sont privilégiés. Or il existe de nombreuses dimensions à la vie humaine, qui vont de la nourriture aux soins apportés à tous les hommes, mais aussi aux valeurs morales, religieuses, esthétiques, artistiques dans un environnement pacifique – ou pacifié – de démocratie participative et de libertés collectives et individuelles.

Le système des organisations internationales tient compte de tous ces éléments avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ONU-Femmes, ONU-Habitat, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou l'Organisation internationale du travail (OIT). Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) fixe des règles fondamentales pour l'amélioration de la condition humaine, comme l'éthique (lutte contre les violations des droits de l'homme), l'équité (réduction nationale et internationale des inégalités), l'intégration (rejet de l'exclusion et de la marginalité involontaire), la sécurité (réduction de l'insécurité systémique et l'amélioration du respect des règles collectives), la « soutenabilité » (notamment la conservation de l'environnement) ou l'éradication de la misère et de la pauvreté. Or le système actuel exacerbe les crises d'identité et réduit les progrès de la sécurité des personnes et des Etats. Malgré les moyens modernes disponibles, le XXI^e siècle vit toujours avec la misère et la sous-nutrition, l'espérance de vie des individus varie avec le niveau de développement et les conflits éclatent sans cesse face aux inégalités, à l'absence de tolérance généralisée et au non-respect des droits de l'homme. Au fond, les fameux « *entitlements* » (droits pour chaque personne de pouvoir disposer de quelque chose) ne sont toujours

(3) Parlement européen, « Commerce international : les députés européens et nationaux demandent à l'OMC de maintenir l'approche multilatérale », 2013, disponible sur le site Internet www.europarl.europa.eu/news/fr/newsroom/content/20131202IPR29562/html/Commerce-international-maintenir-l'approche-multilatérale.

pas suffisamment couverts pour une frange importante de la population mondiale. Pour Amartya Sen (4), il faut porter une attention accrue à l'inégale distribution des libertés fondamentales, des « *entitlements* » et de la « *capabilité* » de chacun. La sécurité de toutes les personnes est un objectif fondamental que les organisations régionales et locales ou les organisations non gouvernementales (ONG) cherchent à faire respecter.

Face à ce type de critique selon laquelle la pauvreté n'est pas seulement matérielle, John Rawls (5) explique que le mal développement est souvent le résultat d'une culture politique d'oppression, d'institutions inadaptées fondées sur des traditions religieuses et philosophiques spécifiques et de corruption des élites. La responsabilité morale de l'extrême pauvreté limite l'action des pays développés à un simple « *devoir d'assistance* ». John Rawls affirme que les inégalités économiques sont alors moralement acceptables, car elles sont le résultat de choix historiques décidés librement par chaque peuple. Cette conception « *minimaliste* » néglige évidemment l'histoire des peuples, comme l'esclavage, le colonialisme, les génocides ou plus simplement l'expression d'une culture aux antipodes du matérialisme.

Les valeurs fondamentales du système mondial d'aujourd'hui sont fondamentalement économiques, matérielles et commerciales. L'OMS aurait pu devenir un grand centre de santé disponible pour le monde entier, mais elle doit d'abord respecter les normes internationales portant sur la liberté du commerce, la propriété industrielle et les valeurs du monde marchand. L'économie de marché reste fondée sur l'intérêt individuel, mais, par débordement ou retombées progressives, elle fait accessoirement profiter à d'autres couches de la population de l'accroissement des richesses produites. La réduction de la pauvreté n'est pas l'objectif, elle n'est, dans le meilleur des cas, que la conséquence d'une action fondée sur l'innovation déployée par un investisseur en vue d'améliorer d'abord ses propres conditions de vie. Dans ce cas, toute nouvelle innovation est aussi productrice de destructions, lesquelles entraînent aussi des retombées négatives sur le niveau de vie des personnes dépendantes de structures à la fois anciennes et de moins en moins profitables à ses propriétaires. La lutte contre la pauvreté est donc secondarisée, elle est même jugée inefficace, car elle réduit la propension à agir des plus riches, toujours mus par la volonté de gagner encore et encore de l'argent, dans un monde de cupidité valorisée socialement.

La poursuite sans fin des intérêts des dirigeants d'entreprise ou des Etats conduit à des excès de pollution, à des processus de désertification ou à des dégâts environnementaux irréversibles, indépendamment des questions concernant le changement de climat, un thème de bien peu de

(4) A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, 1981, et « *Identité et conflit. Existe-t-il un choc de civilisations ?* », in J. FONTANEL (dir.), *Civilisations, globalisation, guerre. Discours d'économistes*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2002.

(5) J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1997.

poids au regard de la politique du profit et de la maxime des intérêts personnels bien compris.

Or, depuis 1990, à toutes ces questions les organisations internationales répondent principalement par la mise en place d'une libéralisation du fonctionnement de l'économie internationale, elles poussent à la globalisation économique, en considérant que les problèmes rencontrés dans de nombreux Etats (chômage, précarité, réduction du pouvoir d'achat, notamment) ne sont que des situations de court terme, négligeant pourtant l'avis de Keynes pour lequel « dans le long terme nous serons tous morts ». Cette félicité revendiquée par Francis Fukuyama avec sa « *fin de l'histoire* » n'est pourtant pas encore apparue et les crises récurrentes commencent à inquiéter le citoyen et même les Etats. Le principe « *Trade, not aid* » cher à Washington n'a pas fonctionné pour les pays en développement et la précarité s'est installée dans nombre de pays développés. La CNUCED a plusieurs fois reconnu que l'ouverture au commerce international ne suffisait pas pour réduire la pauvreté dans les PMA. La croissance des exportations et la libéralisation de leur économie n'ont pas été associées à une réduction significative de la pauvreté, mais plutôt à une désindustrialisation, lorsque les pays étaient exposés à la concurrence internationale. L'éradication de la pauvreté n'est pas l'objectif immédiat des institutions mondiales. Les faits sont têtus, mais les intérêts des plus forts sont toujours défendus prioritairement.

DES INSTITUTIONS INADAPTÉES A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA MISÈRE

Les succès du développement économique fondés partiellement sur le commerce international ont souvent été mis en avant, notamment la réussite des dragons asiatiques. Aujourd'hui, le groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) constitue une plate-forme de dialogue et de coopération, qui promeut la paix, la concertation, le développement et la sécurité. Il revendique clairement un partenariat mondial plus équilibré. Il propose notamment une nouvelle régulation financière au niveau mondial, la mise en place de politiques macro-économiques responsables, l'organisation de nouveaux accords commerciaux, technologiques, scientifiques et financiers entre ses membres – avec la décision de créer la BRICS Inter-Bank Cooperation Mechanism en 2010 – et des positions communes concernant le développement durable et l'urbanisation. Ces orientations politiques se détachent des contraintes et règles fixées par l'OMC. Cependant, aujourd'hui, les membres du BRICS subissent des difficultés structurelles profondes, susceptibles de remettre en cause leur organisation politique et sociale. Les solutions préconisées ne sont pas homogènes, ce qui rend leur action commune particulièrement difficile. En Chine, la structure schizophrénique du pouvoir entre le monde politique et la sphère économique ne peut manquer à terme de soulever de graves

problèmes sociétaux. Le Brésil est secoué par les inégalités sociales et la violence, la Russie n'est pas du tout soutenue dans ses opérations ukrainiennes par ses partenaires (6). Cette ouverture vers un autre monde que pouvait faire naître le groupe BRICS est en crise d'identité interne et externe.

Si l'indicateur du développement humain du PNUD est calculé à partir de trois critères, « la longévité, le savoir et le niveau de vie », d'autres choix auraient pu être retenus, comme les libertés politiques, le droit des femmes, les niveaux de criminalité ou de corruption. Sur cette base, cependant, il est possible de constater que la mondialisation de l'économie n'a pas bénéficié à l'ensemble des pays en développement, notamment aux PMA d'Afrique, alors même que ces derniers sont plus ouverts et intégrés dans le système commercial international que les économies avancées. De même, la démocratisation et la libéralisation du marché en Russie se sont accompagnées d'une dégénérescence rapide de la quasi-totalité des institutions, d'une désintégration économique, d'une aggravation de la pauvreté et d'une dégradation brutale du secteur de la santé.

Les écarts de revenus et de patrimoines entre le Nord et le Sud, mais aussi entre les riches et les pauvres de la planète croissent (7), mettant ainsi en évidence l'incapacité de nos organisations économiques à corriger les inégalités (8) et leur impuissance à conduire des politiques d'aide au développement, au regard de leurs engagements en faveur d'une économie de marché triomphante. Les nouvelles opportunités sont plus facilement accessibles aux entités qui disposent à la fois de moyens logistiques importants, de ressources humaines de qualité et innovatrices, de l'appui de leurs gouvernements et de moyens ou d'accès financiers conséquents.

Les instances internationales réfutent l'idée selon laquelle le commerce est également générateur de pauvreté, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Au lieu de recommander la diversification économique des pays, la mondialisation conduit à une logique de spécialisation dans quelques produits d'exportation, ce qui accroît la grande vulnérabilité des pays et des régions concernés au regard des aléas internationaux de la fluctuation des prix et des facteurs d'innovation.

Les intérêts des responsables politiques issus des pays développés coïncident rarement avec la volonté d'éradiquer la pauvreté dans le monde. Ils donnent une priorité aux intérêts immédiats de leurs gouvernements et de leurs citoyens. Ils disposent d'avantages considérables en matière de négociation au regard de leurs productions et de leur patrimoine. Ils connaissent suffisamment bien les règles du jeu – qu'ils ont contribué à mettre en place – pour protéger des pans entiers du marché international.

(6) Y. ECHINARD / J. FONTANEL / M. FONTANEL, « BRICS, un concept d'origine statistique devenu l'expression d'un puissant groupe de pression dans les relations internationales d'aujourd'hui », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XIV, 2013.

(7) F. BOURGUIGNON, *La Mondialisation de l'inégalité*, Le Seuil/République des Idées, Paris, 2012.

(8) T. PICKETTY, *Le Capital au XXI^e siècle*, Le Seuil, Paris, 2013.

De plus, ils influencent les institutions et les politiques nationales des pays en voie de développement, par le soutien qu'ils apportent aux gouvernements partiellement acquis à leur cause.

En revanche, lorsque les pays pauvres se révoltent, les institutions internationales invoquent le principe « *volenti non fit injuria* » selon lequel il n'y pas d'injustice là où il y a consentement, notamment celui d'appartenir – ou non – à l'OMC. Cependant, avec l'application de la clause de la nation la plus favorisée, la signature des pays pauvres est contrainte par le non-respect de cette règle par tous les membres de l'OMC en cas de refus.

Les patrimoines appartiennent à une couche très fine de la population. Dans les pays en développement, ils appartiennent souvent à quelques personnes qui se préoccupent d'abord de leur enrichissement personnel et placent ainsi les profits récoltés dans les banques à l'étranger. Le transfert de la propriété des ressources nationales décidé par un gouvernement dictatorial corrompu vers des organismes étrangers reste légitime au regard du droit international, même si cette décision s'avère désastreuse pour le pays où sont extraites les matières premières. La corrélation entre la richesse en matières premières et les performances économiques est relativement faible, du fait même de l'absence de démocratie dans ces pays qui attirent toute la cupidité du monde. Enfin, les dictatures s'engagent souvent dans une politique d'emprunt qui les aide provisoirement à conserver le pouvoir, jusqu'à ce que le pouvoir soit déposé, mais en laissant un pays fortement endetté et appauvri.

Il est fréquent que les droits des individus se heurtent aux besoins de la société. La grande richesse des latifundiaires empêchait le développement économique des régions dans lesquelles se trouvaient leurs propriétés, principalement parce que leur propension à investir était érodée, au regard des profits engagés par ailleurs et de la complexité d'une politique optimale d'un patrimoine dans une situation d'opulence. Les grandes richesses modernes semblent produire les mêmes effets.

Enfin, des liens sociaux « solides » – au sein de la famille et dans des communautés traditionnelles – constituent souvent des facteurs essentiels de stabilité sociale. Ces liens sont aujourd'hui affaiblis et les liens sociaux et sociétaux deviennent de plus en plus précaires.

LA PAUVRETÉ ET L'IMPORTANCE DES INÉGALITÉS COMME FACTEURS DE BLOCAGE DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

La définition de la pauvreté fait débat. Si la notion de pauvre se détermine en fonction du niveau de vie comparable d'une tranche de la population à revenus et patrimoines quasiment équivalents au regard des autres couches de la population, il n'y a pas de solution. Les individus ne sont pas pauvres en fonction de leurs seuls revenus par habitant. La lutte contre la pauvreté ne peut se suffire de concepts valables partout dans le monde, indépendamment des valeurs de sécurité, de philosophie, de

conceptions de la vie. Dans ce cadre, la notion de région ou de localisme se pose instantanément.

La richesse produite dans les pays riches et émergents n'a cessé d'augmenter au regard de celle des « pays les moins avancés » ; en outre, l'extrême pauvreté, qui concerne l'hémisphère nord comme l'hémisphère sud, touche aujourd'hui un cinquième de la population mondiale. L'expression de la pauvreté est alors analysée de manière étroite, elle se limite à l'accès aux biens nécessaires à la survie minimale (nourriture et eau potable, vêtements, logement, soins médicaux élémentaires et éducation), ce qui correspond au seuil de 1,25 \$ (PMA) à 2 \$ (pays émergents) par jour fixé par la Banque mondiale. Chaque jour, 50 000 personnes, surtout des femmes, des enfants et des gens de couleur meurent de faim, de maladies, d'absence de soins ou de guerres locales (9).

Sur un même territoire, les besoins des hommes peuvent être différents au regard de leurs attentes morales, matérielles, philosophiques, sécuritaires ou relationnelles. C'est le défaut des organismes internationaux de considérer que la pauvreté est un fait établi de manière définitive à partir d'une valeur monétaire, même s'ils prennent la précaution d'indiquer qu'il ne s'agit que d'un indicateur de première analyse. Le développement humain n'est pas fondé sur les seules conditions matérielles, même si ces dernières, au-dessous d'un seuil plancher, sont susceptibles de dévaloriser toutes ses autres composantes. Ainsi, une personne souffrant de la faim sera moins sensible au concept de liberté, de sécurité, de démocratie ou d'épanouissement personnel. Il existe des niveaux de satisfaction immatériels de niveau si faible que même celui qui dispose de revenus suffisants peut ressentir un frein à son propre développement humain.

Il est nécessaire de trouver une solution à la misère, à l'exclusion sociale, aux inégalités du savoir, à l'hétérogénéité de l'espérance de vie en bonne santé et à l'inadaptation du système mondial dans la lutte contre la pauvreté. Les réformes sont menacées par l'augmentation irrémédiable des inégalités.

Concernant l'exclusion sociale, il s'agit d'abord d'améliorer l'autonomie et la capacité des personnes à assumer ou à prendre des risques et de décourager ainsi l'organisation de liens de dépendance. Il faut alors offrir aux exclus les moyens d'une participation à la vie sociale, par un soutien en termes de formation, d'appui aux petites entreprises, de micro-crédits, autant d'actions qui ne peuvent être engagées au niveau mondial, mais s'inscrivent dans une démarche territoriale et locale, hors de l'application rigide des règles d'une concurrence qui donne un pouvoir excessif à ceux qui disposent déjà de moyens matériels importants.

L'inégalité excessive porte en elle les germes essentiels de la pauvreté. Un PIB par habitant peut être élevé dans un pays, alors même qu'une

(9) J. FONTANEL, « The economic effects of military expenditure in Third World countries », *Journal of Peace Research*, vol. XXVII, n° 4, nov. 1990.

grande partie de la population se situe au seuil de la pauvreté, si la plupart des richesses sont accaparées par un nombre limité de personnes peu intéressées par ailleurs par le développement humain de leurs concitoyens. La pauvreté s'accompagne d'une fécondité accrue, d'une demande d'éducation réduite ou d'une grande vulnérabilité aux conflits extérieurs et aux catastrophes naturelles. La concurrence promue par l'OMC valorise l'action à court terme et la destruction progressive des activités des plus vulnérables. Pour améliorer le développement économique d'un pays, il est nécessaire de promouvoir le plein emploi par la mise en place d'activités de type « *capital saving* », d'investir sur la capacité d'action des populations de la « *down class* » et de renforcer l'agriculture vivrière à petite échelle en vue d'éviter les catastrophes alimentaires. Or ces actions économiques supposent une certaine protection des petites entreprises par rapport aux menaces des grandes firmes capables, pour prendre le monopole d'un marché, de vendre à perte le temps de la disparition de leurs concurrents locaux. Souvent, les petites entreprises n'offrent qu'une faible productivité au regard de méthodes de production dépassées. Il s'agit alors de leur offrir une formation – avec un élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur gratuit –, un meilleur accès à la technologie et des facilités de crédit. Dans ce contexte, l'action de l'OMC va à l'encontre de cette politique « volontariste » et ses membres pourraient alors s'adresser à l'ORD pour maintenir une concurrence, laquelle est pourtant très éloignée de l'idée de l'égalité des chances.

Les questions de santé ne peuvent pas non plus être éludées, car sans progrès dans ce domaine, l'ensemble du processus de développement peut être remis en cause. Les programmes de vaccination, de prévention par l'information (notamment contre la pandémie du VIH/SIDA) ou d'accès public peu onéreux aux produits pharmaceutiques génériques de première nécessité sur un marché peu rentable devraient être développés hors du cadre fixé par l'OMC.

L'aide apportée aux pays en développement n'est sans aucun doute pas suffisante et elle est souvent mal utilisée par les pays bénéficiaires. Dans les années 1960, l'action principale de l'aide au développement portait sur la mécanisation de l'agriculture et l'industrialisation par la stratégie de la substitution aux importations. La notion de rattrapage du développement, chère aux étapes de développement initiées par Rostow, négligeait complètement les questions de pollution, de changement de climat ou d'exploitation excessive de la Terre. Ensuite, elle revendiquait l'application des politiques d'ajustement structurel en vue de lutter contre le « mal développement ». L'assainissement des finances publiques des Etats mal gérés était devenu prioritaire, avec des résultats humains et sociaux plutôt désastreux. Aujourd'hui, William Easterly (10) conseille la suppression de

(10) W. EASTERLY, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin, 2006.

l'aide au développement, s'opposant ainsi aux économistes qui considèrent que l'aide au développement est largement insuffisante pour éradiquer l'extrême pauvreté (11).

Face à ces polémiques importantes, qui n'ont sans doute pas vraiment lieu d'être, certaines aides sont nécessaires lorsqu'elles sont productives (comme les campagnes de vaccination ou le financement de points d'eau ou d'équipements collectifs), d'autres, au contraire, favorisent plus le donateur que le supposé bénéficiaire (notamment certaines formes d'aides alimentaires en concurrence avec les produits substituables domestiques). Ce qui pose le plus souvent problème, c'est l'absence d'approche globale et intégrée des différentes composantes de la pauvreté en vue d'améliorer de manière pérenne les conditions de vie des populations et des territoires, intégrant simultanément les projets éducatifs, les opérations de logement, la lutte contre la malnutrition, l'aide aux soins, mais aussi l'accompagnement vers l'emploi. Dans ce cadre, l'analyse territoriale s'impose, notamment pour être au plus près de l'identification des besoins, mais aussi pour faciliter la proximité qu'impose la prise en compte des problématiques de l'accompagnement social des individus et des ménages.

LA NÉCESSAIRE APPROCHE TERRITORIALE DE LA PAUVRETÉ

L'approche territoriale de la gouvernance et du développement suppose l'exercice de réels pouvoirs des collectivités locales sur le développement et l'aménagement de leur territoire. Il ne s'agit pas seulement de renforcer les moyens disponibles des acteurs publics du territoire, il faut aussi accompagner les dynamiques d'acteurs au regard de la situation économique, culturelle, voire religieuse des territoires d'intervention (12).

À la suite des analyses de type « *Poverty Lab* » (13), il est nécessaire de valoriser les expériences qui ont pu réussir et de ne plus recommander celles qui ont échoué. Dans ce cadre, les grandes orientations générales ne sont que de peu d'intérêt, il faut simplement étudier sur le terrain les actions qui améliorent le bien-être à court et moyen termes des populations. Certaines évaluations des programmes d'aide apportent d'intéressantes informations. Les travaux de l'équipe d'Esther Duflo (14) insistent sur l'importance d'une démarche scientifique capable de prendre en compte les besoins formulés directement par les personnes concernées (15). La pauvreté ne peut être jugée que sur un territoire donné. Un foyer américain est considéré comme

(11) J. SACHS / J. FIEDEL, « The end of poverty: economic possibilities for our time », *International Journal*, 2005.

(12) C. COURLET / B. PECQUEUR, *L'Économie territoriale*, PUG, Grenoble, 2013.

(13) The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. Cf. le site Internet <http://www.povertyactionlab.org/fr>.

(14) Le Laboratoire d'action contre la pauvreté Abdul Latif Jameel (J-PAL) a été créé en 2003 au Massachusetts Institute of Technology (MIT, États-Unis) par Esther Duflo. Il dispose également à ce jour de bureaux régionaux hébergés par des universités locales en Europe, en Amérique latine, en Asie du Sud et en Afrique.

(15) E. DUFLO / A. V. BANERJEE, *Repenser la pauvreté, Les livres du nouveau monde*, Le Seuil, Paris, 2012.

« pauvre » si son revenu annuel par personne se situe en dessous d'un peu plus de 1 000 dollars par mois, soit une somme bien supérieure à ce que perçoivent près de 2,6 milliards de personnes dans le monde. Sur la base de la définition donnée à la grande pauvreté par la Banque mondiale, plus de 1,2 milliard de personnes en 2014 sont concernées, mais le rapport annuel du PNUD publié en juillet 2014 (16) ajoute 1,5 milliard de personnes réparties dans 91 pays en voie de développement en situation de carences en matière de santé, d'éducation et de niveau de vie. La pauvreté a plus d'une seule facette, selon le poids reçu en termes d'accompagnement social, d'éducation, de formation professionnelle et d'aspirations particulières de chacun (17).

Aujourd'hui, l'extrême pauvreté s'exprime plus par une alimentation inadaptée, même en quantité suffisante. Dans ce contexte, le don de grandes quantités de denrées alimentaires issues des surplus agricoles des pays donateurs n'est pas toujours souhaitable pour la santé à court et à moyen termes des personnes, en créant de nouveaux besoins coûteux et concurrents des filières de production locales. De même, le micro-crédit constitue une chance pour la création de petites entreprises (18), mais tous les candidats n'ont pas toujours la formation nécessaire à la gestion d'une entreprise. Dans ce cas, le financement d'une formation à la gestion pourrait avoir un impact plus positif à moyen terme pour tous les apprentis entrepreneurs (19), souvent peu soucieux des débouchés sur un marché localement saturé. C'est pourquoi le territoire et le local restent sans doute les lieux les plus efficaces pour lutter contre l'extrême pauvreté. Un soutien public des collectivités locales est indispensable pour le développement de « micro-projets » utiles à l'ensemble du tissu économique, avec une prise de risque public sur les expériences les plus novatrices ou les plus risquées, compte tenu du contexte local. En vue d'optimiser ce nouveau type d'investissement, il est nécessaire que les acteurs se situent au plus près du terrain.

L'aide internationale ne peut continuer à négliger une approche territoriale et trans-sectorielle de l'aide internationale. « *La lutte contre la pauvreté passe aussi, tout ou partie, par une réflexion à la fois intégrée (prenant en compte l'ensemble des besoins de chaque individu) et territoriale du développement (prenant en compte les spécificités économiques, sociales et culturelles de chaque société locale)* » (20). Un système de co-construction (équipe de recherche et d'expertise, opérateurs de développement, bailleurs de fonds, mais aussi acteurs locaux) pourrait définir les termes

(16) PNUD, Rapport sur le Développement humain 2014 ? Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience, ONU, New York/Genève, 2014.

(17) A. SEN, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris, 2000.

(18) M. YUNUS, *Vers un monde sans pauvreté*, Jean-Claude Lattès, Paris, 1997.

(19) E. DUFOLO, *La Politique de l'autonomie. Lutter contre la pauvreté (II)*, Le Seuil/République des idées, Paris, 2009.

(20) E. MATTEUDI, *Les Enjeux du développement local en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2012.

de référence des projets les plus prometteurs pour le développement économique durable. Les échelles spatiales de petite dimension (le village, la ville ou l'agglomération) permettent un repérage adapté des besoins spécifiques des populations. Dans ce contexte, les solutions à la pauvreté sont plus commodes et pertinentes à mettre en œuvre localement, sans pour autant considérer qu'un développement endogène soit possible, au regard des contraintes des matières premières et énergétiques et des technologies disponibles. Le « penser global, agir local » doit orienter la lutte contre la pauvreté et la misère. Dans ce contexte, l'action peut consister à accompagner les chômeurs structurels vers l'emploi, sur la base d'un salariat ou de la création d'une petite entreprise. Plusieurs succès ont été obtenus ainsi par les ONG, en partenariat avec les services de l'État. Il s'agit aussi de soutenir les filières de production territorialisées (cuir, bois, productions agricoles), ainsi que les filières de services susceptibles de répondre aux besoins de l'ensemble de la population vivant sur un même territoire (commerces ou aide à la personne).

* *
*

Aujourd'hui, la croissance indéfinie de la capacité à innover s'adresse principalement à la population riche ou aisée, elle s'applique de manière très accessoire aux grands problèmes humanitaires qui subsistent avec violence dans ce monde dit « en crise » qui n'a jamais été aussi opulent. Le « toujours plus » égoïste produit des situations d'abandon des formes d'humanité collective, le respect de la compétence bien souvent confondue avec celle de la capacité financière et intellectuelle à agir sur le monde ou la croyance indéfinie dans la capacité des technologies à résoudre les problèmes sociaux sont autant d'obstacles à la réalisation des nécessaires solidarités à une amélioration progressive de la vie pour la grande majorité des habitants de la Terre. Le fiasco relatif des récentes négociations de l'Organisation mondiale du commerce met en évidence les jeux des acteurs d'abord tournés sur leur propre développement, sans émettre un instant l'idée selon laquelle les inégalités permises par un système ne peuvent que croître sans l'intervention d'un organe qui les rendent supportables humainement et politiquement. La violence peut s'abattre sur un monde qui accepte un fonctionnement de rapports continuels de force et se préoccupe trop peu de l'épanouissement de ses composantes (21).

La conception humanitaire fonde l'action économique sur le bien-être de la population (22). Elle n'a pas été retenue par l'ensemble des « maîtres

(21) J. FONTANEL / F. COULOMB / L. BENSANEL, « Economists' controversies about the causality between war and economic cycles. Frontiers of peace economics and peace science », in M. CHATTERJI / Bo CHEN / R. MISSRA (dir.), *Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development*, vol. XVI, Emerald, Bingley, 2014.

(22) J. FONTANEL / B. CORVAISIER-DROUART, « For a general concept of economic and human security », in R. BELLAIS (dir.), *The Evolving Boundaries of Defence: an Assessment of Recent Shifts in Defence Activities*, Emerald, Bingley, 2014.

penseurs » et des décideurs qui orientent le fonctionnement du monde. Derrière la logorrhée libérale, les comportements mercantilistes des puissants s'appliquent plus qu'ils ne s'affichent. Les théories sur les notions de guerre économique sont évidemment aussi éloignées d'une conception « humaniste » de l'économie. Aujourd'hui, les pays développés s'estiment insuffisamment développés pour offrir une aide humanitaire globale aux pays les moins avancés. Ils se limitent à les inciter seulement à respecter les règles qui prévalent dans les grandes démocraties occidentales. Par exemple, en érigeant l'OMC comme un « modèle de développement », l'Union européenne valorise les considérations commerciales, qui dénaturent par ailleurs le débat démocratique, aux dépens du respect des droits de l'homme dans leur plénitude.

Quelques réactions commencent à se faire jour, avec l'essor des arrangements bilatéraux, régionaux et plurilatéraux qui ne constituent pourtant pas une alternative suffisante. La réforme de l'OMC s'impose en vue d'établir des accords commerciaux équilibrés, soucieux de l'intérêt collectif et de la réalisation des Objectifs du millénaire, de la lutte contre le changement climatique ou de la préservation de la biodiversité. L'interdépendance économique des nations et des régions est indispensable au mode de développement engagé. Il faut cependant introduire des règles et conditions minimales de bien-être pour le grand nombre qui ne soient pas affectées par les contraintes purement commerciales. Les gouvernements démocratiques doivent veiller à favoriser l'apparition de cercles vertueux de développement, que la concurrence effrénée entre entités inégales rend souvent impossible.

BIBLIOGRAPHIE

F. BOURGUIGNON, *La Mondialisation de l'inégalité*, Le Seuil/République des Idées, Paris, 2012.

C. COURLET / B. PECQUEUR, *L'Economie territoriale*, PUG, Grenoble, 2013.

E. DUFLO, *La Politique de l'autonomie. Lutter contre la pauvreté (II)*, Le Seuil/République des idées, Paris.

E. DUFLO / A. V. BANERJEE, *Repenser la pauvreté, Les livres du nouveau monde*, Le Seuil, Paris, 2012.

W. EASTERLY, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin, 2006.

Y. ECHINARD / J. FONTANEL / M. FONTANEL, « BRICS, un concept d'origine statistique devenu l'expression d'un puissant groupe de pression dans les relations internationales d'aujourd'hui », *Annuaire français des relations internationales*, 2013.

J. FONTANEL, *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris, 1995.

J. FONTANEL, « The economic effects of military expenditure in Third World countries », *Journal of Peace Research*, vol. XXVII, n° 4, nov. 1990.

J. FONTANEL / F. COULOMB / L. BENSAHEL, « Economists' controversies about the causality between war and economic cycles, Frontiers of peace economics and peace science », in M. CHATTERJI / Bo CHEN / R. MISSRA, *Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development*, vol. XVI, Emerald, Bingley, 2014.

J. FONTANEL / B. CORVAISIER-DROUART, « For a general concept of economic and human security », in R. BELLAIS (dir.), *The Evolving Boundaries of Defence: an Assessment of Recent Shifts in Defence Activities*, Emerald, Bingley, 2014.

E. MATTEUDI, *Les Enjeux du développement local en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2012.

Parlement européen/Actualité, Commerce international : les députés européens et nationaux demandent à l'OMC de maintenir l'approche multilatérale, 2013, disponible sur le site Internet www.europarl.europa.eu/news/fr/newsroom/content/20131202IPR29562/html/Commerce-international-maintenir-l'approche-multilatérale

T. PICKETTY, *Le Capital au XXI^e siècle*, Le Seuil, Paris, 2013.

PNUD, Rapport sur le développement humain 2014 ? Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience, ONU, New York/Genève, 2014.

J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1997.

J. SACHS / J. FIEDEL, « The end of poverty: economic possibilities for our time », *International Journal*, 2005.

A. SEN, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, 1991.

A. SEN, *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Odile Jacob, Paris, 2000.

A. SEN, « Identité et conflit. Existe-t-il un choc de civilisations ? », in J. FONTANEL (dir.), *Civilisations, globalisation, guerre. Discours d'économistes*, PUG, Grenoble, 2002.

J. STIGLITZ, *La Grande Désillusion*, Fayard, Paris, 2002.

The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, www.povertyactionlab.org/fr.

M. YUNUS, *Vers un monde sans pauvreté*, Jean-Claude Lattès, Paris, 1997.

MONDIALISATION, MULTILATÉRALISME ET GOUVERNANCE GLOBALE

Emmanuel DECAUX

Introduction. Puissance et impuissance

Hélène DE POOTER

Le « Rapport Janicot » sur La France et l'UNESCO.

Quelle place et quel rôle pour l'Etat hôte d'une organisation en crise ?

Arnaud DE NANTEUIL

*L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
et la gestion de la crise ukrainienne.*

Un bilan de la présidence suisse de l'OSCE (1^{er} janvier-31 décembre 2014)

Yves GOUNIN

Le Conseil d'Etat, au-delà du jacobinisme

INTRODUCTION

PUISSANCE ET IMPUISSANCE

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

Les organisations internationales restent le cadre naturel de la diplomatie multilatérale, même si 70 ans après la création du système de l'après-guerre, les défauts de l'âge s'accusent. Le déclin de l'UNESCO est d'autant plus éclatant qu'elle est l'héritière directe de l'Institut international de coopération intellectuelle, mis en place en 1925 dans le cadre de la Société des Nations, où voisinaient Henri Bergson et Paul Valéry, Marie Curie et Albert Einstein... (1) Gonzague de Reynold, qui fut le témoin de ces « Coopérateurs » a conservé les volutes esquissées par Paul Valéry :

« L'ennui fume ou sourit. L'Europe songe ou bâille.

Quant à l'Esprit, il fait un feu de paille

Idéal de l'amas de ces rapports tapés.

L'Ame s'offre des bains de champagnes frappés

Et le Corps fait à l'Ame écho... O paire

D'amis, cependant que le total COOPÈRE » (2).

Les débuts de l'UNESCO ont eux aussi été illustrés par de grands noms, comme Jacques Maritain ou Claude Lévi-Strauss, mais très vite l'organisation a cessé d'être une internationale des savants pour devenir une succursale de bureaucrates. Henri Laugier, devenu membre du Conseil exécutif en 1952 – après sa démission des Nations Unies en plein maccarthysme – a décrit avec colère la trahison intellectuelle qu'a constituée l'exclusion des personnalités culturelles des enceintes politiques de l'UNESCO (3). L'âge d'or de René Maheu, pendant trois mandats (1961-1974), avec le sauvetage d'Abou Simbel et de Venise, ou encore de Jeanne Hersch, en charge des droits de l'homme, ne rend que plus cruelle l'éclipse actuelle. Les crises s'emboîtent comme autant de poupées russes. Une crise de *leadership* d'abord, que traduit l'élection des derniers directeurs généraux (4). Une crise financière récurrente, au fil des aller et retour des

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (France).

(1) Jean-Jacques MAYOUX (dir.), *L'Institut international de coopération intellectuelle, 1925-1946*, IICE, Paris, 1946.

(2) Gonzague DE REYNOLD, *Mes mémoires*, t. III, Editions générales de Genève, 1963, p. 406.

(3) Chantal MORELLE, *Henri Laugier, un esprit sans frontières*, LGDJ/Bruylant, 1998.

(4) Cf. Christine ALLAN / Yvonne DONNERS, « Quel directeur général pour l'UNESCO ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, 2010.

Etats-Unis, le dernier départ étant suscité par l'admission de la Palestine comme Etat membre... Et, surtout, une crise intellectuelle, faute de projet collectif. Il y avait certes une part de facilité dans la manière dont Federico Mayor disait que l'UNESCO étant « *l'organisation de l'intelligence* », mais tout ce qui était nouveau la concernait : l'UNESCO avait su jouer un rôle de pionnier en matière de bio-éthique, au carrefour des sciences et des droits de l'homme. Malheureusement, le discrédit né de l'échec du NOMIC (5) semble avoir définitivement écarté l'UNESCO des dossiers relatifs aux nouveaux médias et à la gouvernance d'Internet.

Cette crise trouve son écho en miroir au niveau franco-français, avec la remise en cause de la Commission française pour l'UNESCO, dont Bernard Kouchner avait coupé les ailes, avant que Laurent Fabius lui torde le cou, comme le montre un article fort informé d'Hélène De Pooter. Les commissions nationales étaient nées dès 1922, sur une suggestion de Marie Curie de « *s'adresser aux organismes non gouvernementaux attachés directement à la vie scientifique et universitaire des pays en question* » (6). L'Acte constitutif de 1945 avait consacré ce principe à l'article VIII en visant à « *associer aux travaux de l'Organisation les principaux groupes nationaux qui s'intéressent aux problèmes d'éducation, de recherche scientifique et de culture, de préférence en constituant une commission nationale où seront représentés le gouvernement et ces différents groupes* ».

Ce faisant, le modèle de l'UNESCO avait des émules avec la structuration des institutions nationales des droits de l'homme, sur la base des « Principes directeurs de Paris », qui, adoptés en 1991 au Centre Kléber et entérinés par l'Assemblée générale des Nations Unies, garantissaient l'indépendance et le pluralisme des « institutions nationales » de type consultatif. Dans le même temps, la loi française sur la transparence de la vie publique, impose des règles très strictes aux membres des autorités administratives indépendantes pour prévenir tout conflit d'intérêt. Il peut dès lors sembler doublement paradoxal de voir ainsi la Commission nationale pour l'UNESCO devenir une simple association de la loi de 1901, un faux-nez de l'administration, elle qui avait été un petit parlement intellectuel. Une thèse récente sur le concept de puissance voyait dans le siège des organisations internationales une marque de puissance pour l'Etat hôte, c'est parfois aussi un signe d'impuissance.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) représente une tout autre forme de gouvernance. D'abord parce que l'OSCE n'a d'organisation que le nom, constituant une forme originale de « *soft organisation* », comme l'avait défini Luigi Condorelli (7). A défaut de statut et de structure, l'OSCE a des principes et des missions, des institutions décentralisées et un *leadership* qui se traduit par le rôle central de la

(5) Serge SUR, « Vers un Nouvel Ordre Mondial de l'Information et de la Communication », *Annuaire français de droit international*, 1981.

(6) Jean-Jacques MAYOUX (dir.), *op. cit.*, p. 538.

(7) Emmanuel DECAUX / Serge SUR (dir.), *L'OSCE, Trente ans après l'Acte final d'Helksinki*, Pedone, 2008.

présidence en exercice. Un ministre français envoyant un secrétaire d'Etat à une réunion annuelle lui avait dit que « l'OSCE ne ser[vai]t à rien ». La présidence en exercice ukrainienne s'était achevée sans éclat par un conseil ministériel organisé à Kiev en décembre 2013, permettant à certains ministres présents de s'aventurer place Maïdan. La présidence en exercice suisse s'est inscrite dans un paroxysme de crise, Didier Burkhalter utilisant tous les moyens de bons offices sans arriver à obtenir une percée diplomatique, lors du conseil ministériel de Bâle en décembre 2014, comme le montre bien Arnaud de Nanteuil avec son expérience directe du fonctionnement de l'OSCE.

Même si les premiers pas de la présidence en exercice serbe de 2015 ont été salués comme un « sans faute », avec un début de désescalade, le scepticisme demeure sur les prochaines échéances, notamment l'anniversaire « Helsinki+40 » prévu à l'été 2015. Un groupe indépendant de « Sages » – dans lequel figure Jean-Marie Guéhenno – a été mis en place pour fixer des perspectives d'avenir à une organisation née comme un pont entre l'Est et l'Ouest, désormais paralysée par la multiplication des « conflits gelés ». Tout au cours de l'année 2014, les efforts de médiation de la diplomatie suisse ont été supplantés par des initiatives *ad hoc*, de l'intervention à géométrie variable des ministres du « Triangle de Weimar », jusqu'au « format Normandie », après les rencontres en marge du 70^e anniversaire du Débarquement, le 6 juin 2014. De manière non moins paradoxale, le Belarus a offert ses bons offices, sortant Minsk de l'ostracisme où il était plongé. Les pays de « l'étranger proche » ont-il est vrai un intérêt évident à voir stabiliser la région sur la base des principes de l'Acte final d'Helsinki (8) ?

Face au pouvoir brut des Etats, que peuvent les organisations internationales, sinon tisser des toiles d'araignée juridique, tandis que « l'Europe songe ou bâille » ? On ne le sait que trop, cet ennui est trompeur. L'Europe du droit en gestation aurait-elle plus de force ? Une diplomatie judiciaire s'esquisse, au-delà des savants congrès, avec une mise en réseau de plus en plus étroite des juridictions européennes. C'est Jean-Paul Costa qui, en tant que Président de la Cour européenne des droits de l'homme, a inauguré la formule, sinon la fonction, en multipliant les contacts avec les Etats membres, notamment leurs juridictions suprêmes, pour sortir la Convention de l'impasse née du refus de la Douma de ratifier le Protocole n° 14. Le Conseil d'Etat, tournant le dos au nationalisme juridique d'antan, a trouvé toute sa stature européenne avec son Vice-Président, Jean-Marc Sauvé, prolongeant le « dialogue des juges » cher au président Bruno Genevois, en mettant l'accent sur le principe de subsidiarité, désormais consacré par le préambule du Protocole n° 15. On peut se demander si ce principe de « confiance mutuelle » n'a pas été brutalement remis en cause

(8) Nicolas BADALASSI, *En finir avec la Guerre froide. La France, l'Europe et le Processus d'Helsinki, 1965-1975*, Presses universitaires de Rennes, 2014.

par l'avis négatif rendu en décembre 2014 par la Cour de justice de l'Union européenne au sujet du projet d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Le blocage n'est pas venu de Moscou, sous le coup des sanctions européennes, mais de Luxembourg, au nom de l'autonomie du droit européen.

Il faut être deux pour passer du dialogue à la coexistence et à la coopération ; selon le triptyque gaullien, cela vaut pour les Cours comme pour les États, sans parler des organisations internationales, molles ou dures. On est encore loin de l'art diplomatique de Paul Valéry:

*« Et le Corps fait à l'Ame écho... O paire
D'amis, cependant que le total COOPÈRE ».*

LE « RAPPORT JANICOT » SUR LA FRANCE ET L'UNESCO

QUELLE PLACE ET QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT HÔTE D'UNE ORGANISATION EN CRISE ?

PAR

HÉLÈNE DE POOTER (*)

En juin 2014, l'Assemblée générale des Etats parties à la Convention sur la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (1) a renouvelé la moitié des membres du Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel chargé d'examiner les demandes présentées par les Etats parties et de décider des inscriptions sur les listes. Le groupe I (Etats européens) présentait trois candidats : la France, l'Italie et la Turquie. Cette dernière remporta l'élection.

Pourtant, dans un rapport remis quelques mois plus tôt (ci-après le Rapport), Daniel Janicot soulignait que la France avait « *intérêt à préparer dès maintenant sa candidature en vue de l'élection en 2014 du prochain Comité de la Convention – au lieu de soutenir la candidature de membres du groupe I qui ne sont pas toujours prêts techniquement (comme nous l'avions fait lors de la précédente élection)* » (2). Sur ce point, le rapport commandé par le ministre des Affaires étrangères afin de renforcer la relation entre la France et l'UNESCO n'a donc pas été parfaitement entendu.

Comment expliquer cette débâcle ? Manque de préparation de la candidature française ? Mauvaise réputation de l'Etat hôte ? Quelle que soit la réponse, elle est inquiétante. Le *Rapport* semble exclure la seconde possibilité, faisant état à plusieurs reprises de la qualité des positions françaises. Il ne mentionne pas que, dans un comité voisin, le Comité intergouvernemental de la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (ci-après « Comité du patrimoine mondial »), la France défend une position de plus en plus minoritaire parmi les Etats parties à la Convention du patrimoine mondial de 1972 (3). La France pourrait bien avoir subi du côté du patrimoine immatériel le contrecoup de ses

(*) Docteur en Droit public de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I, France).

(1) Adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO lors de sa 32^e session, le 29 septembre 2003, entrée en vigueur le 20 avril 2006.

(2) Daniel JANICOT, La France et l'UNESCO, Rapport au ministre des Affaires étrangères, 21 octobre 2013, p. 126, (ci-après : *Rapport*), disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/onu/evenements-et-actualites-lies-aux/actualites-21429/article/remise-a-laurent-fabius-du-rapport.

(3) Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale à sa 17^e session, le 16 novembre 1972, entrée en vigueur le 17 décembre 1975.

positions contestables du côté du patrimoine culturel et naturel. En outre, l'hypothèse d'une mauvaise préparation de la candidature française semble tout à fait confirmée par les faits. Un document d'information distribué à l'Assemblée générale des Etats parties en vue de l'élection révèle que la France n'a pas payé totalement ses contributions pour 2013 et 2014 et que son dernier paiement date d'avril 2013. Les retards de paiement ne sont pas anodins puisque, conformément à l'article 26§ 5 de la Convention, « *tout Etat partie à la présente Convention, en retard dans le paiement de sa contribution obligatoire ou volontaire au titre de l'année en cours et de l'année civile qui l'a immédiatement précédée, n'est pas éligible au Comité* ». De son côté, la Turquie s'est acquittée de l'intégralité de ses contributions et a déposé sa candidature le 11 avril 2013, alors que la France a attendu le 10 février 2014 pour faire de même (4). Ces éléments ne sont pas anodins car ils manifestent un certain désintérêt de la France pour l'UNESCO et ne sont vraisemblablement pas étrangers au fait que la France n'a pas été élue au Comité intergouvernemental.

La commande d'un rapport par Laurent Fabius cherchait précisément à combattre l'idée que la France se désintéresserait de l'UNESCO. Par lettre de mission du 28 février 2013 (5), le ministère des Affaires étrangères chargea le conseiller d'Etat Daniel Janicot de lui remettre un rapport sur *La France et l'UNESCO*. Le ministre part du constat que la France, en tant que pays fondateur et pays hôte de l'UNESCO, exerce à l'égard de l'organisation une « *responsabilité spécifique* », que le ministre veut voir évaluée dans un « *contexte international et diplomatique* » – la lettre ne parle pas explicitement de crise budgétaire – qui entrave la capacité de cette organisation à mener sa mission fondatrice chaque jour plus légitime. La lettre de mission charge ensuite Daniel Janicot de dresser l'état actuel de la relation privilégiée entre la France et l'UNESCO et d'évaluer les conditions dans lesquelles cette relation pourrait être approfondie.

Ami personnel du ministre des Affaires étrangères, Daniel Janicot possède une expérience bien établie dans le domaine culturel et artistique : administrateur de la Bibliothèque publique d'information du Centre Georges-Pompidou en 1979, vice-président de la Bibliothèque nationale de France, délégué général de l'Union centrale des arts décoratifs, président de l'Agence de la Vallée de la Culture (projet de l'île Seguin) et auteur du rapport sur la dimension culturelle du Grand Paris, il est par ailleurs président de ProCultura, un « *think tank culturel* » dont l'ambition est de « *traiter des questions liées aux politiques publiques dans les domaines de la culture et des médias* » (6). Enfin, D. Janicot fut conseiller spécial du Directeur général de l'UNESCO en 1990, puis sous-directeur général de 1994 à 1999. Candidat au poste de Directeur général de l'UNESCO en 1999

(4) ITH/14/5.GA/INF.10 Rev.4, p. 2.

(5) Lettre de mission de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, 28 fév. 2013.

(6) Ces informations sont disponibles sur le site Internet procultura.fr/.

présenté par la Géorgie (7), il n'obtient que trois voix et dut s'incliner face à Koichiro Matsuura (8).

La méthode utilisée pour l'élaboration du Rapport suscite un certain étonnement. L'auteur explique que « tout ce qui touche à l'UNESCO soulève, de la part des interlocuteurs, des passions et des polémiques ». Il parle même de « confusion des esprits », du fait que « [b]eaucoup de commentaires colportent des rumeurs ou des informations fausses », de la difficulté pour les personnels des Délégations permanentes et du Secrétariat de « percevoir les politiques menées dans leur ensemble » ou encore de leur connaissance « parcellaire » des activités de l'Organisation (9). Dès lors, on a du mal à comprendre la conclusion qu'en tire l'auteur du Rapport : « [c']est pourquoi nous avons privilégié la formule des entretiens plutôt que le recours aux textes et aux documents » (10). A cette première curiosité s'en ajoute une autre relative au choix des personnes interrogées. Le Rapport indique que « [l]es personnalités les mieux indiquées pour parler de la relation entre la France et l'UNESCO étaient les Ambassadeurs qui ont exercé les fonctions de Délégués Permanents de la France » (11). S'il semble difficile de ne pas interroger les délégués permanents, comment croire sérieusement qu'ils sont les « personnalités les mieux indiquées » alors que c'est notamment la qualité de leur investissement qui doit être appréciée ? Inversement, des personnalités moins visibles mais réputées pour leur connaissance des dossiers n'ont pas été consultées. Ces écueils méthodologiques sont peut-être dus au délai extrêmement restreint de quatre mois accordé à Daniel Janicot pour réaliser un mandat « complexe et difficile » (12) de l'aveu de l'auteur lui-même.

L'enjeu de ce commentaire sera d'évaluer si les propositions formulées dans le *Rapport* sont à la hauteur des ambitions françaises et si l'UNESCO pourra ressortir renforcée de la mise en œuvre des préconisations formulées par l'auteur du *Rapport*, car cela paraît une question prioritaire pour une organisation en perte de vitesse. A cette fin, les objectifs poursuivis par le *Rapport* seront étudiés avant que soient appréciées les mesures recommandées dans ce dernier.

LES OBJECTIFS POURSUIVIS

Telle que rédigée, la lettre de mission du ministre des Affaires étrangères fait un lien direct entre le contexte difficile dans lequel l'UNESCO tente de remplir sa mission et l'approfondissement des relations entre la France et

(7) 157 EX/SR.1-11 – SR.2, p. 20, §21.

(8) Jean-Pierre PERRON, « Le candidat japonais conforte son avance à la tête de l'UNESCO », *Libération*, 20 oct. 1999, disponible sur le site Internet www.liberation.fr/monde/1999/10/20/le-candidat-japonais-conforte-son-avance-a-la-tete-de-l-unesco_286725.

(9) *Rapport*, p. 23.

(10) *Id.*

(11) *Id.*, p. 25.

(12) *Id.*, p. 22.

l'UNESCO compte tenu des responsabilités spécifiques de la première. La lettre ne précise pas vers quel objectif doit tendre cet approfondissement, mais puisque les difficultés que l'Organisation rencontre y sont mentionnées, l'objectif devrait être d'améliorer la capacité de l'UNESCO à remplir sa mission. En réalité, l'objectif poursuivi par le *Rapport* paraît étonnamment restreint par rapport à l'importance des enjeux laissés dans l'angle mort.

Un objectif restreint

La conclusion du *Rapport* préconise qu'« [i]l est temps de faire rentrer l'UNESCO au nombre des leviers de notre diplomatie d'influence » (13). Dès lors, il devient clair que les propositions formulées ne sont pas essentiellement inspirées par la volonté de sortir l'UNESCO de la crise, mais plutôt par la volonté de servir les intérêts de la France.

Le *Rapport* déçoit car, en plus d'adopter cet angle d'approche étroit, il ne fournit pas de liste des intérêts que la France devrait veiller à sauvegarder. On peut cependant en glaner un certain nombre. Premièrement, la France aurait un intérêt financier à voir sa relation avec l'UNESCO perpétuée et approfondie. La présence du siège de l'UNESCO sur le territoire de la France serait « un levier très important pour ses intérêts propres » (14), en termes politiques, économiques, financiers et sociaux. Bien que sa contribution au budget de l'UNESCO soit élevée (16,4 millions d'euros au budget ordinaire (15)), « [l]a France récupère plusieurs fois sa mise » (16) en raison des retombées économiques de la présence de l'UNESCO à Paris, qui s'élèvent au moins à 203 millions d'euros (17).

La France a également des intérêts à sauvegarder en termes culturels (diversité culturelle et financement de la création (18), sauvegarde des biens culturels acquis (19)) et linguistiques (20). La promotion de la langue française est citée avec raison puisque les documents ne sont pas toujours distribués en français par le Secrétariat (21).

On aurait aimé trouver dans le *Rapport* une présentation synthétique et un peu plus originale des intérêts de la France, qui dépassent sûrement les intérêts financiers, linguistiques et culturels.

Comme on le voit, le *Rapport* n'est absolument pas un plan de sauvetage de l'Organisation. Pourtant, si la France souhaite conserver une posture

(13) *Ibid.*, p. 202.

(14) *Ibid.*, p. 50.

(15) *Ibid.*, p. 68.

(16) *Ibid.*, p. 69. Dans le même sens, cf. Conseil d'Etat, *L'implantation des organisations internationales sur le territoire français*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 7.

(17) *Ibid.*, pp. 65-66.

(18) *Ibid.*, p. 143.

(19) *Ibid.*, p. 155.

(20) *Ibid.*, p. 163.

(21) Cf. la protestation de Son Excellence M. Jean Guéguinou, 175^e session du Conseil exécutif, mardi 3 oct. 2006.

éminente à l'UNESCO, elle ne devra pas oublier de défendre l'intérêt de l'Organisation, ce qui n'est pas nécessairement compatible avec la défense de ses propres intérêts ni avec le soutien apporté à d'autres Etats membres. Or, le *Rapport* n'indique pas ce que serait l'intérêt général de l'Organisation. Il laisse en outre subsister plusieurs sujets importants dans l'angle mort.

Un angle mort important

Sans les énumérer, le *Rapport* reconnaît que de nombreux sujets n'y sont pas abordés (22). C'est un constat lucide, qui s'explique en partie par le fait que des personnes à la fois compétentes et en position de s'exprimer sans conflit d'intérêts ni crainte pour leur emploi n'ont pas été sollicitées. La subsistance d'un important angle mort s'explique également par le parti pris du point de vue des objectifs poursuivis. Puisque l'objectif du *Rapport* est de faire valoir les intérêts de la France, les positions françaises favorables à la France mais dommageables pour la crédibilité de l'UNESCO ne sont pas critiquées. On comprend également que, la France ayant ardemment soutenu la Directrice générale, Mme Irina Bokova, pour sa réélection, le clientélisme de cette dernière ne soit pas dénoncé et que son bilan de la gestion de la crise budgétaire ne soit que rapidement évoqué.

Les positions françaises dommageables à la crédibilité de l'Organisation

La France défend parfois ses intérêts de façon ostensiblement déplacée, ce qui nuit à sa crédibilité au sein de l'UNESCO et à celle de cette dernière. C'est le cas en ce qui concerne le patrimoine mondial. Le *Rapport* reconnaît pourtant que ce programme reste aujourd'hui « *le plus populaire de l'UNESCO* » (23).

Le Commissaire aux comptes de l'UNESCO a fait remarquer que les intérêts économiques et les considérations géopolitiques poussaient certains Etats à insister pour obtenir l'inscription de biens qui n'ont pas de valeur universelle exceptionnelle, cela, en dépit des considérations scientifiques (24). Il recommande que le règlement intérieur du Comité du patrimoine soit révisé afin d'interdire à un Etat élu au sein de cet organe

(22) *Rapport*, p. 24. En particulier, les questions juridiques sont largement ignorées, tout comme la question des droits de l'homme, alors que l'existence du mécanisme de surveillance institué par l'UNESCO est régulièrement remise en cause par certains Etats. Pour une étude de la « procédure 104 », cf. Pierre Michel EISEMANN, « Quelques observations sur une procédure discrète de promotion des droits de l'homme : la 'procédure 104' de l'UNESCO », in Jean-François AKANDJI-KOMBÉ (coord.), *L'Homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 707-732.

(23) *Rapport*, p. 112. Cf. aussi Rama YADE, *Carnets du pouvoir 2006-2013*, Editions du Moment, Paris, 2013, p. 399.

(24) Commissariat aux comptes de l'UNESCO, *Evaluation indépendante par le Commissaire aux comptes de l'UNESCO sur la mise en œuvre de la Stratégie globale pour une liste du patrimoine mondial équilibrée, représentative et crédible, et de l'initiative de partenariats pour la conservation (PACTe)*, WHC-11/18.GA/8, 1^{er} août 2011, §18 et au-dessus du §21.

de présenter un dossier d'inscription pendant son mandat ou, du moins, de surseoir à son examen (25).

En dépit des conditions favorables proposées aux Etats siégeant au sein du Comité – il était suggéré que les dossiers suspendus (deux par an, soit huit dossiers) soient crédités à l'Etat à l'expiration de son mandat –, la France s'oppose à cette évolution. Comme le reconnaît le *Rapport*, une inscription sur la Liste du patrimoine mondial entraîne une augmentation de 25% de la fréquentation du site (26), ce qui n'est probablement pas étranger aux réticences de la France.

La France ternit également sa réputation en exerçant du *lobbying* pour que le Comité ne respecte pas les recommandations des organisations consultatives dont la compétence est pourtant reconnue (27). L'ensemble tectono-volcanique de la chaîne des Puys et de la faille de Limagne en est un bon exemple. L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), organisation consultative compétente pour la sélection des biens naturels, avait communiqué au mois de mai 2014 un avis solidement motivé de « non-inscription » (28). L'UICN avait même fait remarquer qu'avant d'entamer le processus de proposition – qui est long et coûteux –, la France aurait dû mener des études de faisabilité (29). C'est une remarque particulièrement révélatrice de la piètre qualité du dossier présenté par la France, puisque les études de faisabilité permettent d'éviter des dépenses inutiles pour des propositions d'inscription « *qui ont peu de chance d'aboutir* » (30).

Lors de sa 38^e session tenue à Doha en juin 2014, n'osant pas passer d'un avis de non-inscription à une inscription, le Comité du patrimoine mondial a néanmoins décidé d'un renvoi (31). Le renvoi est censé intervenir lorsque le Comité souhaite obtenir un complément d'information (32). Il permet à l'Etat de présenter à nouveau sa proposition d'inscription lors de la session suivante du Comité. Or l'UICN ne fait quasiment pas état de lacunes dans le dossier. Ses critiques portent sur la qualité du site lui-même. Il s'agit donc d'un détournement de la procédure de renvoi.

Le témoignage de Rama Yade, déléguée permanente de la France à l'UNESCO entre décembre 2010 et novembre 2011, est clair : « *C'est à qui arrachera le plus de voix pour son site à classer. Certains sites ne le méritent pas mais tout est politique ici. [...] Nos votes sont dictés par nos convictions*

(25) *Ibid.*, recommandation n° 12.

(26) *Rapport*, p. 112.

(27) Leur rôle est mentionné à l'article 8§3 de la Convention du patrimoine mondial.

(28) UICN, *Rapport de l'UICN pour le Comité du patrimoine mondial, 38^e session*, WHC-14/38.COM/INF.8B2, avr. 2014, p. 79.

(29) *Ibid.*, p. 78.

(30) Comité intergouvernemental pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, WHC.13/01, juil. 2013, §122.

(31) Comité du patrimoine mondial, décision 38 COM 8B.11, §2.

(32) *Orientations...*, *op. cit.*, n° 30, §159.

quant à la qualité de tel ou tel dossier, mais aussi par une politique féroce d'échanges de bons procédés. C'est passionnant » (33).

De tout cela, le *Rapport* ne dit mot et prend le parti de vanter les actions de la France (sauvetage d'Abou Simbel, qui date tout de même des années 1960 ; engagement de la France au Mali, où des milliers de manuscrits ont été brûlés et plusieurs mausolées détruits) (34). Il attribue aux BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) la politisation dénoncée par le Commissaire aux comptes, alors que la France est active dans ce domaine également (35).

Le recentrage programmatique

La gestion de la crise budgétaire que traverse l'Organisation fut critiquée par le Commissaire aux comptes de l'UNESCO (36). Le *Rapport* n'est pas silencieux sur cette gestion. On regrettera cependant que cette section ne fasse pas l'objet d'une subdivision isolée par un titre, ce qui, d'un point de vue formel, aurait attiré l'attention du lecteur sur ce problème important. Daniel Janicot note très justement que les Etats sont toujours d'accord pour réduire les priorités, mais qu'ils s'opposent sur les choix à effectuer. Il relève qu'un classement des priorités sectorielles a toutefois été validé lors de la 5^e session extraordinaire du Conseil exécutif le 4 juillet 2013 (37). Ce dernier a demandé à la Directrice générale de lui soumettre un plan budgétaire et de restructuration du personnel fondé sur les priorités retenues (38). Il demandait que les allocations budgétaires soient ainsi réparties : (i) priorité budgétaire A (hautes), 80-100% du montant prévu dans le projet de programme et de budget 37 C/5 pour 2014-2017 ; (ii) priorité budgétaire B (moyennes), 40-80% du montant prévu dans le 37 C/5 ; (iii) priorité budgétaire C (basses), 0-40% du montant prévu dans le 37 C/5 (39).

Une telle stratégie était unique dans l'histoire de la famille des Nations Unies. Or, les Etats membres ont pu constater que la Directrice générale a affecté un budget à tous les programmes, y compris les programmes classés C (40). En moyenne, les programmes classés A sont financés à 88,9%, les programmes classés B-A sont financés à 80,17%, les programmes classés B sont financés à 63,6% et les programmes classés C sont financés à 36,5%. Ce sont donc les programmes classés C qui sont financés au plus

(33) Rama YADE, *op. cit.*, p. 417.

(34) *Rapport*, p. 123.

(35) Rama YADE, *op. cit.*, p. 417.

(36) Commissariat aux comptes de l'UNESCO, *Rapport d'audit sur la gestion de la crise budgétaire et financière de l'UNESCO : impacts des réformes en cours, des mesures d'urgence et des mesures structurelles consécutives*, 191 EX/28 Partie II, 10 avril 2013, §§ 15, 23, 25, 39, 50, 82.

(37) *Rapport*, p. 169.

(38) Décision 5 X/EX/2 adoptée par le Conseil exécutif à sa 5^e session extraordinaire, 4 juil. 2013, §6.

(39) *Ibid.*, §6(d).

(40) *Mise en œuvre de la décision 191 EX/15 relative au Projet de stratégie à moyen terme (37 C/4) et au Projet de programme et de budget (37 C/5), ainsi que la décision 5 X/EX/2*, Document 192 EX/16 Partie I, annexe II.

proche du maximum retenu par le Conseil exécutif. En outre, on peut recenser six fusions de programmes C avec des programmes classés A ou B, pour lesquelles le financement global s'échelonne de 51 à 80%, ce qui réduit la visibilité du financement effectif des programmes C.

En outre, des économies d'au moins 33 millions de dollars dans la partie non programmatique du budget étaient demandées par le Conseil exécutif (41), ce que la Directrice générale n'est pas parvenue à réaliser. Des coupes d'un montant de 5,3 millions de dollars sont encore nécessaires à ce jour (42).

Le *Rapport* ne dit mot du plan budgétaire et de restructuration du personnel présenté par la Directrice générale, alors qu'il a été transmis aux délégations le 29 août 2013, près de deux mois avant la remise du *Rapport* dans sa version définitive. Ce manque de réactivité est regrettable car il concerne une question fondamentale qui n'a pas été correctement traitée, sans doute afin de complaire au plus grand nombre d'Etats avant les élections de l'automne 2013.

Plus curieusement encore, le *Rapport* relève « *les décalages entre des priorités de fait qui sont celles de la France et celles des Etats membres telles qu'elles ont été objectivées dans la classification des priorités établie par le groupe de travail du Conseil [e]xécutif* » (43). Le rapport du groupe de travail n'étant pas cité et les priorités de la France n'étant pas identifiées, le décalage annoncé n'est pas visible et aucune conclusion n'en est tirée.

En conclusion, le *Rapport* semble adopter un angle d'approche bien étroit, peu adapté aux enjeux auxquels doit faire face l'UNESCO depuis la suspension du versement de leurs contributions par les Etats-Unis et Israël. Dès lors, les mesures recommandées seront nécessairement insuffisantes même si certaines d'entre elles sont intéressantes.

LES MESURES RECOMMANDÉES

Afin d'entretenir une relation qui rapporte tant à la France, le *Rapport* contient de nombreuses recommandations de natures très variées, de la création d'un environnement compétitif à la restructuration de la Commission nationale française pour l'UNESCO, en passant par l'unilatéralisme et la représentation de la France.

Un environnement compétitif

Les bâtiments et l'équipement

Le *Rapport* note que la construction du site de Fontenoy a entraîné des retombées économiques importantes et un certain prestige pour

(41) Décision 5 X/EX/2, §6(b).

(42) 192 EX/16 Partie I, p. 6, §21.

(43) *Rapport*, pp. 140-141.

l'architecture et l'ingénierie française (44). Il souligne également que « *le site de Fontenoy vieillit rapidement* » (45). Aujourd'hui, il est « *loin d'être un site à la hauteur des exigences en termes d'attractivité* », la place de Fontenoy « *est dans un état d'abandon relatif* » et les touristes ne s'y rendent pas (46).

Pourtant, dans les années 1990, le gouvernement français a chargé l'architecte Jean Belmont d'établir un plan global de rénovation. La France refusa de financer les travaux, même si elle accepta de garantir à l'UNESCO un prêt de près de 80 millions d'euros et de prendre à sa charge les intérêts de ce prêt (47), ce qui fut considéré comme insuffisant par nombre de délégations qui attendaient de la France qu'elle assume elle-même le coût des travaux. Le plan Belmont ne permit la rénovation que de 38% de l'ensemble immobilier entre 2001 et 2009. Une gestion peu rigoureuse de la rénovation fut pointée du doigt par le Commissaire aux comptes (48). Un nouveau Plan directeur fut présenté à la 36^e session de la Conférence générale tenue à l'automne 2011. Il relève les innombrables risques d'une non-intervention (49) et évalue le coût de la rénovation complète des sites Fontenoy et Miollis/Bonvin à 55,5 et 245,7 millions d'euros respectivement (50). La Conférence générale a invité la Directrice générale à présenter un plan de financement (51). Compte tenu de la situation budgétaire de l'UNESCO, le Plan directeur est suspendu et seuls des travaux d'entretien d'urgence et de maintenance peuvent être réalisés, comme la réparation du toit de la salle 1 avant la 37^e Conférence générale (2013) afin de remédier aux importantes fuites d'eau. Un projet de partenariat public-privé est à l'étude pour mener à bien la rénovation des sites (52).

Le bilan est donc peu flatteur pour la France. En 2009, le Conseil d'Etat notait déjà que « *la place de la France pour l'accueil d'organisations internationales est au total moyenne* » (53). Le *Rapport* relève avec raison que la France doit être attentive à la concurrence des autres places internationales (54). Le Conseil d'Etat a rappelé que l'Etat hôte d'une organisation n'était pas à l'abri du départ de cette dernière (55). La

(44) *Rapport*, p. 54.

(45) *Ibid.*, p. 55.

(46) *Ibid.*, p. 57.

(47) « Plan de rénovation du siège de l'UNESCO : le gouvernement français accorde un prêt de 80 millions d'euros à l'Organisation », 28 fév. 2004, disponible sur le site Internet portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=18816&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consulté le 11 août 2014).

(48) Rapport du Commissaire aux comptes sur la rénovation du site Fontenoy au siège de l'Unesco, 181 EX/42, 13 mars 2009.

(49) 36 C/INF.12, p. 15, disponible sur le site Internet unesdoc.unesco.org/images/0021/002109/210908f.pdf.

(50) 36 C/INF.12, p. 2.

(51) Résolution 36 C/101.

(52) *Questions relatives au siège*, 190 EX/33 Partie I, p. 1, §3.

(53) Conseil d'Etat, *L'Implantation des organisations internationales sur le territoire français*, La Documentation française, Paris, 2009, p. 14.

(54) *Rapport*, p. 56.

(55) Conseil d'Etat, *L'Implantation des organisations internationales...*, *op. cit.*, pp. 17-18.

France aurait sans doute intérêt à investir dans des travaux permettant de réhabiliter les bâtiments de l'UNESCO de façon durable.

L'accueil du personnel et des délégations étrangères

Le *Rapport* affirme que les personnels étrangers qui travaillent à l'UNESCO « se plaignent d'un manque de considération de la France et des Français à leur égard » (56). Il suggère que ces personnels soient « reconfort[és] » par des visites d'expositions, d'établissements culturels français et parisiens (57).

Le *Rapport* encourage également les visites ministérielles à l'UNESCO, car elles remobilisent les membres du Secrétariat (58). Il relève que, pour la première fois, un chef de l'Etat français ne s'est pas rendu à l'UNESCO pour une visite officielle sous la présidence de Nicolas Sarkozy (59). Cela est si mal perçu que, lors de sa passation de pouvoir, Catherine Colonna (mars 2008-décembre 2010) indique à Rama Yade que, si elle n'avait qu'une seule chose à faire, c'était de faire venir le président Sarkozy (60). Ancien délégué permanent de la France à l'UNESCO (novembre 2011-octobre 2013), Daniel Rondeau s'étonnera lui aussi de l'autisme de la France : « Cent quatre-vingt-dix ambassadeurs, pour la plupart francophiles. Et nous ne leur parlons pas. » (61)

Les visites présidentielles et ministérielles constituent un levier important pour entretenir les relations publiques et une preuve de considération envers les délégations étrangères, tout comme le fait que l'orateur ne quitte pas la salle sitôt son discours achevé (62) ou que l'ambassadeur assiste aux cocktails. La France devrait prendre garde à ne pas sous-estimer ses responsabilités d'Etat hôte.

L'unilatéralisme

Le *Rapport* plaide pour une initiative politique française en vue d'une refondation de l'UNESCO. Cela justifierait la mise en place d'une plateforme nationale d'évaluation des programmes dont le fonctionnement serait dicté par les intérêts de la France. On comprend plus difficilement que le *Rapport* insiste sur l'importance de soutenir des programmes que de nombreux Etats membres ne souhaitent pas voir mis en œuvre.

(56) *Rapport*, pp. 25-26. Pour un commentaire dans le même sens, cf. Yves COURRIER, *L'Unesco sans peine*, L'Harmattan, Paris, 2005, pp. 95-96 ; Gabrielle CAPLA, « Révolte silencieuse pour sauver l'Unesco », *Le Monde diplomatique*, sept. 2009.

(57) *Rapport*, p. 74.

(58) *Ibid.*, pp. 77-78.

(59) *Ibid.*, p. 28.

(60) Rama YADE, *op. cit.*, p. 396.

(61) Daniel RONDEAU, *Vingt ans et plus. Journal 1991-2012*, Flammarion, Paris, 2014, p. 856.

(62) A cet égard, le témoignage de Daniel Rondeau est parlant, *Ibid.*, p. 903.

La refondation de l'UNESCO

Partant du constat que les Etats-Unis auraient posé comme condition à leur retour la mise en place d'une réforme interne, le *Rapport* plaide pour une initiative politique française pour une refondation de l'UNESCO dans le but de sauvegarder l'universalité de l'Organisation. Il appelle à une réflexion sur l'étendue et la pertinence du mandat de l'UNESCO ainsi que sur sa gouvernance (63). Il pose comme condition essentielle que cette refondation soit initiée et soit développée « *de l'extérieur de l'Unesco pour éviter les blocages* » (64). Dans un premier temps, l'auteur du *Rapport* suggère qu'une personnalité indépendante mène la phase préparatoire puis s'assure du soutien de quelques grands Etats (65). Cela déboucherait en 2016 sur l'élaboration d'un acte additionnel qui prendrait la forme d'une Déclaration ou d'une Convention, adaptant l'UNESCO à son époque et à un mandat modernisé et actualisé (66).

Une déclaration serait difficilement obligatoire. L'adoption d'une convention pose problème dans la mesure où les Etats qui n'y seraient pas parties n'y seraient pas liés. Le *Rapport* n'envisage pas la procédure d'amendement prévue à l'article XIII de l'Acte constitutif de l'UNESCO, qui pourrait offrir une solution puisque les amendements prennent effet lorsqu'ils sont adoptés par la Conférence générale à la majorité des deux tiers. Cependant, les amendements entraînant des modifications fondamentales dans les buts de l'Organisation ou des obligations nouvelles pour les Etats membres – qu'une « *refondation* » de l'UNESCO pourrait exiger – doivent par la suite être acceptés par les deux tiers des Etats membres avant d'entrer en vigueur, ce qui augmente les risques de paralysie.

La mise en place d'une plate-forme nationale d'évaluation des programmes

Le *Rapport* fait remarquer que l'Organisation a commandé de multiples dispositifs d'évaluation des programmes, mais le bilan qu'il dresse n'est pas positif (67). Parallèlement, il est ajouté que la France ne dispose d'aucune stratégie d'ensemble (68). La conclusion est donc vite trouvée : la France devrait mettre en place une plate-forme nationale chargée d'une évaluation à la fois scientifique et politique des programmes, selon des critères suggérés par l'auteur du *Rapport* (69). Cette plate-forme devrait être nourrie par une initiative intellectuelle française. Elle aurait pour objectif de comprendre véritablement les programmes existants, de mobiliser les experts, les intellectuels, les scientifiques et les créateurs français autour

(63) *Rapport*, p. 194.(64) *Id.*(65) *Ibid.*, pp. 194-195.(66) *Ibid.*, p. 195.(67) *Ibid.*, pp. 167-169.(68) *Ibid.*, p. 142.(69) *Ibid.*, pp. 171-172.

de cette entreprise de reconstruction programmatique qui devrait tenir compte des intérêts de la France (70).

Dans le même temps, le *Rapport* affirme que les priorités de la France ne correspondent pas toujours aux priorités retenues au niveau multilatéral (71). Or, pour conduire à une réforme, tout travail mené par la France sur les priorités thématiques devra être accepté par les autres Etats. Le *Rapport* néglige le fait que la plate-forme nationale devra nécessairement connaître un prolongement au niveau multilatéral.

Le soutien à des initiatives contestées

En attendant la mise en place d'une telle plate-forme, le *Rapport* suggère quelques opportunités programmatiques qu'il faudrait saisir à court terme, notamment l'implication de la France dans la mise en place du Centre international sur les transformations sociales. Il suggère également que la France soutienne l'intégration de la culture dans l'agenda post-2015 pour le développement. Ces deux projets portés par la Directrice générale se heurtent pourtant à de fortes réticences de la part des Etats membres de l'UNESCO.

La mise en place d'un Centre international sur les transformations sociales

Le *Rapport* indique clairement que la France devrait « *soutenir activement ce projet et en faire un programme moteur de l'UNESCO* » (72). Il prend néanmoins soin de mentionner que le projet de Centre doit être « *adossé à une démarche scientifique consolidée* » (73). C'est bien cela qui pêche. De nombreux Etats ont critiqué de façon acerbe la pertinence du projet présenté par la Directrice générale (74). En revanche, la France a déclaré qu'elle soutenait cette « *idée généreuse* » (75).

Le Conseil exécutif a finalement considéré qu'« *à ce jour, la nécessité d'une nouvelle structure n'est pas suffisamment établie, et que les activités proposées pour le centre doivent être mises en œuvre par le Secteur des sciences sociales et humaines, comme prévu dans les résultats escomptés* ». Il a donc décidé de reporter la décision concernant la création d'un Centre à la 38^e session de la Conférence générale, soit en novembre 2015 (76), ce qui a été salué par la majorité des représentants (77). La France risque donc

(70) *Ibid.*, p. 196 et, sur les modalités pratiques, p. 171 et pp. 196-197.

(71) *Ibid.*, pp. 140-141.

(72) *Ibid.*, p. 108.

(73) *Ibid.*, p. 151.

(74) 191 EX/SR.1, p. 14, §§16.17-16.18 (présidente du Groupe préparatoire *ad hoc* du Conseil exécutif) ; 191 EX/SR.2, p. 23, §5.3 (Equateur), p. 27, §10.3 (Japon), p. 31, §13.1 (République de Corée) ; 191 EX/SR.3, p. 46, §5.8 (Djibouti), p. 51, §8.4 (Arabie saoudite), p. 62, §17.5 (Haïti), p. 64, §18.7 (Fédération de Russie), pp. 66-67, §§20.2 et 20.5 (Venezuela) ; 191 EX/SR.5, p. 107, §4 (Equateur), §5 (Afghanistan) ; 191 EX/SR.8, p. 136, §12.5 (conclusions des travaux de la réunion conjointe de la Commission financière et administrative et de la Commission du programme et des relations extérieures).

(75) 191 EX/SR.3, p. 56, §12.6.

(76) Décision 192 EX/16 III, §§5 et 6.

(77) 192 EX/SR.9, p. 117, §11.3.

de se placer en porte-à-faux si elle décide de soutenir ce projet largement rejeté en raison de ses piètres qualités.

L'intégration de la culture en tant qu'objectif à part entière dans le programme de développement pour l'après-2015

La Directrice générale mène une campagne à New York pour que la culture, domaine de compétence de l'UNESCO, soit reconnue explicitement comme l'un des futurs objectifs pour le développement durable (ODD). Le *Rapport* suggère à la France de soutenir cette initiative (78).

Pourtant, certains Etats en développement membres de l'UNESCO sont opposés à l'idée de faire de la culture un objectif spécifique (79). La priorité devrait aller à l'éducation, préalable indispensable au développement, la culture étant un objectif de pays plus riches dans lesquels l'éducation est déjà assurée. Il est intéressant de remarquer que, alors que la Directrice générale proposait au Conseil exécutif de reconnaître qu'« *il est important que l'UNESCO participe activement aux processus conduisant à l'élaboration d'un agenda pour le développement post-2015, de manière que celui-ci reflète les contributions de l'éducation, des sciences, de la culture et de la communication et de l'information* » (80), le Conseil exécutif a choisi de reconnaître qu'« *il est important que l'UNESCO contribue à l'élaboration de l'agenda pour le développement post-2015, de manière à refléter avant tout l'importance capitale de l'éducation ainsi que les contributions des sciences, de la culture et de la communication de l'information* » (81). La distinction entre « *importance capitale* » de l'éducation et « *contributions* » de la culture montre bien que les Etats ne souhaitent pas que la culture devienne un objectif spécifique. En outre, alors que la 37^e Conférence générale a « [n]oté avec satisfaction les efforts déployés par la Directrice générale [...] pour promouvoir un objectif primordial sur l'éducation » (82), elle n'a pas recommandé que la culture soit érigée au rang d'objectif spécifique (83).

Etant donné la résistance des Etats membres à l'intégration de la culture en tant qu'objectif spécifique et les arguments fournis à l'appui de cette opposition, la France devrait s'interroger sur l'opportunité de soutenir un tel projet.

La représentation de la France

L'une des critiques majeures formulées récemment à l'encontre de la France concerne le changement continu d'ambassadeurs, dont certains n'ont de délégué « permanent » que le nom et qui ne sont pas toujours

(78) *Rapport*, pp. 132-133.

(79) Cf. la position commune africaine, Document 194 EX/14.INF. Cf. également la position du groupe Amérique latine et Caraïbes (GRULAC), 192 EX/SR.3, p. 53, §17.2.

(80) Rapport sur la participation de l'UNESCO aux processus d'élaboration de l'agenda pour le développement post-2015, 191 EX/6, §26.

(81) Décision 192 EX/8, §3. Cf. aussi Décision 191 EX/6, §2.

(82) Recommandation 37 C/64, I, §3.

(83) Recommandation 37 C/64, III.

des diplomates professionnels. Certains font remarquer que la présence de l'UNESCO à Paris fait trop souvent de la nomination à la tête de la délégation permanente « *un lot de consolation* » (84). Le 10 juillet 2012, seulement huit mois après sa nomination, Daniel Rondeau apprend que « [s]on poste à l'UNESCO est convoité » car « [i]l faut caser tous ceux qui n'ont pu être ministre » (85). Parfois, il faut aussi faire place à ceux qu'on souhaite écarter de la vie politique grâce au devoir de réserve, à l'image de Rama Yade (86).

Pourtant, beaucoup s'accordent à dire que le délégué permanent de la France à l'UNESCO doit être un diplomate chevronné et que la complémentarité avec le délégué permanent adjoint, recommandée par le *Rapport* (87), ne saurait suffire. On peut s'interroger sur le sens diplomatique d'une ambassadrice qui se demande « *s'il ne faut pas que nous nous concentrons sur notre réélection au Conseil exécutif* », alors que la réponse devrait s'imposer à elle (88). L'enthousiasme d'un ambassadeur dont ce n'est pas le métier d'origine et qui a invité « *tous les pays membres à payer leur cotisation* » a conduit à un incident avec l'ambassadeur des Etats-Unis (89). L'ambassadeur bilatéral aurait même protesté auprès du conseiller diplomatique de François Hollande et lancé une campagne contre Daniel Rondeau (90). L'importance des sujets abordés au sein de l'UNESCO ne devrait pas laisser la place à ce genre d'incidents qu'un professionnel plus aguerri aurait su éviter.

La nomination d'un ambassadeur qui n'est pas issu du corps diplomatique pose une autre difficulté : d'autres activités prestigieuses et centres d'intérêt personnel peuvent l'empêcher de se consacrer pleinement à l'UNESCO (91). En outre, alors que nombre d'ambassadeurs représentants permanents de leur Etat assistent à toutes les séances plénières et siègent même en commission, cela n'a pas toujours été le cas pour ce qui est de la France. Or, si le représentant permanent quitte la salle après le rapport de la Directrice générale devant le Conseil exécutif, cela ne peut guère être apprécié par les autres délégués. Cette pratique est courante, mais elle est particulièrement mal perçue lorsqu'il s'agit de la France. Quel que soit le talent du délégué permanent adjoint, les ambassadeurs des Etats membres de l'UNESCO aiment s'adresser à un pair.

(84) Yves COURRIER, *op. cit.*, p. 33.

(85) Daniel RONDEAU, *op. cit.*, p. 892.

(86) Rama YADE, *op. cit.*, p. 402.

(87) *Rapport*, pp. 84-85.

(88) Rama YADE, *op. cit.*, p. 402.

(89) Daniel RONDEAU, *op. cit.*, p. 902 et p. 889.

(90) *Ibid.*, p. 905.

(91) Cf. le témoignage de Rama YADE, *op. cit.*, pp. 394-395, 399, ainsi que celui de Daniel RONDEAU, *op. cit.*, p. 895.

La restructuration de la Commission nationale française pour l'UNESCO

Le Secrétaire général du gouvernement a « opportunément » déclaré la disparition de la Commission nationale française pour l'UNESCO (CNFU) issue du décret de 2008, que le *Rapport* suggérait précisément de restructurer.

L'« opportune » disparition de la Commission nationale issue du décret de 2008

L'existence de la CNFU repose sur l'article VII de l'Acte constitutif de l'UNESCO, qui dispose, à l'article VII (Comités nationaux de coopération) : « 1. Chaque Etat membre prendra les dispositions appropriées à sa situation particulière pour associer aux travaux de l'Organisation les principaux groupes nationaux qui s'intéressent aux problèmes d'éducation, de recherche scientifique et de culture, de préférence en constituant une commission nationale où seront représentés le gouvernement et ces différents groupes. »

Par courrier du 31 décembre 2013, le Directeur général de l'administration et de la modernisation (ministère des Affaires étrangères) avait fait part au Secrétaire général du gouvernement de son souhait que le Conseil d'Etat soit saisi d'une demande d'avis concernant la situation juridique de la Commission nationale. Dans une note rédigée le 13 janvier 2014, le Secrétaire général du gouvernement répondit qu'une demande d'avis n'était pas nécessaire puisqu'il pouvait être facilement établi que, depuis le 26 décembre 2012 à minuit, soit quatre ans après l'entrée en vigueur du décret n° 2008-1400 du 19 décembre 2008 instituant la Commission (92), cette dernière « n'a[vait] plus d'existence légale » (93). Pourtant, une feuille de route interministérielle sur les priorités de la CNFU pour 2013 avait été rédigée le 21 décembre 2012 (94) et des mises à disposition de conseillers techniques avaient été entérinées par le ministère de l'Education nationale en juillet 2013.

La réponse du Secrétaire général du gouvernement paraît parfaitement logique puisque le décret de 2008 institua la Commission pour une durée de quatre ans. Pourtant, une toute autre interprétation juridique de la situation aurait pu être donnée. La publication du décret de 2008 n'a pas, contrairement à ce qu'on pourrait penser, mis fin à la Commission nationale qui existait alors. La nouvelle Commission ne s'est installée que lors de deux réunions constitutives des 10 juin et 6 juillet 2010. Or, si le décret de 2008 prescrit que « [l]a commission est créée pour une durée de quatre ans », il indique également que « [l]es membres de la commission sont nommés pour

(92) Décret n° 2008-1400 du 19 décembre 2008 relatif à la Commission nationale pour l'éducation, la science et la culture, *JORF*, n° 300, 26 déc. 2008, p. 20013.

(93) Lettre adressée au ministère des Affaires étrangères par le Secrétaire général du gouvernement, 13 janv. 2014, in CNFU, *Rapport d'activité 2013*, annexe 1.

(94) Feuille de route de la CNFU pour 2013, in CNFU, *Rapport d'activité 2013*, annexe 3.

une durée de quatre ans » et que « [l]e président de la commission est nommé, sur proposition de la commission, par arrêté du Premier ministre, pour une durée de quatre ans » (95). Nommés en 2010, les nouveaux membres de la Commission et son président auraient pu poursuivre leur mandat jusqu'en 2014. Ces derniers n'ont d'ailleurs jamais été informés que leur mandat prendrait fin à l'issue d'une période de deux ans et demi. Compte tenu de ces éléments, la volonté de faire disparaître la CNFU avant terme paraît évidente et le Secrétaire général du gouvernement confirme « opportunément » cette disparition.

La rigueur avec laquelle a été interprété le délai de quatre ans est d'autant plus curieuse qu'elle est inversement proportionnelle au laxisme avec lequel sont appréciées les conséquences de cette décision qui marquait une nouvelle rupture de continuité après le décret de 2008. Après sa « disparition », la Commission nationale a continué de fonctionner pendant presque deux ans sans que ses activités et décisions ne soient remises en cause alors qu'elles n'avaient aucune base légale.

Cette situation rocambolesque n'est sûrement pas sans lien avec le *Rapport* que M. Janicot a remis en juillet 2013. A vrai dire, la section du *Rapport* consacrée à la CNFU revêt un caractère assez artificiel. Alors que la qualité du travail fourni par la Commission nationale n'est jamais remise en cause dans le *Rapport*, ce dernier suggère la création d'un groupe de travail chargé de réfléchir à l'évolution de la Commission (96). Cette dernière va donc servir de bouc émissaire face à la difficulté de formuler des recommandations utiles pour l'avenir de l'UNESCO.

La création d'une nouvelle Commission nationale

Selon le *Rapport*, les activités de la CNFU devraient être recentrées sur quatre fonctions : a) *think tank* chargée de préparer des notes et des analyses à destination du délégué permanent ; b) *hub* d'expertise ; c) centre névralgique des partenariats ; d) plate-forme de communication sur l'action de la France à l'UNESCO.

On ne peut que souligner que la CNFU était déjà une structure composée d'experts et chargée d'établir et d'entretenir des partenariats. La priorité devrait plutôt aller à un meilleur financement de la Commission, dont les moyens ont décliné d'un facteur trois ou quatre depuis 2005, et à un remède contre l'absentéisme de ses membres.

Quant à la première proposition, le *Rapport* considère qu'un rapprochement entre la Délégation permanente et la CNFU est inéluctable (97), ce que n'apprécient pas les partisans d'une indépendance de la CNFU. Or plusieurs programmes, activités et priorités de l'UNESCO existant aujourd'hui sont issus de propositions des Commissions nationales

(95) Décret n° 2008-1400 du 19 décembre 2008, *op. cit.*, art. 1.

(96) *Rapport*, p. 200.

(97) *Ibid.*, p. 199.

établies en dehors des feuilles de route ministérielles. Il paraît donc important qu'elles conservent un pouvoir de réflexion et de suggestion autonome.

Quant à la médiatisation des activités de la France à l'UNESCO, elle serait utile mais, s'il est important de savoir communiquer les positions françaises, encore faut-il au préalable les définir de manière claire.

Le *Rapport* suggère en outre que la CNFU devrait jouer un rôle majeur en évaluant et en influençant le programme substantiel de l'UNESCO, au motif que cela ne peut être géré en interne à la Délégation permanente (98). La proposition est intéressante mais paraît bien utopique dans la mesure où on voit mal une Commission nationale, relevant d'un Etat qui ne détient que 1/195 du pouvoir de décision, réussir à réformer l'UNESCO à elle seule. Toute évaluation des programmes devra, pour être efficace, être menée à l'échelle multilatérale – sans parler d'une modification du programme substantiel de l'UNESCO – et la France devrait commencer par se préoccuper de sa capacité d'influence au sein même de l'Organisation et auprès des Etats membres.

La présidence du groupe de travail dont la création était suggérée dans le *Rapport* afin de réfléchir à l'évolution de la CNFU a été confiée à Daniel Janicot, dont les conclusions n'ont pas été transmises aux participants (99). Alors que plusieurs formules étaient envisageables quant à l'avenir de la CNFU, il fut décidé de faire « table rase » : la CNFU cesse d'exister en tant que commission du Premier ministre régie par décret et se transforme en nouvelle association de loi 1901 dénommée « Commission nationale française pour l'UNESCO (CNFU) » (100), créée le 2 octobre 2014 par Daniel Janicot et Suzy Halimi. Afin d'assurer la continuité entre les activités de l'ancienne CNFU et celles de la nouvelle, l'assemblée générale de l'Association nationale pour l'éducation, la science et la culture (ANESC), support associatif de l'ancienne CNFU, a voté le 19 novembre 2014 la dissolution de l'ANESC, dont les moyens en personnel et en trésorerie sont transférés à la nouvelle association.

La nouvelle Commission est composée d'un Président, d'un Bureau et d'un Conseil d'administration (CA). Les articles 5§1 et 7§1, des statuts de l'association posent une sérieuse difficulté. Le premier prévoit que « [l]e Président et le Vice-Président sont élus à la majorité des votes exprimés des membres du Conseil d'administration pour une durée de trois ans ». Le second dispose que, sur les 26 membres du CA, douze d'entre eux seront des personnalités « désignées par le Président ». Le CA est donc composé à moitié de personnes chargées de désigner le Président tout en étant elles-

(98) *Ibid.*, p. 88.

(99) Jean AUDOUZE, « Introduction », p. 13, in CNFU, *Rapport d'activité 2013*.

(100) Statuts, art. 1^{er}.

mêmes désignées par ce dernier. Le conflit d'intérêts est évident (101). Les membres du CA devraient plutôt être élus par les membres de l'association. Or, là encore, les statuts sont surprenants, puisque la qualité de membre de l'association n'est subordonnée qu'au paiement d'une cotisation (article 9), sans autre condition d'admission ni procédure d'agrément par le Bureau. En outre, aucun article ne précise comment se perd la qualité de membre. Le rôle des membres n'est pas indiqué et l'article 10 sur la mobilisation de l'expertise ne fait aucun lien entre qualité de membre et qualité d'expert pour le compte de la Commission. On se demande donc si la CNFU fera appel à des experts extérieurs alors que les membres de l'ancienne CNFU étaient précisément des experts siégeant dans des comités de la Commission.

Certains des douze membres du Conseil d'administration « désignés par le Président » – sans qu'on comprenne bien comment ils ont été désignés puisque, en vertu des statuts, le Président n'avait pas encore été élu au moment de leur désignation – sont des « personnalités » dont on peut craindre que les engagements professionnels rendront difficile une réelle implication au sein de la nouvelle association (102). Les statuts ne prévoient pas la désignation de suppléants alors que l'absentéisme a toujours été source de difficulté.

Les quatorze membres du CA qui ne sont pas désignés par le Président de la CNFU sont issus de l'administration française. Les ministères étant énumérés précisément (« Secrétariat d'Etat chargé du Numérique », « Ministère des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports »), on peut légitimement se demander ce qui se passera si ces ministères n'existent plus dans ce libellé à l'avenir. De plus, l'expérience montre que les personnes désignées par les ministères – toujours soucieux d'être représentés – pour participer aux travaux de l'UNESCO (telles les sessions de la Conférence générale) n'ont guère le loisir d'assurer une présence effective.

* *
*

La refonte de la Commission nationale est l'effet le plus immédiatement constatable du *Rapport*. Cependant, le budget restreint accordé à la CNFU est à l'image de l'investissement de la France à l'UNESCO. Le nouveau Président de la Commission nationale souhaitera probablement faire appel à des fonds privés, mais leur obtention n'est pas garantie étant donné la perte de visibilité de l'Organisation. En outre, ces fonds privés ne devraient pas dicter les intérêts que la France doit défendre à l'UNESCO. A ce sujet,

(101) Le 5 novembre 2014, le Conseil d'administration de la nouvelle Commission nationale a décidé que Daniel Janicot en serait le Président. Le poste de Vice-Président revient à Mercedes Erra, présidente exécutive d'Havas Worldwide.

(102) Pour la composition de la nouvelle Commission nationale, cf. le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/commission-francaise-pour-unesco_3962/index.html.

reste à faire l'essentiel : déterminer les positions de la France à l'égard des questions entrant dans les domaines de compétence de l'UNESCO. La réévaluation des objectifs et la sélection des programmes de l'Organisation seront indispensables en période de restriction budgétaire. La France devrait y réfléchir activement en collaboration avec ses partenaires et la Directrice générale.

L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE ET LA GESTION DE LA CRISE UKRAINIENNE

UN BILAN DE LA PRÉSIDENTE SUISSE DE L'OSCE
(1^{er} JANVIER – 31 DÉCEMBRE 2014)

PAR

ARNAUD DE NANTEUIL (*)

Le moins qu'on puisse dire, c'est que la Confédération helvétique n'a pas pris, le 1^{er} janvier 2014, la présidence annuelle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans un contexte international serein. Parmi les nombreux dossiers susceptibles d'intéresser l'Organisation, l'un d'entre eux semble lui avoir particulièrement tenu à cœur : la crise ukrainienne, provoquée par le départ précipité du président Ianoukovitch sous la pression de la rue, le 21 février 2014. On rappellera simplement ici que ce soulèvement populaire avait fait suite à la volte-face du Président ukrainien, qui avait renoncé à négocier un accord d'association avec l'Union européenne le 21 novembre 2013. Une partie de la population ukrainienne, favorable à un rapprochement avec l'Europe, avait pris prétexte de ce revirement pour contester l'autorité du pouvoir en place (1).

Le rôle essentiel joué dans cette affaire par l'OSCE, plutôt que par toute autre organisation internationale, n'a pas de quoi surprendre : il est conforme à la « dimension humaine » de sa mission, consacrée par la Charte de Paris du 21 novembre 1990. Ce qui fait sans doute la singularité de son travail dans ce domaine est le lien opéré entre la protection des droits de l'homme, d'une part, et la préservation de la démocratie et de l'Etat de droit, d'autre part, là où la plupart des mécanismes de protection

(*) Professeur de Droit à l'Université du Maine (Le Mans, France). En 2011, l'auteur a assisté le professeur Emmanuel Decaux pour la rédaction d'un rapport sur la situation des droits de l'homme au Belarus, sollicité dans le cadre du « Mécanisme de Moscou » de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

(1) Pour un exposé des faits de la crise et une introduction aux réactions qu'elle aura provoquées de la part des Etats-Unis et de l'Union européenne, cf. R. BISMUTH, « Odyssée dans le *conundrum* des réactions décentralisées à l'illicite », *Journal du droit international*, n° 3/2014, pp. 721-731. Cette contribution constitue l'introduction à un dossier spécial que le *JDI* a consacré aux réactions internationales dans la crise ukrainiennes, analysées sous l'angle strictement juridique, *JDI* n° 3/2014, pp. 721-811. Ces contributions reprennent les communications prononcées lors d'une conférence organisée par la branche française de l'International Law Association (ILA) le mardi 20 mai 2014.

des droits fondamentaux ne s'intéressent généralement qu'à la situation des individus sans tenir compte de questions institutionnelles ou politiques (2). On comprend dès lors que la question ukrainienne, qui mêle étroitement ces trois aspects, ait été très rapidement prise en charge par l'Organisation viennoise, laquelle a d'ailleurs bénéficié d'une couverture médiatique rare – mais dont elle se serait sans doute volontiers passée –, en raison notamment de la capture, puis de la libération, de certains de ses représentants (3). Tout cela fait que la situation en Ukraine a peut-être servi au fond de révélateur à une organisation devenue un peu « dormante » (4). Jamais dans le discours ambiant l'OSCE n'avait été aussi présente, au point que son nom est aujourd'hui difficilement détachable de la situation ukrainienne. Peut-être y trouvera-t-elle une occasion d'affirmation et d'affermissement. Le grand dynamisme de la présidence suisse et le volontarisme dont elle aura fait preuve au long de ce mandat n'y seront dans ce cas pas pour rien (5).

La position de l'OSCE, pourtant, n'est pas simple. On rappellera en effet que l'Organisation tire son origine de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe – c'est d'ailleurs le nom qu'elle conservera jusqu'en 1994 – et qu'elle avait été initialement pensée comme une instance de dialogue et de coopération entre les deux blocs dans le cadre de la Guerre froide. La chute du Mur de Berlin a nécessairement transformé la nature de ses missions, mais l'histoire oppose sa force d'inertie : en dépit des déclarations contraires de certains gouvernements occidentaux, il est clair en effet que la crise ukrainienne a des accents d'affrontement idéologique et que certains propos tenus de part et d'autre (côté russe et côté occidental) ne sont pas sans nous ramener quelques décennies en arrière. Comme si l'OSCE retrouvait dans ce cadre quelques problématiques datant de sa création – mais dans un monde qui a radicalement changé.

En accédant à la tête de l'Organisation en sa qualité de ministre suisse des Affaires étrangères, Didier Burkhalter ne pouvait toutefois pas deviner que la situation en Ukraine allait dégénérer quelques semaines après (6). Dès lors, il faut reconnaître à la présidence d'avoir su faire preuve de réactivité et imposer l'OSCE comme l'organisme supranational le plus apte à tenter d'apaiser la situation : ainsi, dès le 21 mars, l'Organisation déployait une mission spéciale d'observation (*Special Monitoring Mission, SMM*), qui allait connaître de nombreuses ramifications en fonction

(2) P. DAILLER / A. PELLET / M. FORTEAU, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 2009 (8^e éd.), p. 735.

(3) Cf. par exemple « En Ukraine, les rebelles prorusses libèrent les observateurs de l'OSCE », *Le Monde*, 29 juin 2014.

(4) M. LEFEBVRE, « L'OSCE et la crise ukrainienne », 26 avr. 2014, article disponible sur le site Internet www.diploweb.com/L-OSCE-et-la-crise-ukrainienne.html.

(5) L'OSCE a dédié à son action dans le cadre de la crise une page spéciale de son site Internet, accessible à l'adresse www.osce.org/ukrainemonitoring. La très grande majorité des informations mentionnées dans cet article en sont tirées. Il est vivement conseillé à toute personne intéressée par le sujet de consulter cette page régulièrement.

(6) Cf. les « Priorités de la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2014 », 6 déc. 2013, disponible sur le site www.osce.org/cio/109266.

des évolutions sur le terrain. Elle était composée de plusieurs centaines d'observateurs répartis sur l'ensemble du territoire ukrainien, chargés de collecter des données factuelles et d'avertir les 57 Etats membres des difficultés rencontrées. Ces observateurs pouvaient également exercer une fonction de médiation ou tenter de faciliter le dialogue, parfois rompu, entre certaines factions de la population.

Maintenant que la présidence suisse est achevée, il semble intéressant d'opérer un retour sur l'année écoulée, afin de jeter les bases d'un premier bilan. Celui-ci, dans l'ensemble, doit être salué : non pas qu'une solution miraculeuse ait été trouvée ou que la crise soit sur le point d'être résolue, mais, compte tenu des tensions géopolitiques, de la position extrême de la Russie et des moyens qui sont ceux de l'OSCE, cette dernière aura sans doute contribué à réduire la gravité de la crise ukrainienne, même si un important chemin reste à parcourir en vue de sa résolution. Plus largement, elle aura sans doute trouvé dans cette affaire une occasion unique de s'affirmer comme un lieu privilégié de dialogue entre la Russie et l'Occident. Elle aura enfin permis l'intervention d'organismes disposant d'une capacité opérationnelle ou d'un pouvoir d'influence plus importants, à commencer par l'Union européenne.

Ce rôle de l'OSCE dans la crise aura pris cinq formes, clairement identifiées par M. Lefebvre : elle aura été à la fois un forum de discussion – prenant parfois les aspects d'une tribune –, un organe de médiation, un instrument de maîtrise des armements, un organisme de lancement de missions opérationnelles et une mission d'observation sur le terrain (7). A travers ces cinq modalités d'action, l'Organisation a su faire preuve d'un vrai *leadership*, notamment pour le traitement de trois questions : l'organisation des élections, la préservation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine et la protection des droits humains en général. Ce ne sont là que trois angles de vue, insuffisants pour couvrir la problématique ukrainienne dans son ensemble, mais qui permettent à tout le moins, lorsqu'ils sont combinés, d'attester que la situation eût sans doute été bien pire si l'OSCE ne lui avait accordé la priorité comme elle l'a fait et de confirmer que, pour l'Organisation, la protection des droits humains passe nécessairement par la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit.

L'OSCE ET L'ORGANISATION DES ELECTIONS

La fuite du président Ianoukovitch, le 21 février 2014, a provoqué une vacance à la tête de l'Etat, rendant nécessaire l'organisation rapide d'élections, avec les difficultés inhérentes à tout contexte post-révolutionnaire. Contexte en l'espèce d'autant plus tendu que la révolution avait été menée par des partisans d'un rapprochement avec l'Union européenne qu'une partie de la population ne voyait guère d'un très bon

(7) M. LEFEBVRE, *op. cit.*

œil, notamment dans l'est du pays. Il était donc essentiel, pour éloigner le spectre de la guerre civile, qu'une autorité extérieure puisse prendre la responsabilité d'accompagner l'Etat ukrainien dans cette délicate transition.

L'intervention de l'OSCE en ce sens fut toutefois limitée, comme il se doit : il n'appartient bien évidemment pas à une organisation internationale de prendre à sa charge l'organisation d'un scrutin. C'est en réalité à la demande de l'Ukraine que furent envoyés un grand nombre d'observateurs ayant pour mission de veiller au bon déroulement des élections présidentielles anticipées du 25 mai. Une centaine d'observateurs à long terme fut déployée sur place plusieurs semaines en amont du scrutin (à partir du 20 mars) afin de suivre sa préparation. Quelques jours avant le vote, ils n'étaient pas moins de neuf cents présents sur l'ensemble du territoire afin de veiller à la régularité des opérations électorales elles-mêmes. Cette mission d'observation n'était toutefois pas le fait de la seule OSCE, via son Office for democratic institutions and human rights (ODIHR), mais fut menée conjointement avec le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et celle du Conseil de l'Europe.

Le jour même du scrutin, plus de 1 200 observateurs issus de quarante-neuf Etats membres de l'Organisation se trouvaient donc dans les bureaux de vote, sous l'égide de l'ODIHR (8). Ce dernier tira des conclusions partielles dans un rapport daté du lendemain du vote, conclusions plutôt encourageantes : la mission d'observation notait qu'en dépit d'une atmosphère de tensions et de violences, particulièrement marquée dans l'est du pays, la participation avait été remarquablement élevée et que le scrutin s'était déroulé dans des conditions acceptables au regard des standards internationaux (9). Un rapport définitif, publié le 30 juin, venait toutefois nuancer quelque peu ce tableau, en préconisant notamment quelques évolutions nécessaires à la stabilité du pays : en effet, le déroulement régulier d'une élection est une chose, mais les suites du scrutin doivent également être envisagées (10). Le même rapport signalait par ailleurs quelques irrégularités, dans un petit nombre d'endroits, mais suffisamment graves pour être relevées. Il n'est pas contesté en effet que certains bureaux de vote furent tout simplement inaccessibles, notamment dans l'est du pays et singulièrement dans la région de Donetsk. Des combattants séparatistes empêchèrent les habitants de ces régions d'accéder aux urnes, si bien que près de quatre millions d'électeurs furent en définitive empêchés de s'exprimer (11). Sur une population d'un peu plus de quarante millions d'habitants, ce nombre n'est pas minime. Néanmoins, la mobilisation massive dans le reste du pays autorisait

(8) Rapport définitif accessible sur le site www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549, p. 25.

(9) Le rapport est accessible à l'adresse www.osce.org/node/119078.

(10) Rapport définitif, *op. cit.*

(11) *Ibid.*, p. 25.

à considérer que le scrutin s'était déroulé aussi normalement qu'il était possible de l'espérer. Selon les observateurs, si on fait abstraction de ces quelques troubles marginaux, le scrutin s'était déroulé correctement dans 98% des bureaux (12). Petro Porochenko fut ainsi élu au premier tour et officiellement proclamé Président le 7 juin. Au regard du contexte général de l'élection, la présence de l'OSCE aura probablement été une importante source d'apaisement.

La même opération allait être menée à l'automne, afin de superviser l'organisation et la tenue des élections législatives anticipées. Des groupes d'observateurs à long terme furent déployés dès le 27 septembre, avant d'être secondés par des observateurs à court terme la veille du vote, fixé au 26 octobre. La mission d'observation s'acheva le 8 novembre. Sans doute le contexte de ce scrutin était-il plus compliqué encore que celui de l'élection présidentielle, dans la mesure où la tension était montée d'un cran depuis que le vol MH17 de la Malaysia Airlines avait été abattu, le 17 juillet, en survolant une zone tenue par les séparatistes prorusses. Néanmoins, les premières impressions recueillies furent plutôt positives : le rapport publié le lendemain du vote fit état d'un déroulement satisfaisant dans 99% des bureaux, même si, bien sûr, certains ne furent pas ouverts, en Crimée et dans l'est du pays (13).

Il aurait évidemment été préférable que le scrutin eût lieu dans la totalité du pays et le moindre trouble rencontré dans un bureau est un trouble de trop. Cela étant, il faut reconnaître à la mission d'observation le mérite d'être restée dans les limites du rôle qui lui avait été assigné, limites qui lui ont d'ailleurs permis d'assumer ce rôle efficacement. Il n'est jamais simple – les « Printemps arabes » le montrent suffisamment – d'assurer la stabilité dans un contexte post-révolutionnaire, en particulier d'assurer la conduite d'élections libres et transparentes. Telle est pourtant la clef de la stabilisation, indispensable à l'établissement d'un régime démocratique. Le rôle de l'OSCE à cet égard, même s'il paraît limité, ne doit certainement pas être négligé : en apportant une caution internationale à la régularité du scrutin, la mission d'observation aura contribué à renforcer la légitimité du nouveau pouvoir et à lui donner ainsi les moyens d'assumer une sortie de crise dont les contours tardent encore à se dessiner.

L'OSCE ET LE RESPECT DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE UKRAINIENNE

Le contexte lors des scrutins des 25 mai et 26 octobre n'a été qu'esquissé jusqu'ici, alors même qu'il explique en grande partie les difficultés auxquelles se sont heurtées ces élections. L'Ukraine fait en effet l'objet, depuis plusieurs mois, d'un dépeçage en bonne et due forme. Le 16 mars,

(12) *Ibid.* p. 26.

(13) Rapport provisoire du 27 octobre, disponible sur le site www.osce.org/odihr/elections/ukraine/126043, p. 13.

la Crimée organisait ainsi un « référendum » à l'issue duquel une très forte majorité se prononça pour l'indépendance vis-à-vis du pouvoir de Kiev et pour un rattachement à la fédération de Russie. Le 21 mars suivant, le président Poutine signait une loi admettant la Crimée et Sébastopol au sein de la Fédération. Encouragées par ce succès, les régions de Donetsk et Lougansk (dans l'est du pays) organisèrent à leur tour, le 11 mai, un référendum sur l'indépendance, donnant naissance à deux nouvelles entités au statut très incertain : la République populaire de Donetsk et celle de Lougansk, lesquelles allaient bientôt s'unir pour former les « Etats fédérés de Nouvelle Russie » le 22 mai. Le pouvoir de Moscou s'est toutefois bien gardé de reconnaître ce nouvel « Etat », soucieux qu'il est d'opérer une distinction claire entre cette situation et celle de la Crimée, quelle que soit la volonté des séparatistes d'entrer dans le giron de la Russie. Sur le terrain, la situation a bien souvent dégénéré et les affrontements entre les séparatistes et les défenseurs de l'unité ukrainienne ont fait de nombreuses victimes. En outre, de nombreuses violations du droit international ont été constatées, en particulier des atteintes portées à l'intégrité territoriale de l'Etat ukrainien (14).

De tels événements ne pouvaient bien entendu que susciter une réaction internationale, même si les cas de la Crimée et des régions orientales ne peuvent assurément être assimilés. S'agissant de la situation en Crimée, l'Assemblée générale des Nations Unies a rapidement émis des protestations en rappelant son attachement au respect de l'intégrité territoriale de l'Etat ukrainien (15). De manière assez compréhensible, la résolution fait au reste référence dans son préambule à l'Acte final d'Helsinki, qui fait du respect des frontières et de la souveraineté territoriale des principes fondamentaux sur lesquels repose la paix européenne. Allant plus loin encore, l'Assemblée générale soulignait dans cette résolution que « *le référendum organisé dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol le 16 mars 2014, n'ayant aucune validité, ne saurait servir de fondement à une quelconque modification du statut de la République autonome de Crimée ou de la ville de Sébastopol* ». Elle incitait encore l'ensemble des Etats membres des Nations Unies à agir en faveur d'une restauration de la souveraineté ukrainienne en Crimée afin de rétablir la légalité internationale.

Toutefois, il restait à donner corps à cette protestation et sans doute l'OSCE a-t-elle joué un rôle important en ce sens, parallèlement aux sanctions adoptées par l'Union européenne, elle-même également convaincue de l'illégalité d'une telle annexion (16). A la demande de

(14) Sur cette question, cf. T. CHRISTAKIS, « Les conflits de sécession en Crimée et dans l'est de l'Ukraine et le droit international », *JDI*, n° 3/2014, pp. 733-764.

(15) Résolution du 27 mars 2014, « Intégrité territoriale de l'Ukraine », A/Res/68/262.

(16) Cf. en particulier la décision du Conseil de l'Union européenne n° 2014/145/CFSP du 17 mars 2014. Sur les réactions de l'Union plus précisément, cf. F. MARTUCCI, « La réaction multidimensionnelle de l'Union européenne dans la crise ukrainienne », *JDI*, n° 3/2014, pp. 765-785 ; C. BEAUCILLON, « Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne : quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie ? », *JDI*, n° 3/2014, pp. 787-807.

l'Ukraine, une diplomate suisse – Heidi Tagliavini – fut envoyée au nom de l'OSCE au début du mois de mai. Son rôle était de représenter l'Organisation dans le dialogue entre l'Ukraine et la Fédération de Russie, dans le cadre d'un « Groupe de contact trilatéral » formé à cet effet et qui allait se réunir par la suite à de nombreuses reprises. C'est là une illustration exemplaire du rôle de médiation assumé par l'OSCE, qui est la seule entité à avoir pu participer aussi directement à la discussion entre les parties. Une discussion qui, d'ailleurs, n'a pas été sans résultat : le 5 septembre 2014, les trois parties signaient à Minsk un protocole prévoyant un cessez-le-feu sur le terrain et comportant l'engagement des deux pays de mettre en œuvre tous les moyens à leur disposition pour parvenir à une solution politique de la crise (17). Ce protocole a été complété par un mémorandum en date du 17 septembre. Ce ne sont là que des mots, mais leur portée symbolique est d'importance, d'autant que la présidence suisse ne cesse de rappeler les parties au respect de leurs engagements (18). S'ils ne sont certes pas une solution idéale, ne serait-ce que parce qu'ils ne sont pas parfaitement respectés, ces accords auront tout de même permis de maintenir le dialogue entre les deux Etats et, de ce fait, aidé à ce que la situation ne dégénère pas sur le terrain.

Cependant, avant même leur signature, plusieurs initiatives lancées par l'OSCE avaient permis d'éviter une escalade de la violence qui est toujours à craindre en pareilles situations. Ainsi le 2 juillet, les ministres des Affaires étrangères allemand, français, russe et ukrainien ont publié la « Déclaration de Berlin » par laquelle ils reconnaissent la nécessité de déployer des observateurs de l'OSCE sur certains points de passage entre l'Ukraine et la Russie, dans les zones occupées par les séparatistes. Ces observateurs furent envoyés le 24 juillet, à la demande du gouvernement russe, et leur mission fut prolongée à plusieurs reprises (19). Le rôle de cette mission, à laquelle participe donc la Russie, est principalement de collecter des données sur les flux transfrontaliers afin de vérifier que des interférences extérieures ne viennent pas alimenter les troubles déstabilisant l'est du pays (20). Limité donc à la pure observation, à l'exclusion de toute forme d'intervention, il est néanmoins essentiel : toute réaction internationale (sous la forme d'une sanction, d'une intervention à des fins humanitaires, etc.) suppose en effet d'avoir une connaissance précise des événements sur place. Grâce à la mission d'observation, on a su de source sûre que plusieurs convois humanitaires russes avaient passé la frontière à plusieurs reprises depuis la fin juillet, officiellement afin d'apporter une aide aux populations des régions de Donetsk et Lougansk.

(17) Le texte du protocole n'est publié qu'en russe, à l'adresse www.osce.org/home/123257.

(18) Cf. par exemple le communiqué de presse du 31 octobre 2014, disponible sur le site Internet www.osce.org/cio/126242.

(19) A l'heure où nous écrivons, la mission d'observation de la frontière était prolongée jusqu'en mars 2015. En fonction des évolutions de la situation, une nouvelle prolongation n'est certainement pas à exclure.

(20) La mission d'observation de la frontière dispose sur le site Internet de l'OSCE de sa propre page, actualisée chaque semaine, www.osce.org/om.

Le fait que tout mouvement transfrontalier soit ainsi rapporté de manière objective permet à la fois de prévoir une réaction si nécessaire, mais aussi évite une instrumentalisation d'informations non vérifiées. Dans un contexte comme celui-ci, la chose est précieuse.

La question territoriale explique également en grand partie les difficultés rencontrées dans la gestion des suites de l'accident aérien du 17 juillet 2014. Indépendamment du drame humain que constitue toute catastrophe aérienne, celui-ci est en effet venu cristalliser l'ensemble des positions en présence et a sans doute contribué à révéler au monde la complexité de la situation.

Ayant décollé d'Amsterdam pour rejoindre Kuala Lumpur, le vol MH17 de la Malaysia Airlines fut abattu alors qu'il survolait une zone de combat dans la région de Donetsk, que les vols précédents avaient évité pour des raisons de sécurité. S'il semble à peu près incontestable que l'appareil a été abattu par un missile, il est autrement plus délicat de déterminer la nature de celui-ci et plus encore d'identifier les responsabilités de chacun. Cette partie du territoire échappait en effet en grande partie à l'autorité du pouvoir central de Kiev puisqu'elle était aux mains des séparatistes. Or la nature de l'arme utilisée permettrait sans doute d'en savoir davantage, notamment sur l'implication – ou non – de la Russie : on comprend en effet que, si l'enquête établissait de manière certaine que le missile a été tiré par des séparatistes auxquels il aurait été fourni par le gouvernement russe, la donne s'en trouverait radicalement changée. Il ne s'agit aucunement de prétendre que tel est le cas, mais l'enjeu au fond est celui-ci. Du point de vue géopolitique, l'implication ou non de Moscou est de nature à influencer considérablement la réaction internationale à la crise ukrainienne.

Quoi qu'il en soit, c'est indiscutablement l'OSCE qui, là encore, aura assumé un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une réponse internationale. Les premières difficultés, on s'en souvient, ont porté sur l'accès pur et simple au site du crash, rapidement occupé par des membres des troupes séparatistes manifestement peu favorables à ce que le monde entier découvre l'ampleur de la catastrophe. L'OSCE, néanmoins, se trouvait déjà sur place dans la mesure où une mission spéciale d'observation était déployée sur l'ensemble du territoire ukrainien depuis le 21 mars (*cf. supra*). Le jour même de l'accident, le « Groupe de contact trilatéral », composé de représentants de l'Ukraine, de la Russie et de l'OSCE, était réuni à Kiev et entrainé en contact avec les rebelles séparatistes, lesquels s'engagèrent à ouvrir aux observateurs de l'OSCE un accès sécurisé à la zone tout en fermant celle-ci au public. Dès le lendemain, les observateurs purent de fait accéder au lieu principal du crash, mais sans pouvoir s'en écarter ; le jour même, le Conseil de l'OSCE adopta donc une déclaration demandant solennellement que la totalité du site soit rendue accessible et que l'ensemble des conditions soient réunies pour qu'une enquête puisse être diligentée, en association étroite avec l'Organisation de l'aviation

civile internationale (21). Il faut d'ailleurs noter que le Conseil de sécurité lui-même, dans une résolution du 21 juillet, a ouvertement salué l'accord relatif à l'accès à la zone du crash obtenu le 17 juillet par le Groupe de contact trilatéral, tout en exigeant fermement des groupes armés contrôlant la zone qu'ils en donnent le libre accès aux observateurs de l'OSCE : c'était là un soutien bienvenu, acquis grâce à la bonne volonté affichée alors par la Russie, qui ne s'était pas opposée à l'adoption de la Résolution (22).

D'une manière générale, la mission de ces observateurs n'est aucunement de mener une enquête ou de procéder à des investigations préliminaires : il est bien plutôt de sécuriser les éventuels éléments de preuve qui pourraient se trouver sur place, mais également de prendre en charge les corps des victimes disséminés sur plusieurs kilomètres. Assurément, sur ce dernier point, la présence d'agents de l'Organisation aura contribué à assurer le rapatriement des dépouilles, vers les Pays-Bas dans un premier temps, et, sans le volontarisme dont elle aura fait preuve, sans doute la plupart d'entre elles se trouveraient-elles encore en Ukraine. A l'heure où nous écrivons, l'enquête internationale n'a pas encore permis d'établir avec certitude les responsabilités de chacun. Il ne faut donc pas attribuer à l'OSCE des succès inexistantes, mais son intervention aura au moins permis une certaine neutralité dans la gestion de l'accident et évité une trop forte instrumentalisation de cet épisode, qui était naturellement à craindre. Bien entendu, cette neutralité a pu être contestée, certains représentants russes allant jusqu'à accuser l'Organisation, devant le Conseil de sécurité, de pratiquer une propagande pro-occidentale, notamment quant à l'implication de combattants et d'armements russes dans le Donbass (23).

L'OSCE ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS

L'organisation d'élections régulières, la protection des frontières ukrainiennes et la garantie de l'exercice effectif par le gouvernement de Kiev de son autorité sur l'ensemble du territoire de l'Etat ukrainien, qui sont autant de préoccupations de l'OSCE, peuvent s'analyser comme des éléments indispensables à la garantie des droits fondamentaux des individus, dans ces zones où le risque de les voir malmenés est particulièrement élevé. Tout porte à croire que l'objectif ultime de ces différentes actions est bien celui-là ; aussi le rôle assumé par l'Organisation en la matière doit-il être évoqué, même s'il est entendu que, dans un sens, toute action de l'OSCE dans le cadre de la crise ukrainienne vise la protection des droits de la personne. Il n'est pas inutile en effet de rappeler que la « Charte de Paris

(21) PC.DOC/2/14, 18 juil. 2014, disponible sur le site Internet www.osce.org/pc/121427.

(22) S/RES/2166 (2014), 21 juillet 2014, spéc. art. 6 et 10.

(23) Cf. en particulier le communiqué de presse du Conseil de sécurité des Nations Unies du 12 novembre 2014 relatant les discussions lors de la 7 311^e séance – après-midi, « Ukraine : l'application des Accords de Minsk toujours dans l'impasse, affirment le Secrétaire de l'ONU et la Mission de l'OSCE devant un Conseil de sécurité divisé », accessible à l'adresse www.un.org/press/fr/2014/cs11645.doc.htm.

pour une nouvelle Europe » qui, adoptée par la CSCE en 1990, donnait à la future OSCE sa physionomie actuelle, alliait étroitement protection des droits fondamentaux et promotion de la démocratie et de l'Etat de droit. Tout cela est donc, au fond, très cohérent.

Du point de vue institutionnel, il était logique néanmoins que la mission relative aux droits humains soit confiée non à un organe *ad hoc*, mais à l'ODIHR, organe permanent de l'OSCE pour la démocratie et les droits humains. C'est donc lui qui reçut mission d'évaluer le respect des droits de l'homme, à la demande de l'Ukraine, à partir du début du mois de mars. Ce rôle de l'OSCE fut d'ailleurs souligné par l'Assemblée générale des Nations Unies qui, dans sa résolution du 27 mars 2014 relative à l'annexion de la Crimée, se félicitait « *des efforts déployés par l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et d'autres organisations internationales et régionales pour aider l'Ukraine à protéger les droits de toutes les personnes présentes sur son sol, y compris celles appartenant à des minorités* » (24).

Concrètement, l'action de l'OSCE dans ce domaine aura pris la forme, dans un premier temps, d'une mission d'évaluation du respect des droits humains dans un certain nombre de villes et régions ukrainiennes, à la demande du gouvernement de Kiev lui-même. Cette mission relativement brève – elle fut déployée du 18 mars au 12 mai 2014 – fut menée conjointement par l'ODIHR et par le Haut-Commissaire aux minorités nationales. L'implication de ce dernier s'explique par le fait qu'une bonne part des tensions constatées se rapportait au statut de certaines minorités, comme il en va généralement dans les conflits territoriaux. Le 12 mai, un rapport sur la situation des droits de l'homme dans les zones d'observation fut publié. Il attirait notamment l'attention sur un assez grand nombre de violations, liées à la déstabilisation globale de l'Etat. En particulier, des activistes pro-Maïdan avaient subi des mesures d'intimidation ou des atteintes à leur intégrité physique allant parfois jusqu'au meurtre. En Crimée plus particulièrement, ce sont parfois des membres de l'armée régulière qui furent pris pour cible ainsi que les membres de la minorité tatare. Plusieurs journalistes furent également pris à partie. Les violations des droits humains n'étaient toutefois pas l'apanage des forces loyalistes et pro-russes : un certain nombre de comportements répréhensibles de la part des partisans de Maïdan furent également dénoncés (25).

Cette mission d'évaluation ne pouvait toutefois s'en tenir là, surtout au regard des constats dressés par le rapport. La présence de l'Organisation sur le terrain s'est donc poursuivie, mais sous des formes variées : n'étant pas une organisation humanitaire destinée à apporter une aide matérielle, l'OSCE se devait de tenter de combattre le mal à la racine et de proposer des solutions en vue d'assurer durablement le respect des droits individuels sur

(24) A/Res/68/262, art. 4.

(25) Le rapport est accessible sur la page Internet www.osce.org/odihr/118454.

le territoire ukrainien. La première d'entre elles aura été l'élaboration d'un projet de dialogue national en Ukraine (*national dialogue project*), sous la direction d'un diplomate croate, dans le but principal de faire diminuer les tensions sur place et d'organiser les conditions de la coexistence pacifique en évitant la guerre civile. Après une observation sur place pendant quelques semaines, un certain nombre de propositions furent dévoilées par le directeur du projet, le 30 avril 2014 (26). Elles reprenaient largement des éléments déjà évoqués : maintenir – ou rétablir – le dialogue national pour éviter la guerre civile aura concrètement consisté, pour l'OSCE, à organiser l'observation des élections afin d'en garantir la régularité, à assurer une présence sur le terrain par la mission spéciale d'observation et même, plus particulièrement, à organiser des rencontres entre les représentants des différentes factions afin d'entamer un processus délicat de réconciliation. Ces différentes missions assumées par l'OSCE restent toutefois marquées par un souci – sans doute essentiel – de laisser aux Ukrainiens la maîtrise de leur avenir et donc de se borner à un accompagnement qui ne soit pas trop intrusif. L'équilibre, on s'en doute, n'est pas aisé à trouver.

D'autres initiatives de l'OSCE auront par ailleurs visé à assainir la situation des droits humains en Ukraine, même de manière indirecte. La représentante de l'OSCE pour la liberté de la presse a été, dans cette situation comme dans d'autres, particulièrement active. Son rôle, à elle aussi, se limite à l'observation et ne comporte pas véritablement de volet opérationnel, mais ses nombreuses mises en garde et ses constats, notamment celui selon lequel la liberté de la presse se trouvait en « état de siège » en Ukraine (27), auront au moins appelé l'attention sur des violations récurrentes dont ont souffert les médias, ukrainiens ou étrangers. Il est un fait que la liberté de la presse est un prérequis de la démocratie, qui est elle-même conçue comme un préalable à une protection effective des droits de l'homme.

* *
*

L'ensemble des missions qui viennent d'être évoquées ne consiste certes qu'en des missions ciblées, dépourvues de contenu opérationnel. L'intervention de l'OSCE est en effet limitée aux missions d'observation qui lui ont été confiées par les Etats membres. Toutefois, l'intérêt de celles-ci ne doit pas être sous-estimé : d'abord, elles permettent de mener à bien des opérations de « *fact-finding* » et de disposer ainsi de données factuelles brutes, mais qui ne peuvent être contestées. Dans un contexte comme celui de l'Ukraine, disposer de certitudes sur ce qui se passe réellement sur le terrain est déjà particulièrement précieux. Ensuite, à partir du moment où ces données factuelles sont objectivement établies, il devient possible d'envisager l'établissement d'un dialogue entre les parties, singulièrement

(26) Cf. le site Internet www.osce.org/ukraine/118166.

(27) Cf. le site Internet www.osce.org/fom/118990.

en l'occurrence entre l'Ukraine et la Russie. La mise en place des observateurs aux points de passage de Gukovo et Donetsk, à la demande de Moscou, en est sans doute l'une des manifestations les plus remarquables. En agissant de la sorte, l'OSCE permet de maintenir le fil du dialogue, fût-il ténu, entre les deux Etats, ainsi qu'entre le gouvernement russe et les puissances occidentales. Enfin, l'important travail de médiatisation effectué par l'Organisation aura sans nul doute contribué à faire connaître au monde l'état exact de la situation et permis l'adoption de réactions appropriées. Il est vrai que, sur cette question, le Conseil de sécurité des Nations Unies, bloqué par le veto ou la menace de veto russe, sera demeuré largement silencieux ; mais il est loin d'être certain qu'une intervention de sa part – et singulièrement l'autorisation d'un déploiement militaire – eût été la solution idéale. En revanche, d'autres entités, à l'instar de l'Union européenne, n'ont pas manqué de réagir.

Tout cela n'aurait probablement pas été possible sans l'activisme affiché par la présidence suisse dès les premières heures de la crise, activisme qui aura fait de l'OSCE l'enceinte internationale la plus engagée dans le traitement international de la situation. On ne peut certes pas dire que tout a été résolu. La présidence suisse n'aura duré qu'une année et les moyens à la disposition de l'Organisation ne permettent pas d'attendre d'elle des miracles. Il reste tout de même possible d'affirmer qu'elle aura su déployer l'ensemble des outils à sa disposition pour tenter de faire évoluer favorablement la situation ou au moins de jeter les bases d'un règlement pacifique. Ce qui importe désormais est que ce dynamisme ne s'essouffle pas et que les Etats qui prendront le relais à la tête de l'Organisation poursuivent et approfondissent le travail fait au cours de cette année.

LE CONSEIL D'ETAT, AU-DELÀ DU JACOBINISME

PAR

YVES GOUNIN (*)

On voit depuis quelques années se créer au sein d'éminentes institutions françaises, dont la vocation semble *a priori* exclusivement hexagonale, des directions ou des délégations aux relations internationales : c'est le cas de l'Assemblée nationale ou du Sénat, du Conseil économique social et environnemental (1), du Conseil constitutionnel, de la Cour de cassation, mais aussi du Conseil supérieur de l'audiovisuel, de l'Autorité de la concurrence, de l'Ecole nationale d'administration ou du Conseil supérieur du notariat... C'est le cas aussi du Conseil d'Etat, qui a créé en son sein en 2008 une Délégation aux relations internationales.

Quelle est la dynamique de ce processus ? Pourquoi ces grandes institutions hexagonales ont-elles récemment développé une activité internationale ?

La démarche n'a pas été volontaire. Elle a été plus subie que voulue. Ces institutions se sont ouvertes à l'international parce que l'international est venu à elles. Le temps n'est plus où elles pouvaient se satisfaire de leurs prérogatives nationales et restaient sourdes et aveugles à l'environnement international. La décolonisation, la construction européenne, la mondialisation sont les trois temps de cette lente mais inexorable ouverture. L'accélération des échanges facilités par les progrès techniques en a été, comme pour tous les autres acteurs du champ social et politique, la condition matérielle nécessaire et suffisante. Le législateur, fût-il souverain, le juge, fût-il suprême, doivent l'un comme l'autre connaître l'environnement international des normes législatives qu'il crée ou qu'il applique

Quelles formes cette ouverture prend-elle ? On entend souvent dire que des acteurs non étatiques développeraient leur diplomatie : diplomatie des collectivités locales (2), diplomatie scientifique (3), diplomatie parlementaire,

(*) Conseiller d'Etat, délégué aux relations internationales du Conseil d'Etat (France). Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

(1) Jean-Paul DELEVOYE, « Le rôle du conseil économique, social et environnemental dans les relations internationales », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XIV, 2013, pp. 737-751

(2) Franck BARRAU, « Vers une diplomatie des gouvernements locaux ? », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XI, 2010, pp. 911-923.

(3) Jean AUDOUZE, « La diplomatie en sciences », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XIII, 2012, pp. 783-795.

diplomatie judiciaire... Le terme est excessif. Il ne s'agit pas pour le Conseil d'Etat d'avoir sa propre diplomatie. La définition de la diplomatie de la France doit rester l'apanage de l'Etat et, au premier chef, du ministère des Affaires étrangères. La séparation des pouvoirs n'autorise pas telle ou telle institution parlementaire ou judiciaire à développer sa propre diplomatie. Eugène Pierre, secrétaire général de la Chambre des députés, ne disait rien d'autre en 1902 dans son traité de droit politique électoral et parlementaire : « *Négocier ne saurait être le fait de plusieurs, et rien de ce qui touche aux relations d'un peuple avec ses voisins ne peut être préparé dans le tumulte d'une assemblée délibérante [...] Les vrais principes veulent que le gouvernement ait les mains complètement libres pour toutes les négociations diplomatiques, mais qu'il ne puisse jamais engager définitivement sa signature, qui est celle de la Nation, sans l'avis préalable des représentants de la Nation* ».

Le Conseil d'Etat n'a donc pas l'ambition de mettre en œuvre une quelconque « diplomatie judiciaire ». Il entend simplement apporter sa contribution à la politique extérieure de la France. C'est à ce titre qu'il participe aux travaux récemment lancés par le ministère des Affaires étrangères, en lien avec la Délégation interministérielle à l'intelligence économique sur la « *stratégie de l'influence par le droit* » (4). Membre fondateur de l'Institut des hautes études sur la justice, une association qui regroupe les plus hautes juridictions françaises, le Conseil d'Etat y a été à l'origine, fin 2014, de la création d'un groupe permanent de contact sur la stratégie juridique française. Enfin, il participe à la coopération engagée en 2013 par le Secrétariat général du gouvernement entre les « centres de gouvernement ».

Cette intégration, aussi harmonieuse que possible, à la diplomatie française n'empêche pas le Conseil d'Etat de poursuivre des objectifs internationaux spécifiques, dans le champ de compétence qui est le sien. Ces objectifs sont doubles. De l'extérieur vers l'intérieur, il s'agit de familiariser les juges français avec les systèmes juridiques étrangers et rompre ainsi avec une certaine morgue nationale dans laquelle les juges ont longtemps été formés, les amenant à placer le droit français au pinacle alors qu'ils ont beaucoup à apprendre des pratiques étrangères. De l'intérieur vers l'extérieur, le but est d'améliorer la connaissance du système français hors de France afin de renforcer la place et l'influence du modèle juridique continental sur la scène internationale.

(4) Cf. le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/gouvernance-1053/evenements-et-actualites-2014-sur/article/reunion-du-premier-comite-de (consulté le 17 décembre 2014). Cette initiative fait suite au rapport de Claude Revel de janvier 2013, « Développer une influence normative internationale stratégique pour la France », disponible sur le site Internet www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000079/0000.pdf.

LA PÉNÉTRATION DU DROIT ÉTRANGER

C'est d'abord par la pénétration du droit étranger que l'international s'est imposé au Conseil d'Etat.

Le rapport du Conseil d'Etat paru en 2001, « La norme internationale en droit français » (5), en faisait le constat : les normes internationales d'origine internationale ou communautaire constituent une part grandissante de notre droit. Les archives diplomatiques françaises contiennent 40 000 traités conservés depuis 1763. En 2000, la France est partie à plus de 6 000 traités ou accords, dont 80% d'accords bilatéraux. Ce nombre ne représente que 5% des 8 000 lois et 110 000 décrets applicables à la même date, mais cette part augmente : depuis le début des années 1990, la France a conclu en moyenne environ 200 accords bilatéraux par an.

Jacques Delors avait prophétisé en 1988 que « *vers l'an 2000, 80% de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, sera décidé par les institutions européennes* ». Ce nombre souvent cité correspond en réalité, selon Jean Maïa plus à « *un augure sur le cours de la construction européenne que les dernières années ont infirmé* » (6) qu'à une réalité objective. Quelle est donc réellement l'importance quantitative des normes communautaires au regard des normes nationales ? En s'appuyant sur des statistiques récentes, Yves Bertoncini calcule que « *le total des normes communautaires représenterait environ 15% du total des normes élaborées en France depuis une trentaine d'années et autour de 11% sur les dix dernières années* » (7), ce qui reste considérable. Le Parlement a donc dû s'ouvrir au droit communautaire. Sa primauté l'oblige doublement : d'une part, à voter des lois de transposition de directives dont le Parlement se plaint que leur rédaction, de plus en plus précise, ne lui laisse plus guère de marge de manœuvre, d'autre part, à s'assurer, chaque fois qu'il vote une loi, que cette dernière ne méconnaît pas telle ou telle disposition du droit communautaire original ou dérivé.

La primauté du droit communautaire

Cette primauté du droit communautaire, posée dès l'origine par la Cour de Luxembourg (8), a été reconnue non sans réticence par le juge français. Malgré le rôle joué par des personnalités comme René Cassin, le Conseil d'Etat a initialement fait preuve de « patriotisme juridique » ou du moins d'une certaine résistance. Respectueux du principe de séparation

(5) Les études du Conseil d'Etat, *L'Influence internationale du droit français*, La Documentation française, 2001.

(6) Jean MAÏA, « La contrainte européenne sur la loi », *Pouvoirs*, n° 114, sept. 2005, p. 56, accessible sur le site Internet www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs_114_p53-71_contrainte_europeenne_loi.pdf (consulté le 17 décembre 2014).

(7) Yves BERTONCINI, *Les Interventions de l'Union européenne au niveau national : quel impact ?*, Notre Europe (Études & recherches n° 73), 2008, p. 14, disponible sur le site Internet www.notre-europe.eu/media/etud73-y_bertoncini-fr.pdf?pdf=ok (consulté le 17 décembre 2014).

(8) *Costa c. Enel*, affaire C-6/64, *Rec.*, X-1964, p. 1160.

des pouvoirs et soucieux de ne pas empiéter sur les prérogatives du législateur, le juge administratif français s'était en effet toujours refusé à contrôler la conformité de la loi à une norme supérieure. Le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de la loi était rejeté comme inopérant par le Conseil d'Etat (CE Section, 6 novembre 1936, *Arrighi*, p. 996). Pour autant, ce dernier ne pouvait éluder plus longtemps la question de la conventionnalité de la loi. S'agissant d'un traité postérieur à la loi, le Conseil d'Etat exerçait ce contrôle (CE, 15 mars 1972, *Dame veuve Sadok Ali*, p. 213), mais s'agissant d'une loi postérieure au traité, le Conseil d'Etat estimait que l'éventuelle inconventionnalité de cette loi soulevait un problème de constitutionnalité échappant à la compétence du juge administratif (CE Section, 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoule*, p. 149). Cette position a lentement évolué à cause du Conseil constitutionnel qui, par la décision *IVG* du 15 janvier 1975, s'est refusé à exercer un contrôle de conventionnalité puis qui, en qualité de juge électoral, a écarté l'application d'une loi contraire à un traité (CC, 21 octobre 1988, *Ass. Nat. Val-d'Oise 5^e circ.*, Rec. p. 183). Le respect de la primauté du droit international est donc laissé aux juges judiciaires et administratifs, qui l'exerceront, pour les premiers, dès 1975 et, pour ce qui est des seconds, avec plus de retard, à partir de 1989 (CE Assemblée, *Nicolo*). Cet arrêt a marqué un tournant : « *En acceptant de faire prévaloir le traité sur la loi même postérieure le Conseil d'Etat s'est trouvé par là même conduit à assumer des responsabilités nouvelles. Cela est sensible au regard du droit international, du droit communautaire et du droit international des droits de l'homme* » (9). Après *Nicolo*, un justiciable peut invoquer devant le juge administratif une norme internationale – sous réserve qu'elle soit d'effet direct – sans qu'y fasse obstacle aucune norme de droit interne sinon la Constitution (10).

La réticence initiale à s'ouvrir à l'international transparaît aussi dans le refus de principe du Conseil d'Etat de reconnaître un effet direct aux directives européennes. Cette divergence de jurisprudence entre Cour de justice et Conseil d'Etat trouve son origine dans la décision rendue par l'Assemblée du contentieux le 22 décembre 1978 dans l'affaire *Ministre de l'intérieur c. Cohn-Bendit*, dont l'incidence est pourtant demeurée limitée pour les justiciables. Le Conseil d'Etat a donc fini par se rallier à la jurisprudence de la Cour de justice. Par la décision de l'Assemblée du contentieux du 30 octobre 2009, *Mme Perreux*, il est revenu sur sa position antérieure en reconnaissant la possibilité pour un particulier de se prévaloir au soutien d'un recours dirigé contre un acte administratif individuel des dispositions précises et inconditionnelles d'une directive, même si elle n'a pas encore été transposée (11).

(9) Cf. le commentaire sur la décision *Nicolo* disponible in *Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, 2013 (19^e éd.), p. 659.

(10) CE Assemblée, 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres*, p. 369.

(11) *Idem*, pp. 927 et suiv.

Similairement, la décision du 19 juin 1964 *Société des pétroles Shell-Berre* du Conseil d'Etat témoigne de la réticence initiale des juridictions administratives quant à l'existence d'un monopole d'interprétation du droit communautaire par la Cour de justice de Luxembourg. Au nom de la « théorie de l'acte clair », le juge administratif s'affranchit de l'obligation d'adresser à la Cour une question préjudicielle lorsque n'existe aucun élément « *de nature à faire naître un doute dans un esprit éclairé* » (d'après l'expression d'Edouard Laferrière). Bien que cette position ait aujourd'hui évolué vers une posture de collaboration et de dialogue, elle reste révélatrice des premières réactions face à l'influence du droit communautaire.

Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme

Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme a influencé tout aussi profondément le droit national que le droit de l'Union. En effet, l'opposabilité de la Convention s'est étendue dans de nombreux champs d'action de l'administration. Tel a été le cas dans le champ des sanctions administratives, comme le retrait de points du permis de conduire (CE Avis, 27 septembre 1999, *Rouxel*, Rec. p. 280) ou des sanctions professionnelles prises par les autorités administratives indépendantes (CE Ass. 3 décembre 1999, *Didier*, Rec. p. 399), auxquelles s'applique l'article 6 de la Convention. Dans un discours prononcé en 2010 (12), le vice-président du Conseil d'Etat mentionne également l'influence de la Convention sur la matière fiscale et l'urbanisme.

Surtout, la Cour de Strasbourg a mis en péril l'un des piliers et l'une des spécificités du droit administratif français : le rapporteur public. Son arrêt *Kress c. France* du 7 juin 2001 (13) avait en effet condamné la participation du Commissaire du gouvernement au délibéré, au nom de la « théorie des apparences » : la présence, même silencieuse, au délibéré de ce juge qui a exprimé publiquement son opinion pourrait laisser craindre au justiciable qu'elle n'exerce une influence sur le sens de la décision rendue par ses collègues. Le Conseil d'Etat a interprété cet arrêt comme prohibant la participation du Commissaire du gouvernement au délibéré et non l'assistance à ce dernier. D'où la précision, dans un décret du 19 décembre 2005, que le Commissaire du gouvernement assiste au délibéré sans y prendre part. Cependant, cela n'a pas suffi à ce que la Cour européenne infléchisse sa jurisprudence. Dans son arrêt de Grande Chambre du 12 avril 2006, *Martinie c. France*, elle a jugé qu'au nom des apparences est prohibée aussi bien la participation du Commissaire du gouvernement au délibéré que sa présence à ce dernier. La menace réelle que la Cour de

(12) Jean-Marc SAUVÉ, « Le Conseil d'Etat et l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », intervention lors du colloque « Les 60 ans de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », Sénat, France, 9 avril 2010.

(13) Il est significatif que cet arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme figure au nombre des *Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, *op. cit.*, pp. 794 et suiv. C'est même le seul arrêt d'une cour étrangère à compter parmi cette liste prestigieuse d'une centaine de décisions ayant contribué, depuis plus de 140 ans, à la formation du droit administratif français.

Strasbourg faisait peser sur le Commissaire du gouvernement a donné lieu à une multiplication d'articles doctrinaux (14).

Des structures adéquates et spécialisées

Cette intrusion du droit international et européen dans l'ordre juridique national a conduit le Conseil d'Etat à se doter de structures adéquates et spécialisées. Ainsi, la délégation au droit européen effectue les recherches relatives aux questions de droit communautaire à la demande des membres du Conseil d'Etat et procède à leur intention à une information périodique sur l'évolution de ce droit. De plus, une cellule de droit comparé a été créée au sein du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) en 2008 Elle fournit des notes en droit comparé aux juges rapporteurs et aux rapporteurs publics, pour la plupart, des affaires renvoyées devant la Section ou l'Assemblée du contentieux ; ces informations sont souvent utilisées par les rapporteurs publics dans leurs conclusions et par les formations contentieuses dans leurs décisions (15). La cellule de droit comparé, dont le défi est de rassembler des talents polyglottes afin d'apporter les éclairages les plus complets possible, publie également des résumés de jurisprudence des cours étrangères dans le cadre de la veille de jurisprudence du CRDJ.

La principale structure en charge des relations internationales du Conseil d'Etat est la délégation aux relations internationales, créée en 2008 au sein de la Section du rapport et des études. C'est elle qui reçoit les délégations étrangères qui viennent visiter le Conseil d'Etat, délégations dont le nombre et le niveau témoignent de la forte capacité de séduction du droit administratif français. La carte des pays ayant envoyé des délégations au Conseil d'Etat en 2013 dessine la carte de l'influence du droit français (16) : en Europe au premier chef, mais aussi au Maghreb/Machrek, en Afrique subsaharienne. A rebours d'un discours décliniste qui soulignerait à l'envi l'inexorable hégémonie du droit anglo-saxon, la France et son droit exercent encore une forte capacité de séduction. Les pays étrangers s'intéressent à notre système, souhaitent mieux nous connaître et nous rendent fréquemment visite.

Cette fonction d'accueil prend plusieurs formes. Des groupes d'étudiants étrangers ou de magistrats viennent au Conseil pour une courte visite de quelques heures. Des séjours plus longs, d'une ou deux semaines, sont organisés pour des magistrats étrangers. Elles sont l'occasion de la participation aux audiences ou aux séances de travail, de la rencontre en

(14) Cf. par exemple René HOSTIOT, « Le commissaire du gouvernement, victime du principe du droit à un procès équitable », AJDI 2003, n° 9, p. 600.

(15) Pour statuer sur la légalité du décret fixant à 57 ans la limite d'âge des contrôleurs aériens, l'Assemblée du contentieux a examiné la situation prévalant dans d'autres pays (CE Assemblée, *Ministre de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie c. M. Lambois*, 4 avr. 2014, n° 362.785).

(16) Cf. le site Internet www.conseil-etat.fr/content/download/33154/287498/version/1/file/dri_carte_programme_2013_small.pdf (consulté le 17 décembre 2014).

tête à tête de membres du Conseil d'Etat, spécialistes de sujets auxquels ces visiteurs s'intéressent. Le vice-président prend plus qu'à son tour sa part dans cette mission. Une part importante de son agenda est consacrée à des activités internationales. Il se passe peu de semaines sans qu'il n'accueille une haute personnalité étrangère pour une audience ou un déjeuner de travail.

Sans doute, les attraits touristiques de Paris ne sont pas sans lien avec la capacité d'attraction du Conseil d'Etat, où on observe des pics de saisonnalité, autour des mois de mai-juin et octobre-novembre. Et ces visites ne se réduisent pas à du tourisme administratif. C'est souvent dans le contexte des réformes entreprises dans leurs pays que les délégations viennent au Conseil d'Etat afin de s'informer et de se former. A titre d'exemple, en 2014, le ministre de la Justice albanais a souhaité se rendre au Conseil d'Etat alors que son pays est en train de se doter de tribunaux administratifs de première instance. Cette visite a débouché sur une coopération bilatérale qui doit se poursuivre en 2015 par la délégation d'un Conseiller d'Etat à Tirana. En 2014 encore, la présidente de la Cour administrative de Serbie a passé trois jours au Conseil d'Etat alors que son pays est à la veille d'une réforme importante de sa justice administrative

Un mouvement concomitant – qui ne concerne d'ailleurs pas seulement le monde judiciaire – est la constitution progressive d'organisations internationales régionales ou mondiales. Trois niveaux se rencontrent souvent : le niveau régional, le niveau de la francophonie et le niveau international. Le Conseil d'Etat est membre de l'ACA-Europe (au niveau européen) et de l'AIHJA (au plan international). L'ACA-Europe est l'association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes des 28 Etats membres de l'Union européenne (17). Son secrétariat est assuré par le Conseil d'Etat de Belgique. Sa présidence, biennale, a été assurée en 2012-2014 par le Conseil d'Etat de France et s'est clôturée par une réception à l'Elysée, un dîner à l'Assemblée nationale et un colloque sur le thème de la régulation économique sectorielle, abordée sous un angle comparatif. L'Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA) (18) a été créée en 1983 à l'initiative du Conseil d'Etat français qui en assure le secrétariat général. En revanche, on notera qu'il n'existe aucune association francophone des hautes juridictions administratives. Cette absence contraste avec la situation qui prévaut parmi les cours constitutionnelles (ACCPUF (19)) et les cours de cassation (AHJUCAF (20)).

Les membres du Conseil d'Etat participent aux colloques et aux séminaires organisés par ces associations. Ils sont en outre très sollicités

(17) Cf. le site Internet www.juradmin.eu/index.php/fr (consulté le 17 décembre 2014).

(18) Cf. le site Internet www.aihja.org/?view=page&id=10 (consulté le 17 décembre 2014).

(19) Cf. le site Internet www.acepuf.org/l-association (consulté le 17 décembre 2014).

(20) Cf. le site Internet www.ahjucaf.org/Presentation-et-fonctionnement.html (consulté le 17 décembre 2014).

pour se rendre à l'étranger dans le cadre de missions d'expertise bilatérales. Les membres du Conseil d'Etat, en effet, sont nombreux, disponibles et disposent d'un champ de compétence très vaste. Leurs missions sont souvent sectorielles (contentieux électoral ou élaboration des projets de loi par exemple). Elles sont parfois prédéfinies par des conventions de coopération, comme celles que le Conseil d'Etat a signées avec le Conseil d'Etat de Monaco et la Cour suprême du Sénégal en 2009, avec le Conseil d'Etat algérien, l'Avocat général du Brésil et le Majlis Al Shura d'Iraq en 2010 et avec la Cour populaire suprême de Chine en 2011. Depuis 2013, le Conseil d'Etat coopère avec le Secrétariat général du gouvernement du Royaume du Maroc dans le cadre d'un jumelage qui, achevé en 2014, avait pour objectif de contribuer au renforcement des compétences juridiques de l'institution marocaine. Le Conseil d'Etat s'est engagé dans un autre jumelage en février 2014, avec le ministère de la Justice vietnamien visant à apporter à ce dernier une assistance dans l'élaboration des textes juridiques et les réformes qu'il entreprend : lors des deux premières années d'application de l'accord, cette coopération, qui se réalisera par le biais de l'envoi d'experts, de l'organisation de conférences ou encore de la réalisation de rapports ou d'études, portera principalement sur l'élaboration et l'édition des actes administratifs ainsi que l'organisation et le rôle des autorités territoriales.

Comme l'illustrent ces quelques exemples, le Conseil d'Etat prend de nombreux engagements internationaux, avec les mêmes modalités que les Etats. Son agenda international est en partie souhaité et en partie subi. Sur le modèle du protocole d'Etat, le Conseil d'Etat a adopté, dans la conduite de ses relations internationales, une série de règles protocolaires et de rites comme l'échange de cadeaux : en effet, les visites des délégations donnent souvent lieu à des échanges de cadeaux, ce qui est admis par la charte de déontologie de la juridiction administrative (21).

Ainsi, des acteurs qui sont initialement voués à des tâches nationales, non seulement se mettent à conduire des relations internationales mais le font comme les Etats. Le Conseil d'Etat a donc reproduit à son niveau, une stratégie internationale fondée sur un schéma stratégique et mise en œuvre par une structure spécialisée, sous la direction du délégué aux relations internationales.

(21) « Normalement, [les membres de la juridiction administrative] ne peuvent accepter, de façon directe ou indirecte, des cadeaux et libéralités, dans l'exercice de leurs fonctions. Les cadeaux d'une valeur inférieure à une centaine d'euros sont, toutefois, tolérés lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre protocolaire d'une visite ou d'un échange entre juridictions ou autorités publiques. Il est préférable qu'ils ne fassent pas l'objet d'une appropriation personnelle [...] Lorsqu'ils sont d'une valeur supérieure à une centaine d'euros, les cadeaux qui, pour des raisons protocolaires, ne peuvent être refusés, sont remis à la juridiction à laquelle appartiennent leurs récipiendaires ».

LA STRATÉGIE D'INFLUENCE DU CONSEIL D'ETAT

Lorsque l'international s'invite, la ligne Maginot ne saurait tenir lieu de politique. Il n'est ni possible ni souhaitable de vivre en autarcie. Choisir la passivité serait une solution défaitiste. Au contraire, la solution intelligente est de participer le plus possible à la conception du droit auquel la France sera, de toute manière, soumise. Pour ce faire, le Conseil d'Etat a développé une stratégie d'influence, s'appuyant sur le *soft power*, sur la capacité de persuasion.

Favoriser la diffusion du droit français

Dès 2001, le rapport du Conseil d'Etat sur « L'influence internationale du droit français » esquisse une stratégie d'influence. Ce rapport reconnaît que le droit est devenu un objet de compétition qui ne se résume pas à une opposition entre *common law* et droit d'origine romano-germanique. Le premier élément de cette stratégie consiste en la définition des sujets et des lieux de la compétition juridique dans les années à venir : il s'agit de déterminer dans quelles organisations internationales la France devra être présente. Le deuxième élément vise à donner une meilleure visibilité au droit français : pour qu'il soit plus accessible et intelligible, il est nécessaire d'utiliser des nouveaux modes de diffusion (plus technologiques) et de prendre en compte le déclin de la langue française ; or le Conseil d'Etat s'appuie largement sur les nouvelles technologies et a entrepris la traduction de ses décisions. Le dernier axe envisagé dans le rapport du Conseil d'Etat précise le rôle des différents acteurs de l'univers juridique dans cette stratégie d'influence : la proposition est de mettre l'accent sur les canaux naturels de l'influence du droit français que sont les professions juridiques et les universités (22).

Le Conseil d'Etat refuse pour autant de s'engager dans une « guerre du droit ». Imaginer que la scène mondiale voit s'opposer un Goliath anglo-saxon et un David romano-germanique et qu'un vainqueur sortira de ce combat est trompeuse. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, l'a plusieurs fois rappelé : « *toute opposition binaire [...] occulterait le phénomène central d'une hybridation continue et grandissante des droits. Cette hybridation, nous pouvons l'ignorer et in fine la subir, ou nous pouvons l'observer, la comprendre, l'anticiper et l'infléchir dans l'intérêt de notre pays* » (23). Aussi J.-M. Sauvé prône-t-il une stratégie française d'influence qui repose sur la valorisation des « *avantages comparatifs* » du droit français et qui « *est moins flamboyante qu'un appel à des postures martiales ou purement défensives* » (24).

(22) Michel MOREAU, « A propos de l'influence internationale du droit français », *Annuaire français des relations internationales*, vol. IV, 2003, pp. 359-375.

(23) Cf. Jean-Marc SAUVÉ, « L'influence par le droit », communication à la XXII^e conférence des ambassadeurs, 28 août 2014, disponible sur le site www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/L-influence-par-le-droit-XXIIeme-Conference-des-ambassadeurs (consulté le 18 décembre 2014).

(24) *Idem*.

Le vice-président du Conseil d'Etat insiste aussi sur la traduction comme vecteur de l'influence du droit français : « *sa diffusion est subordonnée à son accessibilité linguistique et matérielle* ». En effet, comment mettre en valeur le droit continental et faire en sorte qu'il puisse inspirer d'autres pays sans garantir son intelligibilité et son accessibilité ? Le rapport du Conseil d'Etat de 2001 soulignait déjà l'importance de la traduction pour améliorer la visibilité du système français (25). Sans qu'il faille cesser pour autant de protéger la langue française, la réduction du nombre de juristes francophones rend l'effort de traduction indispensable et le Conseil d'Etat a pleinement relevé le défi. La traduction en anglais du Code de justice administrative a été entreprise par la Fondation pour le droit continental en 2014 (26). Outre les textes de référence, la jurisprudence française suscite l'intérêt de nombreux interlocuteurs étrangers. Ainsi, en décembre 2014, 155 décisions contentieuses ont été traduites, dans leur intégralité, en anglais, allemand, espagnol, chinois et arabe et mises en ligne sur le site du Conseil d'Etat (27). De vraies réponses sont donc apportées aux objectifs évoqués par Jean-Marc Sauvé : « *nous serons d'autant plus influents et rayonnants que nos décisions de justice et, en particulier, les décisions majeures expliciteront davantage, de manière aisément accessible, les solutions retenues* » (28).

Le schéma stratégique de la Délégation aux relations internationales

Pour mettre en œuvre sa stratégie internationale, la Délégation aux relations internationales est en étroite coordination avec le ministère des Affaires étrangères et européennes et s'appuie sur le Secrétariat aux affaires étrangères et aux affaires internationales du ministère de la Justice, ainsi que sur les représentations diplomatiques françaises à l'étranger. Confronté à des acteurs très divers, le Conseil d'Etat mène une activité internationale protéiforme qui suit les objectifs fixés dans un schéma stratégique élaboré en 2013. Ce schéma cible des pays et des zones prioritaires qui correspondent souvent aux lieux où se rédigent les normes internationales et aux pays où existent des relais d'influence forts – avec lesquels la France a une langue commune ou qui ont un système juridique basé sur l'écrit. Conformément aux priorités fixées par ce schéma, l'activité internationale du Conseil d'Etat se déploie dans trois cercles concentriques.

Le premier cercle est l'Europe. Les deux dernières années ont été marquées par la présidence de l'ACA-Europe (*cf. supra*). La coopération avec les institutions européennes a été renforcée. Les jeunes auditeurs du

(25) Les Etudes du Conseil d'Etat, L'Influence..., *op. cit.*, pp. 106-109.

(26) Yves GOUNIN / Luisa TERRANOVA, « La traduction en anglais du Code de justice administrative », *La Semaine juridique*, n° 42, 13 oct. 2014, p. 1 063.

(27) *Cf.* le site Internet www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Le-Conseil-d-Etat-rend-accessible-en-5-langues-etrangees-une-selection-de-ses-decisions-recentes (consulté le 18 décembre 2014).

(28) Jean-Marc SAUVÉ, *op. cit.*

Conseil d'Etat vont systématiquement en voyage d'études à Strasbourg et à Luxembourg. Le vice-président assiste chaque année à l'audience solennelle de rentrée de la Cour européenne des droits de l'homme : il y a prononcé en janvier 2010 le discours inaugural. Les relations bilatérales avec les pays européens sont fortes (en témoigne le déplacement du vice-président au Tribunal fédéral de Suisse en novembre 2014 et au Bundesverwaltungsgericht d'Allemagne en avril 2015).

Le deuxième cercle est constitué des pays du pourtour méditerranéen. Le vice-président s'est rendu au Liban en 2012, en Israël en 2014. Les relations sont denses avec le Maroc, l'Égypte, le Liban, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis, où des membres du Conseil d'Etat se déplacent régulièrement pour participer à des colloques, effectuer des expertises ou animer des formations.

Le troisième cercle est constitué de pays plus lointains. Les relations du Conseil d'Etat avec eux sont moins denses. Depuis 2011, le vice-président n'a effectué dans ces pays que quatre déplacements, deux d'entre eux ayant eu lieu dans le cadre de l'AIHJA : Pékin (juin 2011), Dakar (décembre 2011), Abidjan (avril 2012), Carthagène (avril 2013). Il a le projet de se rendre au Japon fin 2015 à l'invitation de la Cour suprême.

C'est donc selon cette tripartition géographique que s'organise la « stratégie indirecte » du Conseil d'Etat, qui consiste à cibler tel ou tel acteur, français ou étranger, qui l'aidera à travailler avec son partenaire international, en le lui faisant mieux connaître ou en finançant son action. Par cette stratégie « indirecte », le Conseil d'Etat s'appuie donc sur des tiers pour nouer et financer une relation bilatérale.

Une stratégie de présence

Au-delà des relations bilatérales, le Conseil d'Etat participe à de nombreuses rencontres dans de grandes enceintes multilatérales. Il a développé une stratégie de présence dans les lieux d'élaboration des normes de droit et dans les enceintes où se forge la pensée juridique. A titre d'exemple, la juridiction administrative française a été sollicitée deux années consécutives, dans le cadre de la Semaine du droit et du développement de la Banque mondiale, pour organiser une conférence sur le thème des contrats public-privé ; cet événement a mis en évidence les avantages que les opérateurs privés locaux peuvent tirer de l'utilisation d'instruments juridiques issus ou inspirés du droit français. La même logique de présence explique la participation du Conseil d'Etat à l'International Judicial Conference qui s'est tenue cette année à Malte. Par ailleurs, le vice-président du Conseil d'Etat préside le comité de sélection des juges de la Cour de justice de l'Union européenne, lequel, créé par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), donne son avis sur l'adéquation des candidats à l'exercice des fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne, avant les nominations par les

gouvernements des Etats membres. Ce faisant, la France exerce une influence directe au sein d'enceintes stratégiques.

A long terme, la stratégie d'influence du Conseil d'Etat passe également par le détachement de ses membres dans d'autres structures ou organisations internationales. Ainsi, Jean-Claude Bonichot est le juge français à la Cour de Justice de l'Union, Ronny Abraham siège à la Cour internationale de Justice, Marc Perrin de Brichambaut siège à la Cour pénale internationale, Hubert Legal dirige le service juridique du Conseil de l'Union européenne et Anne-Marie Leroy celui de la Banque mondiale. Dans le passé, Jean-Paul Costa a présidé la Cour européenne des droits de l'homme, Jean-Louis Dewost a dirigé le service juridique de la Commission européenne et Luc Derepas celui de l'Organisation internationale du travail. Le poste de conseiller juridique du Président de la République du Sénégal a été occupé depuis l'indépendance jusqu'en 2009 par des membres du Conseil d'Etat, au nombre desquels les futurs ministres Michel Aurillac ou Philippe Bas. Par ces « relais » dans des institutions européennes et internationales de premier plan, la France mène à bien une stratégie d'influence sur le temps long, indispensable au rayonnement du système français.

Cette stratégie a porté ses fruits. L'exemple le plus notable est celui du sauvetage du Commissaire du gouvernement, dont on a déjà évoqué qu'il était menacé par la jurisprudence de la CEDH. Le Conseil d'Etat a engagé un dialogue patient avec la Cour de Strasbourg suite à ses condamnations au nom de la théorie des apparences. Cette action de sensibilisation et de pédagogie a porté ses fruits puisque la Cour européenne des droits de l'homme a fini par reconnaître que le rôle du rapporteur public n'est pas contraire au droit à un procès équitable. Pour tirer les conséquences des conclusions de la Cour, le Code de justice administrative avait été modifié en prohibant la présence du Commissaire du gouvernement au délibéré devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Devant le Conseil d'Etat, le texte disposait que « *sauf demande contraire d'une partie, le Commissaire du gouvernement assiste au délibéré. Il n'y prend pas part* ». La Cour de Strasbourg, par son arrêt de 2009 *Etiienne c. France*, a admis que ces dispositions ne contrevenaient pas aux exigences du droit à un procès équitable. Un décret du 7 janvier 2009 a ensuite changé la dénomination de « commissaire du gouvernement » en « rapporteur public » et a ouvert la faculté au conseil des parties de présenter « *de brèves observations orales* » après le prononcé des conclusions du Rapporteur public. Ces évolutions ont conduit la Cour européenne, par sa décision du 4 juin 2013, *Marc-Antoine c. France*, à admettre que le fait que le Rapporteur public ait connaissance de la note du rapporteur et du projet de décision ne méconnaît pas non plus le droit à un procès équitable. Par sa stratégie d'influence, le Conseil d'Etat a donc contribué à sauver le rapporteur public ce qui va dans le sens d'un bilan positif de son action internationale ou du moins européenne.

* *

*

Lorsque l'international se saisit d'institutions hexagonales, ces dernières réagissent en élaborant une stratégie d'influence. D'une part, l'international saisit ces institutions, l'étranger vient à elles. D'autre part, elles vont à l'international afin de ne pas subir passivement cette influence mais au contraire de participer à l'élaboration des normes ou des discours internationaux. Ainsi le Conseil d'Etat, par le truchement de sa Délégation aux relations internationales, conduit des relations internationales, à la manière des Etats, avec de nombreux pays. Loin de se barricader derrière une ligne Maginot, il s'efforce d'influencer le droit international le plus possible et de « jouer le jeu » de la mondialisation. Ce faisant..., il va au-delà du jacobinisme.

MÉDIAS ET SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

Michel MATHIEN

Introduction.

*Les médias au premier plan dans la construction
de l'actualité internationale, avec ses risques,
ses clichés et toujours des questions*

Yves JEANCLOS

Les conflits ne sont pas ce que les médias croient qu'ils sont au XXI^e siècle

Bernard AUBRY

L'Eurobaromètre, un outil au service de la construction européenne

Jean-Louis FULLSACK

*La société civile et la prolongation du Sommet mondial
sur la société de l'information au-delà de 2015*

INTRODUCTION

LES MÉDIAS AU PREMIER PLAN
DANS LA CONSTRUCTION DE L'ACTUALITÉ INTERNATIONALE,
AVEC SES RISQUES, SES CLICHÉS ET TOUJOURS DES QUESTIONS

PAR

MICHEL MATHIEN (*)

« Construire ensemble l'Europe qui tourne, non pas autour de l'économie, mais autour de la sacralité de la personne humaine, des valeurs inaliénables »

Pape François, 25 novembre 2014

La qualité de l'information et des modalités de son traitement sont toujours un enjeu sociétal. Donc d'une pertinence constante. *A fortiori* dans la construction médiatique de l'actualité internationale au sein des cultures spécifiques à chaque Etat. Dans l'essor toujours croissant de cette dernière dans le contexte de la modernité portée par l'économie mondiale, visant surtout les nouvelles technologies de l'information et de la communication, dont les relais *via* les « réseaux sociaux », les médias historiques et de renom figurent encore parmi les parties dominantes. Et, surtout, quand l'évolution des actifs financiers, faisant de plus en plus fi des frontières des Etats, induit des mutations profondes dans le secteur économique concernant les médias eux-mêmes.

La concentration de leurs activités sur un même territoire en est le principal résultat. Avec, pour conséquence majeure, la réduction du pluralisme des politiques éditoriales afférentes à chaque support d'information mis à disposition dans un espace public spécifique ! Si la presse est dans cette perspective, bien qu'elle ait investi dans les supports numériques, quitte à se confronter aux réseaux sociaux faisant de plus en plus débats, les médias audiovisuels y sont aussi confrontés. Ne serait-ce que par rapport à la limite de rentabilité des chaînes d'information en continu qui, tout en n'étant pas gratuites en France (péage), sont certes en compétition entre elles, mais également avec les journaux télévisés des

(*) Professeur de Sciences de l'information et de la communication à l'Université de Strasbourg (France), responsable de la Chaire UNESCO « Pratiques médiatiques et journalistiques. Entre mondialisation et diversité culturelle ».

chaînes généralistes accessibles à tous publics. Toutes sont en quête de la plus forte audience possible *via* le choix des événements à couvrir, dont ceux relevant de l'international. Ainsi en France, l'avenir de « La Chaîne de l'information » (LCI), née en 1994 au sein du premier groupe privé TF1, mais deuxième chaîne d'information en continu après BFM-TV, filiale de NextRadio TV créée en 2005, est fort menacé. Dans la compétition entre groupes centrés sur une chaîne généraliste dominante, elle est un exemple du débat contextuel sur l'avenir de l'information internationale face à des grilles de programmes valorisant les multispectacles dans une société de masse élargie. Et les secteurs publics n'y échappent pas. Comme la BBC au Royaume-Uni en 2013, France Télévisions s'est engagée dans sa propre restructuration, avec la mutualisation des rédactions de ses chaînes, dont France 24, son canal international diffusant en français, en anglais et en arabe (1).

Aussi les questions ou les problèmes en rapport avec l'environnement médiatique, allant du global au local, sont-ils d'autant plus abordés dans la présente rubrique qu'ils sont portés par les événements retenus et constitutifs de l'actualité construite. En d'autres termes, ils relèvent d'un processus cyclique, avec des accents variant d'une année à une autre. En raison de la conjoncture et des perspectives en débat, nous avons retenu trois domaines de préoccupations : les crises à l'Et, la gouvernance de l'Internet et la société civile, l'Eurobaromètre. Tous trois procèdent de la connaissance et du souci de la meilleure compréhension possible de l'actualité internationale de cette année 2014.

LES MÉDIAS ET L'ACTUALITÉ INTERNATIONALE DE L'ANNÉE 2014

Pour commencer, la sécession de la Crimée et la crise ouverte entre l'Ukraine et la Russie ont été l'objet d'une grande attention des médias européens, quitte à se placer à la limite d'une communication de guerre ! Puis, dans la perspective de la poursuite de la construction de l'Union européenne, nous avons, pour la première fois, accordé une place notable à une institution peu connue dans les opinions publiques, à savoir l'Eurobaromètre, l'organisation en charge des sondages au sein de l'Europe des Vingt-Huit. Nous revenons enfin sur un aspect-clef ou considéré longtemps comme tel, à savoir le Forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI), créé après la phase de 2005 du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) à Tunis ; certes, ce sujet a été plusieurs fois abordé ici, mais l'accent que nous y donnons présentement porte sur l'évolution de la place accordée à la société civile au sein de ce processus voulu par les Nations Unies.

(1) Sans revenir sur l'enjeu d'un débat, cf. Michel MATHIEN, « L'audiovisuel extérieur de la France relancé en 2013. Vers une nouvelle dynamique ? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XIV, 2013, pp. 795-810.

Les crises à l'Est de l'Europe

La dimension critique du traitement de l'actualité de l'année 2014 porte sur les manières ou les angles de vue dont les médias « européens » ou « occidentaux » ont, dans un passé récent, abordé et traité des conflits en général, dont ceux nés en Crimée et en Ukraine. La présence constante de clichés ou de stéréotypes ne favorisent pas la compréhension entre les populations des Etats directement concernés, surtout au regard de leur histoire fort éloignée de celle de ceux de l'Ouest de l'Europe. Dans ce cas, il n'y a rien de nouveau eu égard aux connaissances relatives aux situations de belligérance, dans lesquelles les références identitaires, voire nationales, ré-émergent, quand elles ne sont pas exploitées, notamment par les médias des Etats directement concernés ! Pour les autres, notamment quand ils veulent, de fait, donner des leçons à l'une ou l'autre des parties, cela prend une dimension différente en termes d'enjeux et de conséquences potentielles pour l'avenir. *A fortiori* quand l'accent mis sur les approches politiques tend souvent à négliger les autres aspects d'une crise interne, dont ceux en lien avec la géo-économie. C'est le sens de l'analyse critique d'Yves Jeanclos, historien du Droit et spécialiste des questions de sécurité et de défense. En d'autres termes, l'avenir de l'Ukraine relève à la fois d'enjeux internes et externes qui interrogent les représentations données par les médias, y compris en Occident.

Nous y ajouterions volontiers que, dans la perspective de la meilleure compréhension des peuples ayant des cultures, des traditions et des histoires différentes, mêmes quand elles se sont croisées plus ou moins longtemps, il y a de quoi s'interroger et de s'interpeller quant à l'intérêt général à partager au niveau planétaire ! A commencer sur le respect réciproque des populations au regard de leurs évolutions plus ou moins spécifiques, qui ne découlent pas forcément des vues fondées sur nos approches occidentales allant de soi et qui ont fait fi de l'espace et du temps comme des lieux de vie appropriés ! La fin du bloc de l'Est, symbolisée par la chute du Mur de Berlin le 9 novembre 1991, n'a pas correspondu à une rupture totale par rapport à un passé et à l'adoption *de facto* des valeurs de l'Occident ! Ne serait-ce que par rapport à l'histoire identitaire concernant les populations concernées avec leurs cultures ! Il existe bien des méconnaissances de l'Europe de l'Ouest à l'égard des populations de l'Est ! Nous pourrions aussi l'affirmer à propos de la crise du Proche-Orient, mais pour laquelle la réactivité des acteurs concernés vis-à-vis des médias occidentaux est moins facile en raison du contexte des infrastructures communicationnelles et médiatiques. Citons, à titre d'exemple, la réaction d'un collectif de cinéastes syriens appelant ces médias à « *informer autrement tout en respectant le droit des peuples à une représentation digne* ». En effet, pour eux, « *les médias européens travestissent la réalité syrienne en montrant trop peu de*

gens ordinaires, pour ne s'intéresser qu'au spectacle de la violence » (2). Un constat qui n'est ni spécifique, ni nouveau, mais qui biaise le caractère biaisé de la perception d'une crise ou d'un conflit, du local au global !

Quel avenir pour l'Eurobaromètre ?

De même, dans la perspective de la construction européenne engagée depuis plus de 60 ans, on ne peut que constater que l'Eurobaromètre est un « outil » peu connu et exploité par les médias de masse ! Ce que démontre Bernard Aubry en replaçant cette structure spécifique de la Commission européenne dans son contexte historique en évolution ! Dans la perspective de la construction de l'Union européenne toujours en cours, élargie à 28 Etats par rapport à l'époque des Six, notre contributeur met en avant cet outil institutionnel de connaissance de leurs populations et de leurs opinions.

Bien qu'il soit encore trop insuffisamment connu, il pourrait contribuer à une meilleure compréhension de ce qui est déjà une réalité supranationale *a minima* dans la perception de chaque population de base. Ne serait-ce qu'au regard des contextes socioculturels de vie encore bien plus spécifiques qu'on ne saurait le penser ou le croire de nos jours ! La construction d'une conscience européenne, d'une opinion publique et d'un « espace public européen » en rapport dépend d'un tel outil au service de la connaissance des populations elles-mêmes face à un projet commun. Pourtant, bien des questions demeurent posées quant à la fonction de cette organisation au sein de la Commission européenne pour assurer le meilleur avenir à l'Union. Cette dernière ne saurait faire abstraction de tout ce qu'on a déjà pu dire et écrire sur « la société de la connaissance ». Comme l'écrit notre spécialiste de la statistique, « *le lien entre sondage et démocratie devrait s'imposer de lui-même* ». Que de progrès à envisager !

La société civile déconsidérée au FGI ?

De même, dans le contexte élargi à l'évolution mondiale de la modernité liée à l'essor des technologies de l'information et de la communication, avec les mutations sociales et culturelles en rapport mais aussi avec les abus et dérives qui n'ont pas manqué, se pose la question de la nature de la société commune élargie et de sa cohésion *a minima*. Sur ce sujet, Jean-Louis Fullsack est déjà intervenu à plusieurs reprises dans nos colonnes. Présentement, il nous dresse un bilan sur l'évolution de la reconnaissance des organisations non gouvernementales ou de la « société civile » dans le dispositif de consultation et de gouvernance ayant résulté de la mise en place de « la société de l'information » à l'échelle planétaire. Vaste sujet en soi, mais non dissociable des dérives et pratiques maintes fois dénoncées, y compris dans notre rubrique, dont l'espionnage généralisé par la National

(2) ABANOUDARA, « Ne réduisons pas les Syriens aux images diffusées par la télé », *Le Monde*, 22 oct. 2014, p. 15.

Security Agency (NSA) ! Malgré son regard critique et sceptique mais concret, notre contributeur n'évacue pas pour autant les préoccupations posées lors du SMSI, à Genève (2003) comme à Tunis (2005) !

De fait, la déconsidération de la société civile au sein du FGI n'est pas sans questions pour l'avenir des usages de la Toile, dont son évolution dans la société toujours dite « de l'information », notamment avec l'essor des réseaux dits « sociaux ». Ces derniers, avec leurs effets réactifs quasi immédiats ou « en direct », n'évoluent pas seulement dans une logique sociotechnique sans rapports avec une économie spécifique, mais qui est de plus en plus marquée par les principes et ressources de l'économie classique ou libérale. Autrement dit, l'avenir en préparation ira-t-il dans le sens étymologique de la communication, à savoir l'interactivité et le dialogue effectif ?

LA SURPRISE DU PAPE FRANÇOIS ! RÉALITÉS SOCIALES ET CULTURELLES MISES EN AVANT

Ces trois contributions avaient été convenues avant un événement notoire de fin d'année. Le hasard en a voulu ainsi ! Que ce soit sur les conflits ouverts, la connaissance des populations européennes ou les usages des nouvelles technologies numériques, elles ont chacune un rapport avec les propos tenus par le pape François le 25 novembre 2014 à Strasbourg. Le chef de l'Etat de la Cité du Vatican – son titre officiel – avait été invité à intervenir devant le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Nous en avons écouté la traduction française, en direct, sur une chaîne radiophonique lors d'un déplacement ! Ses propos nous ont surpris par leur hauteur de vue. Nous n'en avons guère entendu depuis les interventions de personnalités politiques éminentes comme Jean Monnet ou Jacques Delors... Surtout que, dans ses propos, François a admis que l'Eglise catholique avait aussi fait des erreurs dans son histoire ! Leur portée philosophique et anthropologique a surpris par leur pertinence car fondées sur les valeurs d'espérance commune, pour la construction européenne certes, mais aussi pour l'avenir des relations humaines à l'échelle mondiale.

A commencer par son rappel sur la nature de l'être humain à considérer non comme « *individu* » mais comme « *personne dotée d'une dignité transcendante* », dont le « *caractère précieux* » est à respecter au regard des droits de l'homme (3). Et le Pape de préciser ensuite : « *Promouvoir la dignité de la personne signifie reconnaître qu'elle possède des droits inaliénables dont elle peut être privée au gré de certains, et encore moins au bénéfice d'intérêts économiques. Mais il convient de faire attention pour*

(3) Citations de la traduction française reprise du quotidien *Le Monde*, 27 nov. 2014, p. 19. Cf. aussi textes intégraux dans pape François, *Strasbourg 25 novembre 2014. Les discours au Parlement européen et au Conseil de l'Europe*, Texte intégral, Salvator, Paris, déc. 2014.

ne pas tomber dans les équivoques qui peuvent naître d'un malentendu sur le concept des droits humains et de leur abus paradoxal » ! Que n'avons-nous écrit ces dernières années dans ce sens dans la présente rubrique, sur la liberté d'expression sans limites et la société de surveillance mise en parallèle ! De surcroît, l'actualité lui a fourni un argument supplémentaire avec le rapport officiel (6 700 pages) du Sénat des Etats-Unis révélant, le 9 décembre, les tortures développées par la Central Intelligence Agency (CIA) à l'encontre de « suspects terroristes » après le 11 septembre 2001 et jusqu'en 2008, y compris à l'étranger !

Et François de rappeler un constat fait par bien des sociologues sur l'individualisme croissant depuis au moins deux générations ! « *Il y a en effet aujourd'hui la tendance à une revendication toujours plus grande des droits individuels, qui cache une conception de la personne humaine détachée de tout contexte social et anthropologique, presque comme une 'monade', toujours plus sensible aux autres 'monades' présentes autour de soi* » Et de regretter qu'on mette en avant « *les droits individuels sans tenir compte du fait que tout être humain est lié à un contexte social dans lequel ses droits et devoirs sont connexes à ceux des autres et au bien commun de la société elle-même* ». Puis de critiquer cet autre aspect de l'Union européenne, en tant qu'espace public commun toujours en construction mais qui ne lui est pas spécifique, à savoir la technique bureaucratique, surtout « *quand l'absolutisation de la technique prévaut* » !

Et de dénoncer encore un autre aspect déjà vu aussi sous l'angle de l'évolution des médias à l'échelle planétaire : « *Il est connu qu'une conception uniformisante de la mondialité touche la vitalité du système démocratique, affaiblissant le débat riche, fécond et constructif des organisations et des partis politiques entre eux. On court ainsi le risque de vivre dans le règne de l'idée, de la seule parole, de l'image, du sophisme... et de finir par confondre la réalité de la démocratie avec un nouveau nominalisme politique [...] maintenir vivante la réalité des démocraties est un défi de ce moment historique, en évitant que leur force réelle – force expressive des peuples – soit écartée face à la pression d'intérêts multinationaux non universels, qui les fragilisent et les transforment en systèmes uniformisés de pouvoirs financiers au service d'empires inconnus. C'est un défi qu'aujourd'hui l'histoire vous lance* ». Puis, d'inviter les parlementaires – qui l'ont plusieurs fois applaudi, même debout ! – à « *construire ensemble l'Europe qui tourne, non pas autour de l'économie, mais autour de la sacralité de la personne humaine, des valeurs inaliénables, [...] qui embrasse avec courage son passé et regarde avec confiance son avenir pour vivre pleinement et avec espérance son présent* ». Autrement dit, une Europe qui soit le « *précieux point de référence pour toute l'humanité* ! »

On pourrait y revoir le propos prêté à Jean Monnet : « *Si c'était à refaire il faudrait commencer par la culture* » ! Propos repris par la suite et à sa façon par Jacques Delors, lors d'émissions radiophoniques enregistrées

après son mandat de président de la Commission européenne de 1985 à 1994 !

Dans la foulée, quitte à se répéter en partie devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, François a encore insisté sur le passé commun de ce continent pour évoquer son avenir. « *Un tronc sans racines peut continuer d'avoir une apparence de vie, mais à l'intérieur il se vide et meurt. L'Europe doit réfléchir pour savoir si son immense patrimoine humain, artistique, technique, social, politique, économique et religieux est un simple héritage de musée du passé, ou bien si elle est encore capable d'inspirer la culture et d'ouvrir ses trésors à l'humanité entière* ». Et de pointer la multipolarité de l'Europe comme richesse, ainsi que le dialogue interculturel que l'Europe des 47 a valorisé.

Finalement, Jorge Mario Bergoglio, l'ancien cardinal argentin de Buenos Aires, issu de la Compagnie de Jésus ou de l'Ordre des Jésuites, en plus de son image personnelle portée sur la simplicité et sur l'humanité fondée sur les valeurs des Evangiles, n'est-il pas en train de devenir un « réformateur » de l'Eglise catholique au sens du XVI^e siècle ? La question fut posée par le théologien Hans Küng, après son élection du 13 mars 2013, dans sa présentation du modèle de référence de François : le pape Innocent III (1198-1216) (4). Partageant les idées de son contemporain, François d'Assise, le fondateur des Frères mineurs ou frères des pauvres, celui-ci pouvait déjà être considéré comme un pré-réformateur. Selon Küng, s'il avait été en fonction à des périodes ultérieures, il aurait évité le grand schisme de l'Occident, l'exil du Saint-Siège en Avignon et, surtout, la Réforme, avec les divers conflits politiques ayant suivi. Cependant, si François a une perception très positive au sein de l'opinion internationale, il est aussi l'objet de critiques, internes ou externes à son institution (5), y compris après ses vœux à la Curie romaine du 22 décembre, invitant cette dernière à faire son autocritique (6). D'où sa prudence politique en refusant de recevoir le Dalaï Lama au Vatican et sa médiation dans le rétablissement des liens diplomatiques entre Washington et La Havane !

Présentement, mais *in fine*, cette personnalité mise en avant dans l'actualité internationale – et qui profite déjà largement du *star system* prédéterminant les choix médiatiques – aura encore des occasions de se faire remarquer sur des sujets relatifs à l'avenir de l'humanité !

(4) « Pape François, réformez ! », *Le Monde*, 12-13 mai 2013, p. 14.

(5) Cf. par exemple l'enquête annoncée à la une du *Nouvel Observateur*, « Qui veut la peau de François ? », n° 2614, 11 déc. 2014, pp. 34-41.

(6) Cf. la presse des jours suivants.

LES CONFLITS NE SONT PAS CE QUE LES MÉDIAS CROIENT QU'ILS SONT AU XXI^e SIÈCLE

PAR

YVES JEANCLOS (*)

Au XXI^e siècle, les médias informent les hommes sur les conflits qui se déroulent à travers la planète. Après l'implosion du monde soviétique, le 9 novembre 1989, ils croient à l'émergence d'un monde de paix, de joie et de sécurité. Après l'explosion des Tours jumelles du World Trade Center à New York le 11 septembre 2001, ils comprennent que le monde n'est pas ce qu'ils croient qu'il est. Ils ne restent pas moins rivés sur l'objectif irénique de paix et de sécurité démenti jour après jour par la survenance de conflits sur les différents continents.

Formés à l'analyse politique, fille de la Guerre froide et de la bipolarité du monde, les auteurs des médias observent les nouveaux conflits sous le prisme politique. Ils se laissent bien souvent subjugués et bernés par des déclarations à connotation politique, voire idéologique. Ils semblent sinon ignorer, du moins minorer, les racines économiques profondes des conflits. Ils doivent comprendre que le XXI^e siècle est aspiré par le tourbillon de l'économie, qui transcende la noblesse éthérée du politique, pour l'utilité de tous.

Les médias d'information de la presse écrite, de la radio, de la télévision et d'Internet, à travers les grandes agences de presse, donnent l'illusion de l'objectivité. En réalité, ils ne produisent d'informations que celles qui leur plaisent ou plutôt qui correspondent à l'attente du politique. Les médias d'information sont conduits par nécessité politique et financière à ne pas heurter la pensée majoritaire imposée par les responsables politiques. Ils apportent une interprétation des événements tragiques correspondant à la demande sociale et politique. Ils finissent par produire de la désinformation ou plutôt de la « mis-information », pour la plus grande satisfaction de leurs lecteurs et audiospectateurs.

Les médias, depuis le milieu du XIX^e siècle, sont friands de conflits exotiques bons à appâter les chalands. Ils envoient leurs reporters, qui, à la façon de Stanley, rapportent des faits et des images emplis de couleurs et de douleurs, de joie et d'effroi. Ils distillent le dépaysement, l'aventure, la mort, la victoire enfin à ceux qui sont bien éloignés d'un

(*) Professeur à l'Université de Strasbourg (France), spécialiste en sécurité intérieure et internationale.

conflit lointain et ignorants de ses enjeux. Leurs acteurs (journalistes de métier et de courage) bravent les horreurs de la guerre et prennent le risque de mort pour envoyer un reportage sur une zone de combats ou des photographies inédites d'insoutenables témoignages. Ils espèrent tous obtenir les prix prestigieux qui récompensent la bravoure de leurs auteurs et le caractère extraordinaire de l'information produite au péril de leurs vies. Ils oublient les racines économiques de la plupart des conflits en ce début du XXI^e siècle.

A titre d'illustration du propos, les médias se précipitent en Ukraine en 2013-2014 pour récolter une moisson d'informations inédites. Ils s'efforcent de présenter les multiples facettes politiques, culturelles et militaires du conflit entre nationalistes ukrainiens et indépendantistes pro-russes. Ils passent sous silence les enjeux économiques de nature minière et industrielle qui marquent profondément la rupture conflictuelle entre l'Est et l'Ouest de l'Ukraine.

Les médias insistent sur la caractéristique politique et idéologique d'un conflit, plutôt que d'analyser la dimension économique des enjeux. Face au conflit militarisé en cours en Ukraine en 2014, par exemple, ils en présentent la nature politique, délaissant l'économique. Les médias privilégient l'aspect politique des conflits sur l'aspect économique. Ils préfèrent surfer sur les vagues du politique au lieu de se pencher sur l'écume de l'économique à l'origine des conflits. Ils devraient remettre en question leurs connaissances et les présupposés sur les conflits pour exercer le quatrième pouvoir qu'ils revendiquent dans les sociétés démocratiques.

Les médias occidentaux se focalisent sur les éléments politiques et culturels des conflits. Ils sont très réticents à mettre en exergue les racines et les objectifs économiques des conflits.

LES VAGUES DE LA POLITIQUE SUBMERGENT LES MÉDIAS

Les conflits territoriaux, enjeux de souveraineté

Les revendications territoriales

Les journalistes reporters sont présents sur tous les champs de bataille dans le monde entier. Ils se penchent sur les origines territoriales de nombreuses crispations internationales entraînant des conflits ouverts. Ils commentent une demande politique pour le rattachement à la soi-disant mère-patrie d'un territoire inclus dans un autre Etat. Ils sont tétanisés par l'exigence allemande nazie de 1938 pour le territoire des Sudètes, mais préfèrent la paix honteuse à la guerre dangereuse. Ils observent avec gourmandise critique le rattachement presque indolore de la Crimée à l'Ukraine en 1954 et son retour agité dans la Russie en 2014. Ils fustigent la Russie pour l'encouragement au référendum plébiscitant le rattachement. Ils sont en revanche fort peu diserts sur le conflit opposant le Nigeria

puissant à son faible voisin, le Cameroun, au sujet de la presqu'île de Bakassi au bord du golfe de Guinée. Ils ne commentent pratiquement pas l'arrêt de la Cour internationale de Justice de 2002 en faveur du Cameroun qui met un terme pacifique à un conflit territorial et économique.

le droit à l'autodétermination

Les médias soutiennent le droit à l'autodétermination de territoires exogènes inclus dans un ensemble étatique. Au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ils sont heureux d'inscrire à leur tableau de chasse les cruelles photographies de l'émergence d'un nouvel Etat, après une lutte armée violente contre l'Etat dominant. Ils sont les fidèles accompagnateurs des mouvements de libération nationale contre les puissances coloniales tant en Algérie des années 1955-1962 contre la France qu'en Angola dans les années 1970 contre le Portugal. Les médias se passionnent pour les nouveaux tribuns des révolutions en marche, en oubliant la part de cruauté de leurs troupes face à l'ennemi. Ils sont les porte-parole des combattants de la liberté contre les militaires de l'oppression. Ils manient le conflit à leur guise, allant dans le sens qu'ils croient être le sens de l'histoire. Ils déchantent quand la révolution est confisquée, c'est-à-dire conduit à une prise de pouvoir autoritaire teintée de démocratie. Les médias en général manquent d'objectivité et font montre de partisanerie pour croire à l'évolution de la société vers la liberté et l'égalité.

Les médias internationaux et nationaux prennent généralement parti pour les acteurs insurrectionnels contre les tenants de l'ordre établi - en Erythrée en 1993 ou au Sud-Soudan en 2011. Ils désirent informer leurs lecteurs et auditeurs des opérations militaires pour la prise d'une ville, d'une région, voire de la capitale d'un Etat. Ils estiment que les hostilités militaires prennent fin quand le pouvoir civil exécuté est vaincu ! Les médias occidentaux prennent majoritairement fait et cause pour le Kosovo contre la Serbie en 1999, pour soutenir la création d'un nouvel Etat en 2008. Ils ne font pas beaucoup de différence dans l'importance médiatique entre le Sud-Soudan, pays de 644 000 km² et de 11 millions d'habitants et le Kosovo, pays de 10 000 km², soit le tiers de la région Bretagne, riche de seulement 1 800 000 habitants, à l'identique de l'Alsace. Les médias semblent méconnaître le long conflit armé sanglant entre l'Ethiopie peuplée de 90 millions d'habitants et la province de l'Erythrée peuplée de 6 millions de personnes et devenue indépendante en 1993, après 30 années de guerre. Les médias choisissent les conflits censés intéresser leurs lecteurs et spectateurs, sans se préoccuper des pays pas, peu ou mal connus. Ils préfèrent focaliser leurs auditeurs et lecteurs sur la violence et la cruauté supposées des forces armées de l'Etat combattant opposé aux forces réputées courageuses des indépendantistes. Les médias sélectionnent incontestablement l'information internationale pour répondre aux imaginaires demandes des récepteurs, mais aussi aux prescriptions muettes du politique.

Les conflits religieux et ethniques

Les conflits religieux

Les médias, dans leur grande majorité, se jettent avec avidité sur les conflits religieux qui semblent animés par des oppositions religieuses et culturelles. Que n'auraient-ils pas écrit sur la formidable aventure des cavaliers de l'Islam contre la chrétienté au VII^e siècle ? Comme ils se seraient régalingés des violences organisées entre les Catholiques et les Réformés dans l'Europe du XVI^e siècle ! Comme ils ont, pour beaucoup, été silencieux lors de l'extermination des Juifs par les Nazis allemands au milieu du XX^e siècle !

Les médias du XXI^e siècle se passionnent pour ces guerres d'un autre âge, où les hommes s'entretuent au nom de la même foi, mais selon des variantes différentes. Ils sont particulièrement attentifs aux conflits opposant les Musulmans chiïtes aux Sunnites dans la dimension interétatique en Syrie et en Iraq depuis 2011. Ils oublient la violence effroyable des affrontements lors de la guerre entre l'Iraq et l'Iran de 1980 à 1988. Ils déploient leurs activités de renseignement et d'analyses sur la pérennité des comportements religieux hostiles au Proche- et au Moyen-Orient. Ils estiment que leurs commentaires reflètent la réalité conflictuelle, alors qu'ils se contentent de suivre l'opinion majoritaire de leurs propres Etats.

Les médias des pays occidentaux devraient faire montre de maturité intellectuelle et de retenue, avant de s'engouffrer dans des analyses rapides et superficielles. Ils feraient bien de ne pas donner trop de crédit religieux à des conflits particulièrement sanglants. Ils pourraient constater des actions militaires à finalité économique, conduites sous l'étendard de l'islamisme. Peut-être pourraient-ils à juste titre faire un examen de conscience sur leur manière d'aggraver les oppositions et les conflits par des récits et des analyses de complaisance plutôt que d'objectivité. Ils devraient s'efforcer de comprendre les enjeux véritables d'un conflit, avant de se lancer dans le soutien à une partie dans un conflit et à l'autre partie dans le conflit suivant. Ils devraient faire preuve de sagacité dans l'analyse de la participation croisée du Qatar, d'une part, aux côtés de la France et des rebelles en Syrie et, d'autre part, contre la France et les forces régulières du Mali. Les médias occidentaux devraient montrer plus de cohérence dans l'approche analytique des Etats en guerre et ne pas se lancer sur la seule piste du religieux. Ils devraient prendre garde à l'extension, voire à l'exportation possible, de conflits religieux et régionaux transformés en des luttes terroristes sur d'autres continents. Les médias américains et européens choisissent d'être à l'écoute de leurs lecteurs et auditeurs, qu'ils abreuvent de sons et d'images d'horreur plutôt que d'analyses cohérentes déliées du poids de la pensée politique dominante.

Les conflits ethniques

Les médias d'information des pays développés appréhendent bien souvent avec délectation les conflits ethniques. Ou, du moins, ils imaginent que certains conflits africains ou asiatiques sont purement ethniques (par exemple en Indonésie ou en Nouvelle-Guinée-Papouasie. Ils ont certainement tort de classer des crispations, voire des affrontements entre des populations relevant de groupes ethniques différents dans la catégorie des conflits ethniques. En réalité, ils doivent comprendre que sous une apparence d'opposition ethnique, certains conflits n'ont pour seule perspective que la prise du pouvoir. Ils doivent également faire montre de perspicacité lorsque les affrontements interethniques ont lieu à proximité de richesses minérales (comme le démontre l'opération Artemis de l'Union européenne en 2003 face aux Lendus et aux Hemas en République démocratique du Congo). Ils peuvent calmement considérer que l'enjeu est économique et non pas ethnique. Les médias enfourchent bien vite la monture d'ethnicité pour répondre ou satisfaire à la demande des auditeurs et des spectateurs, avides de sensations fortes et d'exotisme pailleté. Ils se laissent porter par la vague analytique d'ethnicité, pour être en cohérence avec l'unanimité politique, en omettant les commentaires qui pourraient déplaire au pouvoir politique.

Les médias d'information occidentaux (presse écrite et radio télévisée) peuvent exercer une fonction éducative appréciée, s'ils ont le courage de conduire des analyses dans un sens sinon contraire, du moins différent de celui des responsables politiques. Ils suivent malheureusement bien souvent la pente glacée de l'unanimité de façade qui suscite l'incohérence des acteurs étatiques dans la conduite des affaires internationales. Ils soulignent indirectement l'arrogance des ministres et du personnel politique, couvrant d'un voile épais leur incompétence et leur méconnaissance des lieux, des gens, des cultures et des enjeux. Les médias peuvent gagner en crédibilité, en séparant des données brutes et des photographies, des analyses pertinentes sur l'évolution de situations conflictuelles. Les médias doivent délivrer au public la connaissance des conflits d'origine religieuse ou ethnique. Ils doivent également avoir une vocation pédagogique de formation et de compréhension au bénéfice de leurs lecteurs et spectateurs. Ils doivent leur permettre de séparer le bon grain de l'ivraie, les faits réputés objectifs des commentaires subjectifs. Ils sont alors à même de jouer leur rôle positif de quatrième pouvoir au profit de l'ensemble de la nation (acteurs politiques et simples citoyens).

L'ECUME DE L'ECONOMIQUE DANS LES CONFLITS, L'OUBLIÉE DES MÉDIAS ?

Les journalistes et reporters, pour la plupart par omission ou par commission, semblent se désintéresser des racines économiques des conflits. Ils sont emportés par les vagues du politique qui émergent dans les périodes d'affrontements humains douloureux. Ils doivent rester

attentifs à l'économique qui sous-tend les conflits de manière fréquente et incontestable.

Le mourir civilo-économique remplace le mourir militaire

Les médias du XXI^e siècle en Afrique, en Amérique, en Asie, en Europe sont servis en grande partie par des hommes et des femmes ayant suivi des études supérieures. Ils sont censés avoir reçu la meilleure formation spécialisée et universitaire en matière sociale, économique et politique. Ils connaissent certainement la géographie et l'histoire de leur pays. Ils se sont vraisemblablement ouverts à la découverte de pays et de civilisations étrangères, différentes de la leur. Ils ont acquis de véritables « cartes-mères » sur les relations internationales, tant stratégiques, politiques qu'économiques. Aussi ces journalistes sont-ils préparés à l'analyse des événements en général et des conflits militaires en particulier. Ils attristent les lecteurs et les audiospectateurs, quand ils égrènent des poncifs au service des décideurs politiques, qu'ils enragent bien souvent de ne pas être.

Certains acteurs médiatiques surprennent l'observateur quand leurs critiques sont plutôt des panégyriques des chefs d'Etat en guerre. Ils étonnent d'autant plus le lecteur, l'auditeur ou le téléspectateur qui attendent une analyse sensée d'une situation conflictuelle étrangère. Ils restent bien souvent à la surface des événements, qu'ils délivrent au public *no comment*. Ils devraient plus sérieusement se pencher sur chaque conflit pour en comprendre les ressorts profonds, tout spécialement dans le domaine économique. Ils pourraient ainsi tracer des pistes de compréhension pour les décideurs politiques, au lieu de les renforcer dans une approche passéiste.

Les conflits pour l'eau et la terre

Les médias d'information, sauf dossier spécifique, ne s'émeuvent pas ou fort peu des insuffisances hydriques de plus d'un milliard d'habitants. Ils n'analysent pas ce manque comme une insécurité vitale pour les populations et une source de conflits. Ils y songent seulement quand apparaissent les preuves photographiques incontestables d'une sécheresse catastrophique au Niger ou au Darfour soudanais. Ils devraient mieux analyser les ressorts hydriques des conflits dans plusieurs régions du monde en particulier au Tibet et au Cachemire, d'où sourdent les eaux irriguant de vastes territoires en Chine, en Inde et au Pakistan. Ils pourraient expliquer les réticences diplomatiques à l'existence d'un véritable Etat au Kurdistan, étendu sur une aire géographique d'alimentation en eau pour une bonne partie de l'Asie mineure et du Moyen-Orient. Les médias permettraient au public et aux politiques une approche d'économie vitale pour des conflits qualifiés trop cursivement de politiques, d'ethniques, voire de religieux.

Les médias pourraient se pencher en particulier sur la situation conflictuelle du Proche-Orient où s'affrontent Israéliens et Palestiniens,

à la recherche de ressources hydriques. Ils mesureraient plus justement l'irrédentisme des colons israéliens installés près des ressources en eau de Cisjordanie ou du plateau du Golan. Ils ressentiraient mieux les revendications des civils et des agriculteurs palestiniens en état de stress hydrique. Ils pourraient amplifier l'Accord de Washington de décembre 2013, signé par Israël, la Jordanie et l'Autorité palestinienne, pour l'aménagement du bassin hydrologique mer Morte/mer Rouge. Ils devraient analyser cette réalisation comme une espérance de sécurité vitale partagée, au-delà des oppositions politiques et religieuses.

Plus nouveaux, les conflits pour la terre sont peu appréciés des médias, à l'exception des auteurs de revues scientifiques et politiques spécialisées et des défenseurs obstinés de l'écodéveloppement. Ils n'envahissent pas moins le champ des oppositions entre détenteurs et prédateurs des terres arables. Les conflits pour la terre sont bien souvent favorisés par les pouvoirs politiques, qui aperçoivent une voie facile de développement national et parfois un moyen d'enrichissement personnel par le jeu de la corruption. Ils apparaissent dans des pays en voie de développement initial (en Afrique) ou de redéveloppement (dans les anciens pays du monde soviétique, en Ukraine, Roumanie ou Pologne). Ils obligent même les Etats à des retours en arrière, à l'instar du Cameroun, qui a réduit la surface et la durée de concessions de terres à des entreprises étrangères à la suite des protestations de la population en 2013.

Les conflits pour la terre induisent un dilemme pour les villageois : obtenir des satisfactions financières immédiates et définitives en étant dépossédés de la terre ou, en gardant leurs terres, survivre chichement loin des sirènes de la modernité. Peut-être ces conflits ne sont-ils pas aussi binaires qu'ils y paraissent. Si d'un côté ces conflits peuvent être apaisés par un co-développement, ils sont bénéfiques. Ils se résolvent pacifiquement par une coopération entre des investisseurs extérieurs et des producteurs locaux associés à l'agro-développement. En revanche, si d'un autre côté ils conduisent à un accaparement des terres par un Etat étranger ou une société multinationale, ils sont maléfiques. Ils peuvent ouvrir sur des conflits militarisés néfastes aux populations et aux investisseurs. Ils peuvent entraîner un rejet des intervenants étrangers et par là même le rejet de l'Etat étranger (Chine, Inde ou Japon en Afrique et en Asie). Les conflits sur la terre sont dans une phase de demi-léthargie, dont ils risquent de sortir le jour où la demande alimentaire locale et les exigences internationales seront en opposition vitale. Ils peuvent engendrer des violences que les médias doivent dénoncer dès maintenant, en développant des commentaires utiles à une exploitation pacifique des terres nationales. Les conflits pour la terre interpellent nécessairement les journalistes sur le danger alimentaire et social des accaparements de terres conduisant à l'insécurité vitale.

Les conflits pour les mines

Les médias occidentaux devraient prendre conscience de l'importance majeure du facteur minier dans les conflits des XX^e et XXI^e siècles. Leurs auteurs devraient se rappeler de l'épisode de la reconquête et de la remilitarisation de la Ruhr par l'Allemagne nazie en mars 1936 et de son occupation par la France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Ils pourraient réinterpréter les débuts difficiles de la République du Congo-Léopoldville dans le sens des intérêts économiques, plutôt que de celui d'une lutte idéologique et politique. Ils pourraient vérifier que le soutien apporté dès 1960 à Moïse Tshombé est plus minier que politique, le Katanga étant le centre de production du cuivre. Ils pourraient admettre que la victoire de Kabila contre Mobutu en 1997 est plus minérale que politique, ses *supporters* intérieurs et étrangers attendant plus les contrats d'exploitation minière que le renouveau de la démocratie.

Les médias devraient tout spécialement se pencher sur les fondements des transformations en Afrique du Sud. Ils pourraient comprendre l'intérêt pérenne des puissances occidentales pour l'accès aux richesses minières, justifiant l'apartheid puis sa suppression. Ils verraient que les conflits sociaux et humains en Afrique australe ont une résonance minière qui intéresse l'Etat sud-africain et les Etats extérieurs, autant si ce n'est plus que les oppositions raciales et ethniques. Les médias français en particulier pourraient également analyser avec sérieux le tréfonds du conflit au Mali en 2013 et en Centrafrique en 2014. Ils y apercevraient les enjeux miniers, sous le manteau de la lutte pour le pouvoir. Ils contrediraient les expressions des responsables politiques occidentaux, convaincus d'engager le combat pour la démocratie. Aussi préfèrent-ils l'alignement sur une pensée politique dominante à des commentaires sur les enjeux réels des conflits dans l'Afrique sub-saharienne.

Les médias occidentaux, à la différence des médias russes, doivent cesser de faire montre d'irénisme dans les conflits en Ukraine orientale depuis le début de 2014. Ils peuvent poursuivre leurs analyses anesthésiantes sur les réelles différenciations linguistiques et religieuses entre la partie occidentale et la partie orientale du pays. Ils peuvent arguer de l'appétence européenne des uns et de l'attrait de la Russie pour les autres. Ils en oublient le substrat : les mines et l'énergie localisées à l'Est, dans le bassin du Donbass et du Dniepr. Ils doivent relire l'histoire de la Russie impériale et celle de l'Union soviétique disparue en 1991. Ils constatent aussitôt que l'Ukraine occidentale est plutôt orientée vers l'agriculture et l'Ukraine orientale vers l'industrie. Ils peuvent analyser les fondements économiques et politiques de ce conflit à la coloration apparemment politique. Ils sont à même de comprendre que la synthèse entre le politique et l'économique aurait pu être réalisée lors de l'élection du président Iouchtchenko en 2004, avec l'aide de l'Union européenne pour la modernisation des industries minières. Ils comprennent que ce ne fut pas le cas, laissant les mines en

état de déliquescence, les industries en déshérence et la Russie prête à venir à la rescousse d'une région en perdition économique. Les médias sont invités à développer des commentaires dépassant le sensationnel militaire et le *Kriegspiel* économico-politique entre la Russie et les puissances occidentales. Ils sont tenus de faire savoir à leur public et aux responsables politiques qu'une nouvelle glaciation entre le monde russe et l'Occident est néfaste pour la paix, le développement et le bonheur des hommes. Les médias doivent se grandir en accomplissant leur mission d'information et de commentaires, sans attendre les interprétations officielles. Ils exercent ainsi avec efficacité le quatrième pouvoir auquel ils aspirent dans les Etats démocratiques.

Le survivre économique, nouvel horizon stratégique

Les conflits pour les ressources énergétiques

Les médias d'information de la presse écrite, de la radio, de la télévision et d'Internet portent de moins en moins leur attention sur les conflits liés aux ressources énergétiques. Ils ne sont sensibles à l'énergie électronucléaire que lorsqu'il s'agit de fermer une centrale nucléaire, au nom de la transition énergétique. Ils laissent de côté les risques de catastrophes liées à des conflits prenant pour cibles les centrales électronucléaires. Les médias généralistes semblent en particulier étrangers aux mouvements erratiques des cours boursiers du pétrole et du gaz. Ils doivent cependant, en premier lieu, s'interroger sur les conséquences économiques, avant, en second lieu, de développer les conséquences politiques. Ils sont généralement focalisés sur les avantages que tirent les pays consommateurs de la baisse des cours mondiaux des hydrocarbures et du gaz. Ils en oublient les conséquences négatives sur les économies des pays producteurs, qui risquent l'asphyxie économique, entraînant une crise sociale et possiblement politique à l'origine de conflits violents.

Les médias dans les pays démocratiques et autoritaires, pour des raisons différentes, marchent au même pas que les responsables de l'économie nationale, presque sans divergence analytique. Ils suivent l'expression politique dominante afin d'éviter les différences d'interprétation qui pourraient désarçonner les citoyens-usagers en France, aux Etats-Unis ou en Russie. Ils soutiennent les gouvernements nationaux lorsqu'ils sanctionnent la Russie pour son soutien aux séparatistes d'Ukraine en 2014. Ils oublient que les Russes disposent d'une force de frappe de nature gazière, qui pourrait nuire gravement au bien-être des populations européennes. Les médias doivent être incisifs et constructifs dans leurs commentaires, pour fournir des lignes générales d'action à des responsables politiques incompetents et arrogants, en plein désarroi décisionnel.

Les médias ont très souvent du mal à apercevoir que la conflictualité vraisemblable entre deux ou plusieurs Etats est fondée sur des revendications minières et énergétiques. Ils préfèrent commenter des

déclarations politiques, installant le conflit sur son lit politique, laissant l'économique dans l'ombre. Ils doivent faire preuve d'objectivité analytique, sans tenir compte des opinions politiques et populaires dominantes. Ils sont alors conduits à exercer utilement leur mission de quatrième pouvoir dans un Etat démocratique.

Les conflits sur le pétrole et le gaz

Les médias doivent avoir à l'esprit la terrible guerre entre l'Iraq et l'Iran entre 1980 et 1988. Ils insistent généralement sur l'opposition politique et la rivalité religieuse entre deux pays musulmans, l'un chiite, l'autre sunnite déclaré laïc. Ils semblent oublier que le conflit existe entre deux Etats parmi les plus grands producteurs de pétrole du Moyen-Orient. Ils passent en particulier sous silence les objectifs de conquête territoriale, qui aurait permis au vainqueur d'étendre ses champs pétrolifères et sa puissance, à l'instar de la guerre de l'Iraq contre le Koweït en 1990. Ils ne rapprochent pas cette guerre interislamique de la détention par l'Iran de trois îles situées dans le golfe Persique, environnées d'hydrocarbures mais revendiquées par les Emirats arabes unis, soutenus avec constance par le Conseil de coopération du Golfe en novembre 2014. Ils peuvent ainsi comprendre plus facilement le fondement incontestablement pétrolo-gazier et donc économique de ce conflit meurtrier, terminé sans gloire et sans l'espoir de nouveaux puits de pétrole.

Les médias devraient analyser les guerres en Tchétchénie au tournant des années 2000 comme des guerres d'hydrocarbures plutôt que des guerres idéologiques et politiques. Ils pourraient noter l'importance des oléoducs traversant le Caucase pour évacuer le pétrole de Russie. Ils devraient également observer les potentialités en ressources pétrolières de la République autonome de Tchétchénie maîtrisée par la puissance de la Russie. Ils trouveraient ainsi des explications réalistes sur les conflits d'Asie caucasienne. Ils éprouvent cependant des difficultés à suivre une voie analytique autre que celle souhaitée par leur direction éditoriale, calée sur l'approche des pouvoirs politiques et attendue par leur public de lecteurs et d'auditeurs.

Face au déferlement de violence en Irak et en Syrie en 2014, les médias occidentaux ne doivent pas avoir le regard braqué sur la seule analyse religieuse, idéologique et politique. Ils peuvent constater que le groupe terroriste autoproclamé Etat islamique étend son pouvoir administratif et sanguinaire sur un très large territoire équivalant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne. Ils doivent porter leur attention et leurs commentaires sur la conquête, la maîtrise et l'exploitation d'immenses champs pétrolifères, voire de raffineries, tant en Iraq qu'en Syrie. Ils peuvent sans peine imaginer qu'un des ressorts du conflit militaire est de nature économique minérale, même si l'argument idéologique est mis en exergue. Aussi seraient-ils bien inspirés de présenter au public et aux décideurs

politiques cet aspect économique trop souvent minoré au profit d'une guerre réputée religio-politique.

Depuis le début du XXI^e siècle, les médias ne prêtent qu'une attention discrète au tsunami gazier déclenché en Méditerranée orientale depuis la découverte d'immenses réserves de gaz dans le sous-sol marin. Ils notent d'ailleurs le passage de bâtiments navals militaires turcs, aux abords de la République turque de Chypre du Nord, sans en analyser la portée véritable. Ils doivent comprendre qu'il ne s'agit ni de politique, ni de religion mais d'économie et de gains financiers. Ils peuvent apercevoir la ruée vers le gaz méditerranéen de Chypre et d'Israël, décidée en 2014, malgré certaines approches politiques divergentes, en vue de valoriser les découvertes de gaz et de les exploiter pour leur plus grand commun profit. A partir de cette découverte, les médias doivent faire montre d'une ouverture d'esprit suffisante pour induire les éventuels changements de comportements politiques dans le bassin oriental de la Méditerranée. Ils constatent sans difficulté qu'en 2014 Israël est le seul Etat de la zone gazière à disposer des moyens techniques et financiers nécessaires pour explorer, exploiter et exporter le gaz. Ils peuvent vérifier qu'une coopération économique sérieuse se met en place entre ces deux Etats, avant de s'étendre possiblement aux autres acteurs du futur espace gazier : Liban, Palestine, Syrie et Egypte. Ils doivent certainement connaître la lettre d'intention signée en octobre 2014 par Israël avec l'Egypte pour lui fournir 2 milliards 500 millions de m³ de gaz naturel par an. Ils peuvent facilement comprendre qu'une ressource énergétique indispensable au développement économique mondial est en train de transformer les économies des Etats parties au gigantesque gisement de gaz. Ils peuvent peut-être même extrapoler et imposer l'idée que l'avenir pacifique du bassin oriental de la Méditerranée et du Proche-Orient réside dans cette énergie gazière. Les médias conquièrent alors la capacité pour jouer effectivement leur rôle de quatrième pouvoir dans des Etats démocratiques.

Dès les années 2010, les médias doivent s'intéresser aux hydrates de méthane dont recèlent les sous-sols des talus continentaux des océans et possiblement le pergélisol des régions circumpolaires. Ils doivent suivre avec attention les recherches exploratoires et l'exploitation de cette ressource gazière par les Etats ou par des groupes d'Etats au profit de tous. Ils doivent prendre garde aux possibles conflits qui pourraient survenir dans la zone économique exclusive (ZEE) autour de cette nouvelle richesse énergétique. Ils peuvent, de manière préventive, exercer un magistère de pédagogie pacifique dans une zone géographique de grandes dimensions.

OBSERVATIONS DE SYNTHÈSE

Au XXI^e siècle, les médias d'information (presse, radio, télévision, Internet) doivent apporter leur contribution à la résolution des conflits par des commentaires avisés et objectifs. Ils doivent cesser d'aligner leurs

apports dans le domaine des affaires étrangères sur la pensée dominante, politiquement correcte. Les journalistes ne sont pas là pour diriger le monde mais simplement pour informer avec justesse les citoyens et les décideurs. Les acteurs médiatiques doivent prendre garde à ne pas se laisser entraîner sur une voie unique d'interprétation des conflits. Formés aux idéologies protestataires et bien pensantes des années post-Seconde Guerre mondiale, les éditorialistes occidentaux, africains et asiatiques doivent comprendre et accepter les transformations du monde. Ils doivent sortir des commentaires vengeurs contre le colonialisme, le capitalisme et la démocratie libérale. Ils doivent reconnaître que la partie émergée d'un conflit est souvent superficielle et bien différente de sa partie immergée, techniquement la plus importante.

Par manque d'acuité, par voyeurisme et par opportunisme politique, les médias sont portés par la vague interprétatrice majoritaire de l'opinion politique et populaire. Sans dénier la réalité des fondements ethniques, religieux et politiques des conflits aux XX^e et XXI^e siècles, ils doivent s'intéresser aux racines économiques véritables des conflits. Ils peuvent constater que la domination économique et financière s'avère supérieure à l'idéologie apparente. Ils doivent analyser avec sérieux l'écume financière et économique des conflits. En apportant la présentation la plus objective possible des conflits et en se tenant à distance de l'opinion politique dominante, les médias peuvent exercer réellement leur rôle de quatrième pouvoir dans tout Etat démocratique.

BIBLIOGRAPHIE D'ORIENTATION

Ouvrages

Jean-François GUILHAUDIS, *Relations internationales contemporaines*, Litec, Paris, 2010

Yves JEANCLOS (dir.), *Crises et crispations internationales à l'ère du terrorisme international au XXI^e siècle*, Bruylant, Bruxelles, 2011

Michel MATHIEN (dir.), *La Guerre en Irak. Les médias face aux conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 2006

Michel MATHIEN (dir.), *L'Expression de la diversité culturelle, un enjeu mondial*, Bruylant, Bruxelles, 2013

Articles de l'auteur

Yves JEANCLOS, « Minorités et conflits. Perspectives de sécurité internationale au XXI^e siècle », in Michel MATHIEN (dir.), *L'Expression de la diversité culturelle, un enjeu mondial*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 377-392

Yves JEANCLOS, « Minorités culturelles et conflits dans les constructions nationales en Afrique noire au XXI^e siècle », in *Les Médias de l'expression de la diversité culturelle en Afrique*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 49-64

Yves JEANCLOS, « Parcellisation des Etats et sécurité internationale au XXI^e siècle. Vers un nouveau Moyen Age de sécurité et d'insécurité », in *Etats et sécurité internationale*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 49-68

Yves JEANCLOS, « Défis et sécurité internationale », in Y. JEANCLOS (dir.), *Crises et crispations internationales...*, op. cit., pp. 7-43

Yves JEANCLOS, « Crises internationales et avancées de la construction européenne », in Y. JEANCLOS (dir.), *Crises et crispations internationales*, op. cit., pp. 193-212

Yves JEANCLOS, « Vers l'hydrostratégie, essai de théorisation stratégique », in *L'Eau, arme stratégique au XXI^e siècle*, EHESS, Paris, 2003, pp. 25-48

Yves JEANCLOS, « La sécurité hydrique à l'orée du XXI^e siècle », *Annuaire français de relations internationales*, vol. II, 2001, pp. 970-985

Yves JEANCLOS, « Médias, défense et sécurité à l'orée du XXI^e siècle », in Michel MATHIEN (dir.), *Médias et disciplines scientifiques*, Alphacom, Strasbourg, 1997, pp. 55-70

L'EUROBAROMÈTRE, UN OUTIL AU SERVICE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

PAR

BERNARD AUBRY (*)

Bien que relativement peu connu du public, l'Eurobaromètre (EB) représente une source d'informations extrêmement riche. Créé sous l'égide de la Commission européenne en 1974, cet outil fournit chaque année une masse considérable de données grâce à un système d'enquêtes par sondages réalisées auprès d'un échantillon important de la population. Les domaines d'investigation portent sur des thèmes variés et liés, peu ou prou, à la construction européenne. Il apparaît intéressant de resituer l'EB dans le contexte de la création des sondages et des débats, avant d'en décrire ses caractéristiques essentielles, mais aussi d'en faire la critique, dans l'esprit de ses fondateurs qui voulaient en faire un instrument de « *mobilisation cognitive* ». A titre d'exemple, nous présentons quelques résultats relatifs à la perception des médias nationaux quant à la façon de traiter des sujets relatifs à l'Union européenne(UE).

L'EUROBAROMÈTRE DANS L'HISTOIRE DES SONDAGES

La reconnaissance du sondage d'opinion repose sur deux préalables n'allant pas de soi. D'une part, il faut accepter le principe du jugement sur échantillon, admettre qu'avec une observation effectuée de façon rigoureuse, par exemple auprès de 1 000 personnes, on parvient à dégager les caractéristiques essentielles de la population tout entière. Or, précisément, dans leur rigueur native, les statisticiens ont longtemps prêché pour des opérations exhaustives, notamment les recensements réalisés avec l'objectif de n'oublier personne (1) ! D'autre part, il faut aussi accepter le concept d'« opinion publique », une notion qui se dérobe à ceux qui croient pouvoir la saisir et dont la définition, la formation ou, si on préfère, le « pétrissage » sont toujours sujets à débat. Au point que, à défaut d'une définition plus rigoureuse, avec le temps et d'une façon évidemment réductrice, on en est venu à considérer l'opinion publique comme le « produit » des sondages.

(*) Retraité de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE, France), où il a effectué toute sa carrière au sein du Service des études.

(1) Pour obtenir l'assentiment de la population, en France, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) avait même choisi comme slogan, pour un recensement, « Tout le monde compte ! »

La résistance aux sondages a beaucoup perdu de sa vigueur. En France, notamment, en quelques décennies, on est passé de l'abstinence à l'addiction : près de mille sondages sont diffusés chaque année ! Les débats sur la validité de la méthode, sur les modes opératoires faisaient régulièrement l'objet d'analyses dans la presse et les médias en général, en particulier quant à leurs conséquences sur les résultats électoraux. Aujourd'hui, les critiques sont plus rares, l'objet s'est banalisé. En mettant en route le moteur de sa voiture, le conducteur ne s'intéresse plus aux découvertes scientifiques et aux techniques qui ont donné à l'homme une grande liberté de mouvement, mais qui, en contrepartie, occasionnent aussi des nuisances collatérales.

Or le lien entre sondage et démocratie devrait s'imposer de lui-même. Comme pour une élection (un homme, une voix), le sondage ne fait pas de différence entre les personnes. Le risque d'une « tyrannie » des sondages est bien réel. L'usage qui en est fait par les hommes politiques est, en effet, parfois discutable. Certains d'entre eux paient cher le prix de leur égarement, un peu à l'instar du nocher (2) qui, enchanté par la Lorelei perchée au sommet de la falaise, va s'échouer contre le rocher. « Eclairer, mais ne pas éblouir » pourrait être le mot d'ordre (3). Ceux qui ont la responsabilité de gouverner doivent-ils se conformer aux sondages en mettant en application la formule « *je suis leur chef, donc je les suis !* » ? Ou bien ces responsables doivent-il d'abord affirmer leur propre vision et dépasser les attentes immédiates de l'opinion publique, agrégation plus ou moins claire des avis de leurs concitoyens ? En ce sens, la phrase ultime des Mémoires d'espoir du général de Gaulle est éloquente : « *Mais comment n'aurais-je pas appris que ce qui est salutaire à la nation ne va pas sans blâmes dans l'opinion, ni sans perte dans l'élection ?* »

Par rapport aux chiffres fabriqués par les instituts nationaux de statistiques, les résultats des sondages sont parfaitement subjectifs : chaque personne est libre de déclarer à l'enquêteur une opinion à un instant donné et d'en exprimer une autre tout à fait contradictoire à l'instant suivant. On est donc tenté de dissocier les « faits » des « opinions » et de considérer les secondes plus fragiles que les premiers. Dans les deux cas, ce sont des données « construites », d'après les réponses à un questionnaire (4) et selon des conventions. Si ces conventions ne sont pas trop contestables quand il s'agit du dénombrement de la population, ce n'est le plus souvent pas le cas : ainsi du mode de calcul des taux de chômage et, plus encore, des agrégats économiques (tels que le PIB). Devant la difficulté à percevoir la

(2) La Lorelei renvoie à une légende du Rhin, inventée par Clemens Brentano, poète mort en 1842. Une ondine, assise sur un rocher dans l'un des méandres du fleuve, séduit par son chant les pilotes de bateau (les *nochers*, par référence à Charon, le nocher des Enfers) avant de les entraîner au naufrage. Un célèbre poème d'Heinrich Heine, « La Lorelei » (1824), a immortalisé la légende.

(3) On serait tenté de proposer la boutade suivante : « les sondages sont aux hommes politiques ce que les miroirs sont aux alouettes ».

(4) Ou des formulaires, quand il s'agit de documents administratifs.

réalité, on en vient même à construire des indicateurs (le mythique BNB ou Bonheur national brut) en mêlant, précisément, des mesures de faits et des mesures d'opinion.

Eurostat et Eurobaromètre: à chacun son domaine

L'élaboration de données sur les faits relève pour l'essentiel de l'action publique à travers les instituts nationaux de statistique. En France, il s'agit de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en Allemagne de Destatis, en Italie de l'ISTAT, etc. Ces institutions publiques sont très contraintes. En France, c'est le Conseil national de l'information statistique (CNIS) qui fixe les programmes annuels de travaux. Or il n'y a pas d'équivalent pour les enquêtes d'opinion : chacun est libre d'en effectuer pour autant qu'il respecte les règles du Conseil national sur l'informatique et les libertés (CNIL) et de la Commission des sondages pour les enquêtes préélectorales. En effet, les instituts d'opinion publique relèvent très majoritairement de la sphère privée. Et on peut même faire l'hypothèse que les clients attendent des résultats fiables pour eux-mêmes, ce qui, de fait, crée entre les instituts une concurrence plutôt favorable à la qualité des résultats produits. La compétition, le besoin de proposer des enquêtes à des coûts modérés favorisent l'innovation. Depuis longtemps, les entreprises privées ont privilégié la méthode des quotas, technique statistique consistant à créer des échantillons en forme de modèle réduit de la population au détriment de la méthode aléatoire, plus scientifique. Elles ont également opté pour des entretiens par téléphone et, maintenant, par Internet, méthodes bien moins coûteuses que des méthodes traditionnelles par entretien à domicile, ce qui est le cas pour l'Eurobaromètre.

Les besoins en informations quantitatives nécessaires à la construction et au bon fonctionnement de l'Union européenne (UE) sont immenses. Ils sont confiés à deux institutions tout à fait différentes tant par leur taille que par leur mode de fonctionnement : pour les faits, il s'agit d'Eurostat et, pour les opinions, du service de l'Eurobaromètre (EB).

Comme chaque pays, depuis des décennies, avait déjà construit son propre système statistique selon son organisation politique – centralisée ou fédérale –, il s'est révélé difficile de construire une « Europe de la statistique ». Eurostat a été chargé de « fédérer » les différents instituts nationaux de statistique selon le principe de subsidiarité, mais, dans la pratique, les résistances ont été très fortes et, peu à peu, il a fallu passer de la persuasion à la contrainte pour obtenir des statistiques comparables et « fraîches ».

Du côté des opinions, rien de tel ne s'est produit. Le service de l'Eurobaromètre a été créé *ex nihilo* et, contrairement à Eurostat, ce dernier a toujours été modeste par l'importance de ses effectifs. Les enquêtes directes auprès des populations sont sous-traitées par des sociétés privées sélectionnées après réponse à des appels d'offres.

Entre science et pragmatisme

Rappelons que les premières enquêtes préélectorales, attribuées à deux journaux américains, ont débuté aux Etats-Unis en 1824. On parlait alors de « votes de paille » (*straw polls*). Ces enquêtes relevaient de pronostics établis à partir d'observations un peu analogues aux enquêtes d'opinion d'aujourd'hui, mais sans support théorique. Ces pronostics n'ont pas toujours été erronés. Même si les bases du calcul des probabilités étaient déjà largement établies à l'époque, les applications de la discipline au jugement sur échantillon n'avaient pas été perçues. Il fallut attendre la fin du XIX^e siècle – avec le Norvégien Nicolas Kiaer et sa célèbre présentation au Congrès international de la statistique à Berne en 1895 – pour que la communauté scientifique, quoique dans une hostilité presque générale, commence à prendre au sérieux cette nouvelle discipline. Ce n'est qu'une trentaine d'années plus tard que l'assise mathématique de la théorie des sondages a été reconnue de façon incontestée.

Cependant, la « science » est une chose et son application en est une autre. La reconnaissance de l'intérêt des sondages remonte aux élections de 1936 qui ont vu la victoire de Franklin Roosevelt à la présidence des Etats-Unis. Des sondages effectués par trois instituts, dont Gallup, auprès de seulement quelques milliers d'électeurs choisis de façon représentative, se sont révélés plus fiables que des investigations faites auprès de plusieurs millions de personnes interrogées sans précautions – en l'occurrence les lecteurs de la revue *Literary Digest*. Deux années plus tard, à la suite de sa visite outre-Atlantique, le Français Jean Stœtzl créait l'Institut français d'opinion publique (IFOP). Plusieurs sondages ont été diffusés avant la guerre (sur la natalité, le tabac, la politique internationale, etc.) et, dès le mois d'août 1944, le journal *Libération* titrait sur l'opinion des Parisiens au lendemain de la libération de leur ville.

Toutefois, curieusement, les médias français ont boudé les sondages pendant près de vingt ans. Les cotes de popularité des hommes politiques, pourtant régulièrement mesurées, ne les intéressaient guère. Le sondage de l'IFOP publié par *France-Soir* prédisant, la veille de l'élection de décembre 1965, la mise en ballottage du général de Gaulle a été le déclencheur de la « sondomanie ». En effet, les rumeurs, alimentées semble-t-il par les Renseignements généraux, donnaient le Général très largement gagnant au premier tour. Il arriva alors en France ce que les Etats-Unis avaient connu trente ans plus tôt, à savoir la reconnaissance des sondages d'opinion par la presse, cela, malgré de fortes résistances provenant surtout des milieux académiques. L'introduction de l'élection présidentielle au suffrage universel et l'efflorescence des sondages ont mutuellement contribué à la formation d'une opinion publique devenue plus visible.

Pour saisir l'enjeu de l'Eurobaromètre, il nous paraît donc aussi utile de rappeler les grandes lignes du débat qui a opposé partisans et adversaires des sondages au cours de l'histoire récente.

Sur la façon de construire l'échantillon, les « puristes », accrochés à la logique mathématique, ne reconnaissaient que les « tirages aléatoires », avec pour argument qu'ils étaient seuls en mesure de déterminer la largeur de l'intervalle de confiance (la « *fourchette* »). Les autres, arguant de considérations pratiques, considéraient que la méthode des quotas (création d'un modèle réduit de la population), beaucoup moins contraignante, donnait des résultats tout à fait satisfaisants. Dans le premier cas, l'incertitude était mesurée – ce qui sied à un esprit scientifique –, dans le second cas elle ne pouvait pas l'être. Peu à peu la méthode des quotas s'est cependant imposée, en France notamment, pour ce qui concerne les enquêtes d'opinion. En revanche, les enquêtes Eurobaromètre se font selon la méthode aléatoire.

Un autre débat a marqué la diffusion des résultats des sondages dans les médias : celui relatif à l'opinion publique. Les sociologues étaient partagés. A l'inverse de Jean Stœtzl, d'autres universitaires, notamment Pierre Bourdieu et, dans son sillage, Patrick Champagne, faisaient valoir que « *l'opinion publique n'existe pas* » et que les sondages n'étaient qu'un artefact. A cela s'ajoutait une autre critique, celle de la manipulation présumée de la population puisque les instituts de sondages étaient financés par des entreprises privées dont les motivations ne pouvaient pas être désintéressées. Quelques organes de presse ajoutaient encore, si on peut dire, une couche supplémentaire à la critique, en citant de réels exemples de sondages contestables. Ces incidents ont conduit, en 1977 en France, à la création de la Commission des sondages et ont obligé la profession à se doter de règles de déontologie, de sorte que le débat a peu à peu perdu de sa vigueur. Il n'est donc pas étonnant que l'EB ait dû se soumettre à des règles de bonnes pratiques très fortes.

Loïc Blondiaux relate, dans son ouvrage *La Fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, un épisode peu connu de la vie des sondages, qui a probablement joué un rôle décisif dans le processus de la construction européenne. On est au début des années 1950, alors que les six États à l'origine de l'Europe signent, sous l'impulsion des États-Unis, un traité instituant la Communauté européenne de défense (CED). Cet accord suscite des réserves dans la partie française et son approbation par le Parlement n'est pas acquise. Le Président du Conseil, René Pleven, commande à l'IFOP un sondage confidentiel d'où il ressort une majorité de oui (46% contre 22% de non). En diffusant quelques mois plus tard les résultats, la revue *Réalités* déclenche une bronca : une partie de la presse et de grandes personnalités rejettent ce sondage, arguant de son ancienneté, de sa qualité douteuse, etc. Le malaise s'accroît dans la société. La question est réglée quand, au mois d'août 1954, l'Assemblée rejette le Traité. Dépité, Jean Monnet démissionne de son poste de président de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). L'idée d'une Europe politique est abandonnée. L'ambition se limite alors à la construction d'une Europe

économique. En 1957, le Traité de Rome donne naissance à la Communauté économique européenne (CEE).

L'APPORT DE L'EUROBAROMÈTRE

Dès 1960, quelques sondages sont réalisés à l'initiative de la Commission européenne (5). L'Eurobaromètre voit le jour en 1974, même si la série des enquêtes commence un peu plus tôt. Le nom de Jacques-René Rabier est associé à la création de ce petit service. Devant céder sa place à un Irlandais à la suite de l'intégration dans la CEE de trois nouveaux pays, avec des moyens rudimentaires, mais grâce à un réseau d'universitaires de différents pays (Ronald Inglehart, Hélène Riffault, Jean Støtzel, etc.), cet expert de la Commission s'engage dans une entreprise d'investigation de l'opinion européenne. Jacques-René Rabier met alors au point la méthode et les questionnaires et c'est l'institut Faits et Opinions, une société que Jean Støtzel venait de créer après avoir quitté l'IFOP, qui réalise les premières enquêtes sur le terrain.

En l'état, l'EB représente une source d'informations sans réelle concurrence. Il offre en effet plusieurs choses. En premier lieu une capacité à fournir des séries longues, jusqu'à 40 ans de recul pour les quelques questions dont la formulation n'a pas changé – ces questions sont dites *trend-trend*. Or disposer de séries longues est indispensable pour donner du sens aux variations d'un baromètre. Cela ne vaut pas seulement pour l'opinion : des observations sur la durée permettent en quelque sorte d'étalonner l'instrument. L'EB apporte aussi la possibilité d'une comparaison dans l'espace : tous les pays sont traités de la même façon ou presque, du moins dans le temps où ils appartiennent à la Communauté ou à l'Union européenne. Grandeur, mais aussi servitude d'un service financé sur des fonds publics, les règles de fonctionnement sont rigides, comme en témoignent les contraintes politico-scientifiques qui décident du nombre de personnes contactées et des modalités de l'entretien dans chaque pays.

Qui produit des enquêtes d'opinion ?

Source d'informations sans concurrence ? Il faut nuancer ce point. En effet, régulièrement les médias rendent compte de résultats établis par d'autres instituts qui effectuent à la même date des enquêtes identiques dans différents pays. L'Eurobaromètre se ferait-il donc voler la vedette ? Qu'en est-il des autres institutions diffusant des résultats faisant de l'ombre à l'EB ? Elles sont de plus en plus nombreuses et leurs raisons d'être sont souvent différentes.

L'IPSOS a diffusé, au début de l'année 2013, les résultats d'un sondage effectué auprès de la population de cinq grands pays de l'UE. Le constat

(5) La revue *Sondages* a publié alors une première étude intitulée « L'opinion publique et l'Europe des Six », 1963.

du pessimisme des Français a été fortement médiatisé. D'autres instituts privés réalisent ou sont susceptibles de réaliser eux aussi des baromètres ou des enquêtes internationales. Ainsi en 2011, la SOFRES a effectué, en lien avec la Fondation Fondapol, des enquêtes dans plus de 20 pays (étude sur la jeunesse) et, en relation avec Gallup, des études auprès de 51 pays en 2013, etc.

Le PEW Research Center – une fondation américaine à l'ambition mondiale, fonctionnant également sur fonds privés – a diffusé en mai 2013 une série de données qui ont frappé l'opinion européenne : les Français seraient devenus, en quelques mois, très largement eurosceptiques.

Deux universités européennes, l'Université catholique de Louvain (Belgique) et celle de Tilburg (Pays-Bas), réalisent tous les 9 ans depuis 1981, une vaste enquête sur les « valeurs des Européens » (en anglais EVS pour *European Values Studies*). Le nombre de pays couverts ne cesse d'augmenter : 47 en 2008, dont quelques-uns hors du champ de l'Union européenne (Russie, USA, Canada).

La liste n'est pas exhaustive. On pourrait citer aussi l'European Social Survey (ESS), avec une première enquête en 2001. En 2006, la presse a largement repris des résultats issus des travaux de l'institut suédois Kairos Future, résultats d'où il ressortait l'étonnant mal-être qui semblait alors déjà accabler la jeunesse française.

Certains de ces organismes s'efforcent de diffuser une sélection de résultats propres à faire les titres des journaux et, ainsi, de marquer l'opinion au risque de la perturber.

Grandeur et servitude du service public

En l'état actuel, l'EB souffre de handicaps relevant de son statut de statistique publique (6) et des contraintes y afférentes. La collecte des opinions est plus rapide si on interroge les personnes *via* l'Internet – c'est le cas pour l'enquête IPSOS citée plus haut – plutôt que par entretien à domicile au terme d'une sélection de personnes désignées par tirage au sort, personnes qui se révèlent parfois difficiles à joindre. Quant aux traitements statistiques d'après-collecte, si on en connaît les grandes lignes pour l'EB, les utilisateurs ne savent pas grand-chose des indispensables méthodes de « redressements » des instituts privés (7). Pour qui veut analyser sérieusement les résultats, la transparence dans la description des

(6) Notons qu'on retrouve là un dilemme classique : qu'est-ce qu'une statistique de qualité ? Une donnée « bichonnée » par des statisticiens méticuleux risque d'être obsolète si elle est diffusée trois ans après sa date de référence. Il faut donc trouver un compromis qui dépend de la nature et de l'usage de la série. D'ailleurs, le Code des bonnes pratiques de la statistique européenne distingue la pertinence d'une statistique (§11) de sa fraîcheur (§15).

(7) Pour des raisons diverses, les données collectées ne peuvent être directement diffusées sans traitements spécifiques (par exemple, redressement des non-réponses), plus ou moins complexes. S'agissant des enquêtes pré-électorales, qui relèvent certes d'une autre démarche puisqu'elles ont un aspect prédictif, les recettes dites de « cuisine » appliquées pour les redressements des résultats bruts sont jalousement gardées par les instituts. En règle générale, les méthodes utilisées donnent de bons résultats.

méthodes de collecte et de redressement est une qualité première et, en ce domaine, l'EB n'est pas critiquable.

Soulignons que la démarche de l'EB semble avoir maintenant acquis une reconnaissance mondiale puisque des systèmes pour la mesure de l'opinion publique ont été institués sur d'autres continents, à savoir le Latinobarometro (18 pays), l'Africa Barometer (34 pays) et l'Asia Barometer (11 pays). Dans tous les cas, les motivations portent d'abord sur la perception par les citoyens de problèmes autour du souci d'une meilleure gouvernance. D'une façon générale, la mondialisation des enquêtes se fait peu à peu. Ainsi, les enquêtes EVS qui, dans un premier temps ne concernaient que les pays d'Europe, sont maintenant effectuées au-delà (Etats-Unis, Canada, Japon) sous le nom de *World Values Survey* (WVS).

C'est la Commission (à travers la Direction générale de la Communication, l'ex DG10) qui est au cœur du dispositif de l'EB. Actuellement, le service de l'Eurobaromètre n'emploie que quelques agents, dont les tâches sont d'organisation et de gestion générale. Les enquêtes sur le terrain sont confiées à une entreprise ou à un consortium d'instituts de sondages après lancement d'un appel d'offre. Ces sociétés sous-traitent généralement les enquêtes sur le terrain à des filiales. Le Parlement a été associé au dernier appel d'offres et il peut engager ses propres enquêtes Eurobaromètre.

Quatre familles d'enquêtes mises en place

Actuellement et depuis de nombreuses années, les enquêtes Eurobaromètre sont classées en quatre catégories : les EB Standard et EB Special, réalisées selon une méthodologie commune, les enquêtes EB Flash et les enquêtes qualitatives EB Focus Group. Dans le passé, d'autres investigations ont été réalisées, telle l'enquête dite MEGA, effectuée en 1995 pour tenter de faire apparaître un peu de la diversité des régions. Au cours des années qui ont suivi la chute du Mur de Berlin, dans différents pays d'Europe centrale et orientale (de l'Ukraine au Kazakhstan, en passant par l'Arménie, Russie non comprise), des enquêtes ont été effectuées auprès des pays candidats et des pays alors intégrés depuis peu dans l'UE (enquêtes CE-EB de 1991 à 1997). Il s'agissait de tester l'intérêt porté par les populations à une éventuelle entrée de leur pays dans l'Union européenne. Enfin, de 2001 à 2004, des enquêtes spécifiques dites EB-PC ont été réalisées dans 13 pays candidats. La méthodologie retenue a été celle de l'EB Standard.

Les enquêtes EB Standard et EB Special diffèrent essentiellement par le fait que les unes sont administrées deux fois par an avec un questionnaire comprenant nombre de questions communes, tandis que les autres se font sur des thèmes variés, en fonction des besoins du moment. On donne le nom de « vague » à chacune des enquêtes – donc deux vagues par an pour l'EB Standard, au printemps et à l'automne, et un nombre variable pour l'EB Special. Chaque fois, ce sont environ 1 000 personnes, âgées de 15 ans

ou plus, qui sont interrogées dans chacun des pays du champ de l'EB (8). En dehors de l'Union européenne, on interroge aussi un échantillon de la population de quelques autres pays (40 pays, après intégration notamment de la Suisse et des Etats-Unis). Les personnes à enquêter sont tirées au sort dans des ménages eux-mêmes désignés de façon aléatoire par la méthode des « chemins aléatoires » (*random route*). Les enquêtes se font à domicile, en face à face. Les personnes à enquêter absentes de leur domicile sont recontactées trois fois.

Le cahier des charges impose une représentativité des échantillons par région NUTS2 (9). Cela étant, les résultats régionaux, même « redressés » en fonction des structures démographiques, n'ont aucune valeur statistique puisqu'ils reposent sur des effectifs dérisoires – en fait, par exemple, une trentaine d'Alsaciens seulement sont interrogés à chaque enquête.

Les questions posées sont le plus souvent fermées. L'« enfermement » des opinions dans des questions fermées n'est jamais satisfaisant mais, à l'inverse, les questions ouvertes sont plus difficiles à codifier sans pour autant être plus faciles à interpréter. Les questions dites *trend* sont posées à intervalle régulier, d'autres sont posées depuis 1973 avec le même libellé. Ainsi : « *D'une façon générale, pensez-vous que le fait pour notre pays de faire partie de l'Union européenne est : une bonne chose, une mauvaise chose, une chose ni bonne ni mauvaise ?* »

Les enquêtes EB Special (10), réalisées à la demande des différents Services de la Commission, touchent des problématiques très diverses. Ainsi, parmi les thèmes abordés récemment, on relève l'attitude des Européens envers la corruption, le tabac, la drogue, l'environnement, le nucléaire, la biotechnologie, les robots, la cybersécurité, la pauvreté, les vacances, le cancer, la Politique agricole commune (PAC), l'exclusion, la citoyenneté européenne, l'attitude envers les pays candidats, les discriminations, les femmes aux postes de direction, les jeunes, le vieillissement actif, les dons d'organe, l'aide humanitaire, la connaissance des langues, la communication électronique entre les ménages, etc.

L'EB a aussi réalisé des enquêtes post-électorales pour comprendre les raisons des échecs des référendums néerlandais et français de 2005.

Enfin, les EB Flash correspondent à des enquêtes spéciales portant sur des sujets d'actualité. Elles se font par téléphone, sur un échantillon réduit (500 personnes par pays). Ces enquêtes s'adressent le plus souvent à des groupes-cibles, par exemple des dirigeants d'entreprises...

(8) Cette règle connaît quelques exceptions : 1 500 personnes en Allemagne (dont 500 dans l'ex-Allemagne de l'Est), 1 300 au Royaume-Uni (dont 300 en Irlande du Nord). Dans certains pays, l'Islande, le Monténégro, la République de Chypre et la Communauté chypriote turque, le nombre de personnes enquêtées est fixé à 500.

(9) NUTS ou Nomenclature des unités territoriales statistiques. Il s'agit du découpage du territoire de l'UE en cinq niveaux. Le niveau 1 correspond en Allemagne au Land, en France à la « grande région », une entité sans réalité politique ; le niveau 2 renvoie, en France, à la région et, en Allemagne, à la *Regierungsbezirk*, etc. Le niveau 5 correspond à la commune (*Gemeinde* en Allemagne).

(10) Parmi les derniers rapports : « La discrimination dans l'UE », réf. 395 – EB 77.1, nov. 2012 ; « Le climat social », réf. 391 – EB 77.4, sept. 2012 ; « La cybersécurité », réf. 390 – EB 77.02, juil. 2012.

L'institut TNS Sofres Political & Social, sélectionné à la suite d'appels d'offres, réalise depuis 2005 les enquêtes quantitatives de l'EB. Il réalise également les enquêtes EB Focus Group, correspondant au plus important contrat d'études qualitatives au monde (contrat d'environ 18 millions d'euros dans 35 pays). Ces enquêtes effectuées sur des groupes tendent à combler les limites des enquêtes quantitatives et s'attachent à comprendre comment les opinions, les motivations se construisent. Ces méthodes, qui sont très onéreuses car elles impliquent le recrutement de psychosociologues (2 heures pour la réunion de groupe, sans compter les analyses qui suivent), sont nécessaires pour nuancer les résultats des enquêtes quantitatives par nature plus réductrices, résultats qu'elles contredisent parfois.

Comment lire les résultats? L'exemple du jugement sur les médias

Comment les citoyens des Etats-membres jugent-ils leurs médias dans leur façon de traiter l'Union européenne ? Quelques questions sont posées régulièrement à ce sujet et nous proposons une démarche d'analyse possible à partir des informations mises en ligne.

Nous retenons deux questions posées à l'enquête standard de l'automne 2013 (EB80) : 1) « *En général, pensez-vous que la télévision/la presse de notre pays parle trop, suffisamment ou trop peu de l'UE ?* » (question 10.1 pour la télévision et 10.3 pour la presse) ; 2) « *Pensez-vous que la télévision/la presse de notre pays parle de l'UE de façon trop positive, de façon objective ou de façon trop négative ?* (question 13.1 pour la télévision et 13.3 pour la presse) ».

Hormis la non-réponse (NSP, ne sait pas), trois options sont possibles chaque fois. Deux peuvent être considérées comme une marque d'insatisfaction dans un sens favorable à l'Europe, « *parle trop/trop peu* » et « *de façon trop positive/trop négative* » de l'Union européenne), la troisième (« *suffisamment* » et « *de façon objective* ») étant plus neutre. Une façon classique de concentrer l'information consiste à calculer le solde des deux réponses contraires. C'est ce que propose le tableau suivant (ligne solde) comparant les réponses des Allemands et des Français à la moyenne européenne.

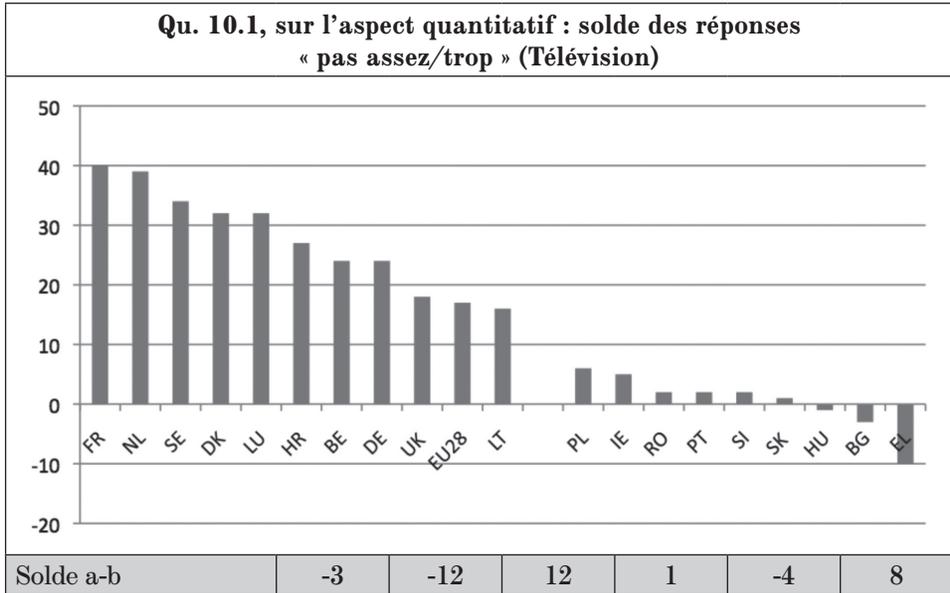
**Tableau comparatif de l'opinion des Allemands et des Français
sur le traitement de l'UE par les médias nationaux**

	Télévision			Presse		
	UE	Allemagne	France	UE	Allemagne	France
<i>Qu. 10.1 et 10.3 : La TV/la presse de votre pays parle de l'UE...</i>						
Ensemble	100	100	100	100	100	100
NSP	8	9	9	17	14	22
...suffisamment	53	59	37	55	66	45
... trop peu a	28	28	47	19	17	29
... trop b	11	4	7	9	3	4
Solde a-b	17	24	40	10	14	25
<i>Qu. 13.1 et 13.3 : La TV/la presse de votre pays parle de l'UE de façon ...</i>						
NSP	15	18	20	24	22	33
...objective	52	60	38	49	60	39
... trop négative a	15	5	27	14	7	18
... trop positive b	18	17	15	13	11	10
Solde a-b	-3	-12	12	1	-4	8

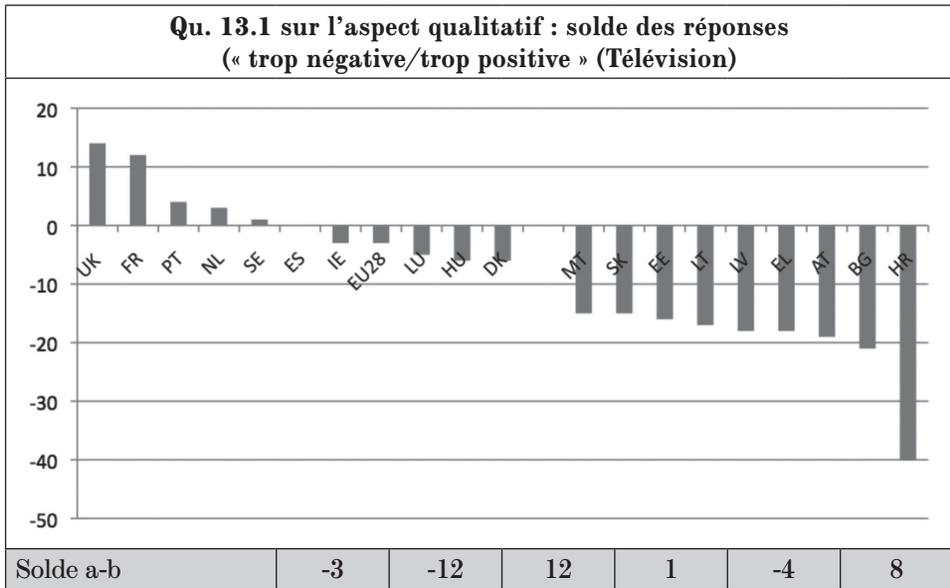
Source : Enquête Eurobaromètre Standard, aut. 2013 (EB80).

Cet indicateur met en évidence une singularité française : les personnes interrogées jugent que leur télévision nationale ne parle pas assez de l'Europe (solde de +40 à comparer à +17, pour l'UE), et qu'on en parle de façon trop négative (solde de +12 contre -3 pour l'Europe).

On poursuit l'analyse en comparant les 27 pays entre eux (pour la télévision seulement, en ne retenant que le solde).



Source : Enquête Eurobaromètre Standard, aut. 2013 (EB80).



Source : Enquête Eurobaromètre Standard, aut. 2013 (EB80).

Les soldes sont classés par pays, du plus élevé au plus faible. On constate que le besoin d'une plus grande information sur l'UE s'impose dans la plupart des pays (sauf pour la Grèce), mais que, dans la partie orientale, on semble s'irriter d'une présentation de l'UE par trop positive. En revanche, on constate, non sans quelque étonnement, que les Britanniques,

les Français, mais aussi les Néerlandais, réputés europhobes, sont ceux qui attendent que la télévision leur donne une image plus positive de l'UE.

Ces données élémentaires, peu connues et pourtant très instructives, invitent à discussion et à échange d'idées : les chiffres ne doivent pas clore le débat mais, au contraire, à l'alimenter.

L'EUROBAROMÈTRE SOUS LES CRITIQUES

Instrument d'une qualité technique incontestable, les critiques faites à l'EB ne manquent pas. L'outil est « pénalisé » par son origine. Il est entre les mains d'une institution qui ne cache pas son jeu : « *Au nom de la Commission, pour son compte !* » Cependant, le fait que le Parlement soit maintenant en mesure d'effectuer ses propres enquêtes est un progrès et un atout pour une meilleure reconnaissance des résultats. Ce handicap originel ne doit pas être un obstacle insurmontable à une utilisation optimale de données existantes et à une meilleure appropriation de ces dernières par les citoyens.

La problématique interculturelle de la traduction

La première critique faite à l'EB est d'abord celle qu'on peut faire aux enquêtes du même type : les résultats sont l'addition d'opinions qui, formellement identiques, peuvent être totalement différentes dans leur signification (*cf.* Pierre Bourdieu). Quelle valeur donner aux réponses à des questions parfois complexes, posées à la fois à des personnes intéressées par la vie publique et à d'autres, au contraire, fortement indifférentes ?

L'institution doit prendre en compte les spécificités propres aux enquêtes internationales et, même s'il y a en Europe un fond culturel commun, les différents pays ont pu avoir une histoire récente très diverse. Les mots, même soigneusement traduits, n'ont pas le même sens pour tous et ils ne déclenchent pas chez les gens les mêmes affects. D'où des difficultés redoutables pour mettre en place un système de collecte supranational. Les questionnaires sont traduits en plus de 30 langues et avec une attention particulière à certains mots comme « collaboration », « confrontation » ou à l'adjectif « libéral ». Les catégories utilisées, notamment pour les redressements, n'ont pas le même contenu d'un pays à l'autre, faute d'une harmonisation des nomenclatures sociales. Ainsi, le groupe des « cadres » n'a pas la même signification partout. Dans une même langue, les mots peuvent avoir des connotations différentes chez les Belges et chez les Français, chez les habitants du nord et du sud d'un même pays, à l'Est et à l'Ouest (*cf.* les Allemands, séparés pendant 40 ans). Enfin, les comparaisons sur le long terme sont toujours problématiques quand le périmètre du champ varie : c'est notamment le cas de l'UE, dont le nombre de membres n'a cessé de croître (à la date de création de l'EB, le nombre de pays venait de passer de 6 à 9 pays).

Une opinion publique européenne ?

On connaît toujours assez mal les mécanismes qui régissent l'opinion publique. De toute façon, cette dernière ne saurait se réduire à des pourcentages, aussi nombreux soient-ils. Plus on dispose de données et plus il est facile de mettre en contradiction les résultats – ce que ne manquent pas de faire les contempteurs des sondages –, cela, d'autant plus que les résultats sont très sensibles à la façon dont les questions sont formulées. Que dire des personnes qui répondent sans rien connaître de la chose soumise à leur avis et dont la réponse est sans aucun doute influencée par la qualité de la relation qui s'établit avec l'enquêteur (11) ? On ne manque pas d'études illustrées d'exemples pour s'en convaincre.

Cela étant, existe-t-il une « opinion publique européenne » (OPE) ? Déjà ancienne, la question de la connaissance de l'opinion publique – évoquée par exemple en Europe, au XVI^e siècle, quand les Etats-Nations se sont constitués – ne pouvait être traitée que de façon spéculative. Aujourd'hui, la technique des sondages, ainsi que quelques siècles de réflexion sur l'opinion publique fournissent des clefs d'interprétation de la société tout à fait nouvelles.

Le concept d'« opinion publique européenne » (OPE) fait encore débat auprès des chercheurs en Science politique ; tous ne sont pas d'accord. Ce qu'on peut retenir, c'est que, de plus en plus souvent, compte tenu de l'importance qu'a prise la Commission de Bruxelles dans l'élaboration des règlements, les responsables nationaux puis les citoyens ont été amenés à considérer l'Europe comme une réalité. Toutefois, pour le citoyen, l'UE est devenue un bouc émissaire idéal. Il y aura toujours de bonnes raisons pour la mettre en cause. Et il faut bien reconnaître qu'en la matière, les gouvernements se montrent volontiers un tantinet complices. Il n'y a toujours pas de médias européens hors de la chaîne Euronews, dont l'impact reste très modeste (12). Les partis politiques sont loin d'avoir des projets communs et il n'y a pas de gouvernement élu. La désignation des candidats par leur parti, ainsi que le choix des députés par leurs électeurs ne se fait pas toujours sur des critères liés à un attachement à la cause que ces candidats sont censés défendre. L'élection d'un président européen au suffrage universel créerait-il, à l'instar de ce qu'on a observé en France, un

(11) On s'interroge sur l'opportunité de poser des questions sur des domaines techniques qui échappent totalement à l'univers des personnes interrogées. Cf. par exemple la question C6 de l'EB80 : « *En pensant à la réforme des marchés financiers mondiaux, pouvez-vous me dire si vous êtes favorable ou opposé à chacune des mesures suivantes que l'UE devrait prendre ?* ». Parmi les modalités proposées, des réponses telles que « *des règles plus sévères en matière d'évasion fiscale et de paradis fiscaux, des taxes sur les profits des banques* », on imagine facilement ce que va répondre la majorité des personnes interrogées puisque la « bonne réponse » est évidente. S'agissant de la modalité « *l'introduction d'euro-obligations (obligations européennes)* », on note que seuls 27% des personnes interrogées reconnaissent qu'elles n'ont pas d'opinion. Un résultat bien faible pour être crédible et qui suscite le scepticisme quant à la valeur à accorder aux questions de ce type.

(12) Cf. Michel MATHIEN, « Quel avenir pour le journalisme européen ? Une perspective délicate en action », *Communication* (Revue scientifique de l'Université Laval, Canada), n° 28/2, 2011.

défi entre des personnalités qui aiderait à l'émergence d'un « espace public européen » ?

On n'oubliera pas que les sondages n'ont guère de faculté prédictive. Pierre Viansson-Ponté soulignait déjà dans une de ses chroniques du *Monde* (datée de 1974) : « *Les sondages n'annoncent pas la révolution* ». Par construction, les sondages ignorent les minorités, lesquelles sont souvent les ferments du changement.

Au service de la société de la connaissance

Les sondages EB sont d'autant plus nécessaires que les responsables européens disposent de peu d'éléments pour prendre le pouls de l'opinion : des élections nationales et européennes, ainsi que quelques référendums dont on sait que celui qui vote ne répond pas toujours à la question qui lui est posée (13). Il ne faut pas cependant être trop négatif : il existe incontestablement chez les Européens, de nos jours, des proximités culturelles, une façon commune de voir certaines questions fondamentales comme celle de la démocratie, des droits de l'homme, du statut de la femme par exemple. Et, finalement, la montée de l'euroscpticisme n'est-elle pas une réponse, en creux, à l'interrogation sur l'existence d'une opinion européenne ?

Malgré ses imperfections, l'Eurobaromètre a donc ouvert un très vaste champ d'analyse. Pour les décideurs, se pose une question embarrassante : les citoyens voudraient un gouvernement « visionnaire », mais ils ne cessent de se plaindre de n'être pas réellement consultés sur leurs attentes... multiples, contradictoires et parfois bien terre à terre, ce que, dans un régime démocratique, on ne peut leur reprocher (14).

Les spécialistes n'ont pas la chance de pouvoir exploiter les données qu'ils souhaiteraient puisque réaliser des enquêtes spécifiques coûte cher. En ce sens, l'Eurobaromètre ne leur fournit que des données jugées « secondaires » et ils doivent s'en accommoder. Chacun trouvera ainsi que les questions sont quelque peu formatées par l'évidente nécessité de trouver des compromis dans leur formulation. En effet, il ne faudrait pas choquer telle ou telle catégorie ou tel ou tel gouvernement par des questions engendrant des résultats désobligeants, dès lors que l'une des contraintes de l'institution est l'obligation de diffusion des résultats.

S'agissant des médias, d'aucuns s'interrogent parfois sur la faible place que tient l'EB dans les journaux et à la télévision, y compris à l'occasion des élections européennes. Est-ce la crainte d'être manipulé et de l'être de surcroît par Bruxelles ? Et pourtant, ces médias relaient sans hésitation

(13) Une enquête Louis-Harris (de mai 2013) nous apprenait que 57% des électeurs français déclaraient qu'ils allaient voter, en mai 2014, d'abord sur des enjeux nationaux et non européens.

(14) A ce propos, on pourrait relire le classique *De la démocratie en Amérique* d'Alexis de Tocqueville et, plus récemment, Sylvie GOULARD / Mario MONTI, *De la démocratie en Europe*, Flammarion, Paris, 2012.

les résultats d'enquêtes commanditées par des organismes qui ne sont pas contraints par un cahier des charges aussi rigoureux que celui de l'EB (15).

On attendrait aussi d'une institution qui prône la modernité et qui veut favoriser l'entrée dans l'ère de la « société de la connaissance » qu'elle mette à la disposition des utilisateurs des logiciels de fourniture de tableaux nettement plus performants, lesquels aideraient à élargir le public. Certes, le site de l'EB est clair et permet d'accéder rapidement aux différents rapports, ce qui est appréciable et fournit une information d'une richesse considérable. Cependant, le contact avec les résultats des enquêtes, d'emblée séduisant, lasse assez vite à cause d'une certaine monotonie dans le choix des tableaux et des graphiques proposés. Les commentaires sont purement descriptifs et ne cherchent donc pas à corrélérer entre eux les résultats. Cette parfaite neutralité de l'institution n'est d'ailleurs pas forcément une mauvaise chose, mais elle appelle à une mobilisation en aval d'acteurs motivés (journalistes pour l'information du public, enseignants pour la formation des étudiants, responsables d'associations pour inciter leurs membres à des réflexions sur l'objet de leur action, etc.), afin de faire émerger des idées originales par un examen attentif et pertinent des résultats.

Sur le site de l'EB, il existe bien une base interactive, mais elle est décevante à plus d'un titre. Elle permet d'accéder à des tableaux, des graphiques et même des cartes, mais la sélection des 61 questions est difficile car il n'y a pas de classement thématique et on ne connaît pas, au départ de la requête, quelles sont les dates de disponibilité de la série attendue. On est donc frustré quand on constate que la série a été interrompue il y a dix ans ou, pis encore, quand la série se limite à une seule observation.

Enfin, ce ne doit pas apparaître comme une excessive exigence que de demander un accès facilité à des résultats non seulement par pays, mais pour des regroupements de pays à la demande – par exemple pour l'espace méditerranéen, les pays de la zone euro, voire pour un ensemble de régions, pour autant que la population concernée soit de taille suffisante (16). Ces résultats seraient disponibles par catégories (âge, diplôme, habitat rural ou urbain par exemple), toutes informations indispensables si on veut s'intéresser aux clivages sociologiques. Certes, tout cela est en principe accessible, mais avec retard. Qui n'est pas familier des techniques opératoires indispensables à la lecture des fichiers aura des difficultés à traiter les données (17). Enfin, on peut regretter la difficulté d'accès au

(15) Que penser des « pourcentages du jour » – comme en diffusent nombre de journaux –, qui résultent d'une consultation des lecteurs ? S'ils retiennent souvent l'attention, ils n'ont aucune valeur (aucune représentativité, aucun contrôle, etc.).

(16) Il est à noter que, contrairement à Eures (Service de l'emploi), Eurostat ne diffuse toujours pas de données statistiques pour les euro-régions.

(17) GESIS Leibniz (Institut für Sozialwissenschaften, Cologne) met à disposition des résultats de l'EB sous la forme d'un CD (vendu 25 euros). Cet institut gère aussi la diffusion de l'EVS.

questionnaire et plus généralement aux notes techniques. Pour faciliter la recherche, une présentation synthétique des questions posées aux différentes enquêtes serait appréciée.

Une image de l'Eurobaromètre encore à construire

Les responsables de l'EB font-ils tout pour valoriser l'outil et lui donner une bonne image ? On peut en effet s'interroger. L'EB ne reste-t-il pas avant tout un instrument à l'usage des services de la Commission qui ont commandé les enquêtes ? Pourtant, dès l'origine, cet outil devait être un instrument utile à la connaissance, un instrument d'information des citoyens par une appropriation collective des résultats ou, pour reprendre l'expression de ses concepteurs, par une « *mobilisation cognitive* ».

Que faire pour améliorer l'image de l'EB et, surtout, pour en rendre l'utilisation plus efficace ? Pour réduire la distance entre les citoyens et ceux qui les gouvernent, ne faudrait-il pas aller plus loin ? Instaurer, *via* le canal parlementaire, un système *bottom-up* par lequel la société civile dans son ensemble (ONG, chercheurs, associations...) pourrait suggérer la réalisation d'enquêtes sur des thèmes liés à la construction européenne non encore couverts ou proposer des questions à travers des libellés moins convenus que ceux en vigueur. De tout temps, des chercheurs collaborent avec les fonctionnaires européens à l'élaboration des questions, mais quelle est leur faculté d'initiative ?

Pourquoi ne pas envisager aussi des enquêtes spécifiques sur les territoires confrontés à l'effet frontière, puisque ces régions sont, en quelque sorte, des laboratoires de la construction européenne ? On pourrait ainsi imaginer la réalisation d'enquêtes spécifiques « aux standards EB » au sein des régions transfrontalières qui en feraient la demande, avec une participation financière des régions concernées. Au *pro rata* du coût de l'enquête EB Standard (70 euros par personne interrogée), si par exemple on contactait tous les deux ans 5 000 personnes sur l'espace transfrontalier allant de Lille à Genève, le coût serait de l'ordre de 350 000 euros. Une somme à apprécier à raison de l'apport d'un tel investissement à l'émergence d'une identité commune au territoire !

CONCLUSION : UN OUTIL REMARQUABLE,
MAIS ENCORE TRÈS PERFECTIBLE

« *Quand je veux savoir ce que pensent les Français, je m'interroge* », disait le général de Gaulle en forme de boutade ! Demander périodiquement leur avis aux intéressés sur des questions importantes qui concernent l'espace public devient aujourd'hui pratique courante, surtout qu'il existe pour ce faire des outils appropriés et qui ont fait leur preuve. Cependant, outre qu'il faut toujours en améliorer la qualité, il faut aussi valoriser les enquêtes d'opinion pour que, en nourrissant le débat, elles participent

à la construction de l'« opinion publique européenne ». Ces enquêtes ne sauraient donc, en aucun cas, agir de façon « tyrannique » sur les décideurs.

BIBLIOGRAPHIE

ALDRIN Philippe, « Les Eurobaromètres, entre science et politique », in *Enquêtes comparées sur les perceptions de l'Europe*, Economica, Paris, 2010

BLONDIAUX Loïc, *La Fabrique de l'opinion*, Seuil, Paris, 1998

BRECHON Pierre, *Les Enquêtes Eurobaromètre*, L'Harmattan, Paris, 1998

CAUTRES Bruno, *Les Européens aiment-ils (toujours) l'Europe ?*, La Documentation française, Paris, 2014

DELOYE Yves (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, Paris, 2005

MATHIEN Michel, « Journalisme européen et diversité culturelle. Dynamique et échecs, compatibilités et progrès ? », in Gilles ROUET (dir.), *L'Europe des journalistes*, Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 143-164 (Actes d'un colloque international à l'Université de Bratislava, Slovaquie).

MATHIEN Michel, « Quel avenir pour le journalisme européen ? Une perspective délicate en action », *Communication* (Revue scientifique de l'Université Laval, Québec), n° 28/2, 2011

MEYNAUD Hélène / DUCLOS Denis, *Les Sondages d'opinion*, La Découverte, Paris, 1989

REYNIÉ et alii, *L'Opinion publique en 2014*, Fondation Robert Schuman / Fondapol, Paris, 2014

SIGNORELLI Salvatore, *L'Union européenne et les opinions publiques : Je t'aime, moi non plus*, Notre Europe-Institut Jacques Delors, Paris, 2012

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA PROLONGATION DU SOMMET MONDIAL SUR LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION

AU-DELÀ DE 2015

PAR

JEAN-LOUIS FULLSACK (*)

LA POURSUITE D'UNE LONGUE DÉMARCHE

Comme prévu, le cours régulier du processus de suivi du Sommet mondial sur la société de l'information (SMSI) prendra fin en 2015. Cela étant, replacé par ses protagonistes dans le cadre plus large et plus « porteur » des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dont l'échéance est elle aussi en 2015, il a profité de la prolongation post-2015 de ces derniers sous l'appellation Objectifs de développement durable (ODD) pour justifier sa propre poursuite au-delà de 2015.

Il revenait alors à la Manifestation de haut niveau SMSI+10, organisée à Genève en juin 2014 par l'Union internationale des télécommunications (UIT) (1), l'agence faîtière des Nations Unies du SMSI, d'élaborer les documents programmatiques pour cette nouvelle phase. A savoir la « Déclaration du SMSI+10 sur la mise en œuvre des résultats du SMSI » et la « Vision du SMSI+10 pour l'après-2015 » (2). Pour l'essentiel, leurs principes conduisent à identifier « *les grandes orientations du SMSI* » plutôt qu'à élaborer une véritable feuille de route sur la base d'un bilan documenté des objectifs majeurs du Plan d'action de Genève et de l'Agenda de Tunis et des évolutions technologiques et sociétales récentes. Un programme qui n'accrédite guère la décision de continuer le processus du SMSI au-delà de 2015 et qui confirme notre scepticisme déjà exprimé l'an passé (3). A ce dernier s'ajoute une déception croissante d'une grande partie de la société civile, en particulier des organisations des pays en développement.

(*) Directeur adjoint honoraire de France Télécom et Président du Centre d'études sur la synergie inter-réseaux (CESIR), accrédité au Sommet mondial sur la société de l'information.

(1) Il est à noter que l'UIT avait unilatéralement décidé de tenir ce High Level Event en avril à Sharm el Cheikh, mais l'instabilité de l'Egypte a eu raison de ce projet à tout le moins irréfléchi.

(2) Cf. le site Internet www.itu.int/wsis/implementation/2014/foruminc/doc/outcome/362828V2F.pdf.

(3) Jean-Louis FULLSACK, « Peut-on (encore) sauver le Sommet mondial sur la société de l'information ? », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XV, 2014, pp. 801-816.

Nous nous posions, en effet, la question : peut-on – encore – sauver le Sommet mondial sur la société de l'information ? En raison de son médiocre bilan, nous avons alors conclu, que ce Sommet devait s'achever au terme fixé par la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015 ! « à moins que les propositions novatrices telles que celles d'Adama Samassékou (4), complétées par d'autres contributions comme celle du Brésil, soient retenues et qu'une nouvelle dynamique soit impulsée par une équipe d'organismes innovante, qui ouvre le Forum au monde associatif (dont les syndicats), aux professionnels des technologies et des médias, aux chercheurs, aux sociologues et aux économistes. Une telle ouverture est une condition indispensable pour les approches transverses et interdisciplinaires, inhérentes aux problématiques complexes que posent l'évolution des technologies et leur dissémination par rapport à leur appropriation par les utilisateurs, leur adéquation aux besoins des sociétés humaines, des acteurs économiques et des institutions, leur compatibilité environnementale, et tout particulièrement, leur véritable contribution au développement ».

La décision des organisateurs de poursuivre le SMSI dans une nouvelle phase nous interpelle dès lors sur l'engagement et la contribution de la société civile qui, jusque-là, en a été un acteur-clef (5). Nous essayons donc d'examiner le rôle et l'action de la société civile dans le processus de suivi du SMSI (2005-2014) afin d'évaluer son intérêt et son utilité dans la nouvelle phase du SMSI.

Les positions et activités de la société civile dans le processus du SMSI dans deux cadres thématiques particuliers conduisent à deux constats très différenciés, pour ne pas dire contrastés : le processus du SMSI dans sa nouvelle phase et la gouvernance de l'Internet.

LE PROCESSUS DU SMSI ET SA NOUVELLE PHASE

Le Plan d'action de Genève du SMSI (2003) avait défini ses objectifs sous onze « lignes d'action » (LA) sans toutefois les quantifier, ni en indiquer les priorités ni leur financement. Les documents de la Manifestation de Haut Niveau SMSI+10, censés décrire le contenu programmatique de la nouvelle phase du SMSI, se contentent donc d'un inventaire et d'un relevé de « *success stories* » perpétuant ainsi les pratiques courantes d'autocélébration des Forums annuels. On évacue ainsi tout bonnement les échecs dont on aurait pu apprendre pour la suite, au grand regret des organisations non gouvernementales (ONG) des pays en développement.

(4) Ancien président du Comité préparatoire du SMSI de la phase de Genève, il est président du Réseau MAAYA (Réseau mondial pour la diversité linguistique, maaya.org/spip.php?article28) et président du Conseil international de la philosophie et des sciences humaines (CIPSH).

(5) Cf. Divina FRAU-MEIGS, « La société civile au SMSI : vers une militance de catalyse ? », et Jean-Louis FULLSACK, « Les agences de l'ONU et la société civile », in Michel MATHIEN (dir.), *Le Sommet mondial sur la société de l'information et « après » ?*, Bruylant, Bruxelles, 2007.

Les propositions d'Adama Samassékou au Forum 2013 (Plénière WSIS+10 Visioning) avaient été bien accueillies par la société civile (SC). Elles préconisent : d'impulser une triple dynamique, inter-régionale, régionale et nationale au SMSI ; un développement humain durable, un cyber espace multiculturel et l'organisation d'un Sommet mondial sur le multilinguisme en 2018 ; une Charte globale éthique pour garantir l'usage exclusif des technologies de l'information et de la communication (TIC) « *pour les Hommes et la Terre* », les partenariats multi-acteurs (PMA) plutôt que les partenariats publics privés (PPP) ; des groupes de travail agrégeant plusieurs Lignes d'action pour réfléchir sur les objectifs mieux ciblés de la future phase du SMSI ; un Forum annuel sur l'Afrique (évaluation des réalisations) ; et une réflexion sur les mécanismes de financement des objectifs futurs du SMSI (suggestion : un Fonds mondial du numérique).

Elles ont cependant provoqué une réaction peu amène et peu « fraternelle » du Secrétaire général de l'UIT, Hamadoun Touré, et ont été oubliées dans les documents préparatifs à la future phase du SMSI. Une déception de plus pour la SC qui ne peut qu'ajouter à la diminution régulière de ses représentants au SMSI (6) et, par conséquent, une baisse notable de ses contributions.

Pour cette phase, les agences onusiennes coordinatrices des Lignes d'action et l'UIT entendent arrimer davantage leurs réflexions et propositions aux Objectifs du développement durable (*Sustainable Development Goals* ou SDG, déclinaison future des *Millenium Development Goals* ou MDG) et au Sommet de la Terre (Rio+10). Cependant, cette démarche ne pourra être productive qu'à condition d'être conduite par une agence onusienne plus « diversifiée » et plus ouverte à la société que l'UIT (7).

La SC pourrait être motrice dans cette démarche à condition de revenir à son engagement initial et à son fonctionnement (groupes de travail, coordination, Plénière), mais surtout à ses interventions et contributions dans les Plénières intergouvernementales. Depuis huit ans, il n'y a plus eu d'assemblée générale (« Plénière ») de la SC, donc aucun débat autre que les échanges de courriels sur les diverses listes. Plus révélateur, la liste *wsis-cs.org*, qui était le trait d'union entre ONG participant au SMSI et lieu d'échanges public, n'a plus d'existence depuis plus de sept ans. Pire, aucune liste valable n'a pu se constituer parmi les organisations de la SC autour des problématiques soulevées par le processus SMSI+10.

En conclusion, on ne peut que déplorer l'érosion continue du nombre de participants, notamment de la SC. Elle est la conséquence de la baisse notable d'intérêt dans le cours du SMSI sans inspiration, sans tonus

(6) Le Forum du SMSI 2013 avait à peine réuni un millier de participants, dont près d'un tiers de représentants de la SC.

(7) *A priori*, on pense à l'UNESCO, mais cette agence onusienne connaît des difficultés, notamment financières et organisationnelles ; le PNUD reste une alternative envisageable.

(absence de débats contradictoires et « solutionnisme » numérique (8) comme *leitmotiv* des discours répété *ad nauseam*), sans dynamisme et sans souffle. A celle-ci s'ajoute l'absence du SMSI dans l'actualité des médias de toute nature, un comble pour un tel Sommet ! A défaut d'une improbable nouvelle dynamique, il ne reste qu'un faible espoir de retrouver une SC engagée, inventive et contributive, mais pourtant plus que jamais indispensable pour conférer à la nouvelle phase un minimum d'efficacité, voire de crédibilité.

LE FORUM SUR LA GOUVERNANCE DE L'INTERNET

Le Forum sur la gouvernance de l'Internet (FGI) est le seul fruit du SMSI qui montre une activité régulière, rythmée qu'elle est par les Forums multipartenaires annuels. L'année 2014 a été particulièrement fertile dans ce cadre.

La SC avait réagi fortement contre l'espionnage de masse pratiqué par le gouvernement étatsunien avec le consentement des grandes sociétés de l'Internet, toutes étatsuniennes (les « Big Five » : Apple, Google, Microsoft, Facebook et Cisco), et mobilisé ses troupes sur ses listes. Cependant, rapidement une divergence s'est faite jour sur la perception réelle du scandale de la National Security Agency (NSA) et ses impacts sur les pays, entreprises et personnalités du monde (9). Cette divergence a abouti à une contestation, de plus en plus marquée par une partie de la SC, du partenariat multi-acteurs ou PMA (*multistakeholder partnership* ou MSH en anglais) dans la gouvernance de l'Internet, eu égard à la disproportion écrasante en termes d'influence et de pouvoir entre les multinationales de l'Internet et les organisations de la SC. Or le PMA est le Graal du SMSI, la préfiguration de la gouvernance mondiale dans l'ère de l'Internet selon ses évangélistes généralement adeptes du « moins d'Etat », qui s'activent sur les tribunes et dans les coulisses du SMSI.

L'attitude pour le moins complice vis-à-vis du gouvernement américain de l'International Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) – qui n'a pas élevé la moindre critique contre ce pays en la circonstance – a accentué les divergences constatées plus haut au sein de la SC et généré une véritable scission, l'argument central étant le PMA. On trouve ainsi très schématiquement deux camps. Le premier, « conservateur » majoritaire, adepte inconditionnel du PMA comme mode de gouvernance et relativement satisfait du *statu quo*, comporte une composante influente plus ou moins liée professionnellement – dont des universitaires –, voire financièrement au domaine très vaste de l'Internet. Ce camp est mené par les acteurs principaux, en grande part *leaders* autoproclamés, regroupés

(8) Cf. Evgeny MOROZOV, *Pour tout résoudre, cliquez ici ! L'aberration du solutionnisme technologique*, Editions FYP, 2014.

(9) Cf. Michel MATHIEN, « Affaire Snowden : la surveillance globale interpelle la confiance entre les Etats ! », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XV, 2014, pp. 791-800.

autour du réseau BestBits (10), et tente de contrôler l'Internet Governance Caucus (ICG) (11), interlocuteur *de facto* du FGI. Le second, « progressiste », refuse de considérer qu'une société privée – et *a fortiori* une multinationale – puisse avoir un pouvoir égal à un gouvernement pour décider du mode de gouvernance de l'Internet et il s'oppose donc résolument au PMA. Ce camp met en avant la démocratie, les droits de l'homme et la justice sociale dans la problématique de la gouvernance de l'Internet. Plus tourné vers le monde en développement ou émergent, il compte principalement des organisations « de base » de la société civile (notamment les « communautaires »), ainsi que des universitaires et chercheurs, y compris nord-américains. Il est fédéré au sein de la JustNet Coalition (12) et animé par une demi-douzaine d'acteurs historiques du SMSI (13). Entre ces deux groupements de la SC, on peut situer l'Association for Progressive Communications (APC), qui a joué un rôle important au cours de la phase officielle du SMSI (2002-2005) et prône un PMA démocratique et participatif...

L'unité de la SC est ainsi sérieusement mise à mal. Les discussions sur les listes respectives reflètent ces divergences fondamentales qui, à terme, sont préjudiciables à tout compromis en vue d'une position commune sur des problèmes de fond. D'autres lignes de séparation apparaissent, transverses aux deux camps évoqués, telles que celles qui s'affichent entre libertaires et autorégulateurs, d'une part, souverainistes et régulateurs, d'autre part. C'est dans ces conditions de division que la SC a abordé les grands rendez-vous mondiaux de 2014 sur la gouvernance de l'Internet que nous présentons par ordre chronologique.

Le premier a été NETmundial à São Paulo (Brésil) en avril 2014. Il avait été décidé par Dilma Rousseff, la présidente du Brésil, suite à son discours à l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2013 dans lequel elle mettait en cause les Etats-Unis pour l'espionnage de masse illégal, pratiqué par la NSA à travers l'Internet avec la connivence des grandes sociétés américaines du domaine (14). Plusieurs milliers de délégués des parties prenantes concernées (Etats, organisations internationales, secteur privé et société civile) y ont discuté de l'avenir de la gouvernance de l'Internet à la lumière des graves atteintes portées par l'intrusion scandaleuse de la NSA.

De son côté, pour préparer cet événement inscrit dans le processus général des FGI, la France a organisé son premier Forum national (15) en

(10) Cf. le site Internet.bestbits.net/about/.

(11) Groupe de travail de la SC constitué dès le début du SMSI pour la réflexion sur les problématiques de l'Internet et les propositions de la SC dans ce domaine aux documents officiels du SMSI.

(12) Un ensemble d'ONG et de personnes qui se sont engagés sur la base de la Déclaration de Delhi. Cf. le site Internet.justnetcoalition.org/delhi-declaration.

(13) Dont Parminder Jeet Singh (ICT4 Change, Inde), Michael Gurstein (CIResearchers et Université de Vancouver) et Louis Pouzin (Eurolinc, France).

(14) Cf. M. MATHIEN, *op. cit.*

(15) Cf. le site Internet www.zdnet.fr/actualites/netmundial-la-reforme-de-la-gouvernance-du-net-deja-faussee-39800279.htm.

mars 2014, à l'initiative de Bertrand de la Chapelle, membre du Conseil d'administration de l'ICANN. Cela peut surprendre à priori, d'autant que – comme le mentionne ZDNet – c'est tout le « *comité d'organisation* [qui est] *très icannisé* », alors que « *le gouvernement en est absent* » et qu'« *une partie de la société civile en a été éjectée* ». En même temps, Bertrand de la Chapelle est un des plus ardents défenseurs du PMA dans le processus du SMSI et du FGI. Et ce n'est pas le seul paradoxe de ce FGI-France autoproclamé. L'association Eurolinec déplore que « *la conséquence* [de ce FGI national] *est que le projet 'français' est maintenant piloté par une majorité favorable au modèle actuel ou impliquée directement ou économiquement dans son fonctionnement* ». De ce fait, la SC française, pourtant très active et respectée dans les FGI mondiaux annuels et au niveau européen (Eurodig), était mal préparée pour faire entendre sa voix au NETmundial et contribuer à ses travaux !

Quant à la SC internationale rassemblée à São Paolo, elle fondait de grands espoirs sur NETmundial notamment à la suite du discours très critique de la présidente Dilma Rousseff à l'encontre des Etats-Unis (16). Une bonne partie de ses représentants en est repartie profondément déçue, car ce forum – qui devait « désaméricaniser » l'Internet – a été, lui aussi, en grande partie piloté – ou manipulé selon certains – par l'ICANN et ses supports et a produit une Déclaration qui a adouci, voire omis, les problèmes majeurs de la gouvernance de l'Internet (17). Ainsi, la considération d'Internet comme un « bien public », chère à la majorité des ONG qui l'ont défendue dans leurs contributions, est totalement absente du document final *NETmundial Multistakeholder Statement* (18).

La SC est sortie traumatisée de cet espoir déçu qui a exacerbé ses divergences et cristallise désormais ses antagonismes. Non seulement le principe du partenariat multi-acteurs est central à cet antagonisme, comme évoqué plus haut, mais désormais le consensus sur les principes – qui fondent pourtant une grande partie des organisations de la SC – comme la qualification de l'Internet comme « bien public », la référence à la démocratie, à l'équité et à la justice sociale dans la gouvernance de l'Internet sera encore plus difficilement atteint. Cela n'empêche pas APC de saluer les résultats atteints grâce au PMA et donc le succès de NETmundial, qui augurent bien, selon elle, du FGI annuel que la Turquie devait organiser en septembre 2014. Or ce pays pose des problèmes récurrents en termes de gouvernance de l'Internet à la société civile, en tout premier lieu à la SC turque.

(16) Cf. le site Internet www.theguardian.com/world/2013/sep/24/brazil-president-un-speech-nsa-surveillance.

(17) Cf. la réaction d'APC, une ONG internationale, pourtant modérée, sur la page Internet www.apc.org/en/news/civil-society-closing-statement-netmundial-2014.

(18) Cf. le site Internet netmundial.br/wp-content/uploads/2014/04/NETmundial-Multistakeholder-Document.pdf.

Le FGI annuel s'est déroulé du 2 au 5 septembre 2014 à Istanbul et a marqué son originalité en se voulant à la fois le Forum régulier, 9^e du rang, et une suite de NETmundial. Un certain nombre d'incidents, techniques, politiques (censure, blocage de sites) et procéduraux, ne facilitent pas ses travaux, mais les responsables du FGI ne protestent guère et aucune manifestation « alternative » ou de solidarité n'a lieu dans l'enceinte du Forum. La SC présente réussit à échanger utilement et à nouer des contacts avec les organisations de la SC turque. L'originalité de ce FGI réside aussi dans la tenue, en parallèle, de l'Internet Ungouvernance Forum (19), une sorte de « FGI off », organisé par l'université privée Bilgi et qui s'adresse « à ceux [parmi nous] qui demandent un Internet libre, sûr et ouvert pour le peuple ». On ne trouve malheureusement pas d'informations sur d'éventuels échanges informels – ni a fortiori formels ! – « Inter-Forums ».

Le site de la Fondation Heinrich Böll – proche du parti des Verts en Allemagne – en donne un compte rendu intéressant (20). On peut le résumer comme suit : le FGI a laissé en suspens les réponses aux questions les plus urgentes et a ignoré la perte de confiance à l'échelle mondiale dans l'infrastructure de l'Internet ou la recomposition d'une administration d'adresses de l'Internet. Cependant, le FGI a rempli son devoir en tant que lieu du dialogue et de rassemblement d'un nombre exceptionnel de participants, dont une partie importante de la SC, venant du monde entier (2 200 participants selon les organisateurs, dont 800 de la SC). Jacob Appelbaum, chercheur américain et militant reconnu de l'Internet invité au « FGI off », a qualifié le FGI de manifestation la plus déprimante à laquelle il a assisté. Les avis de représentants de la SC de certains pays du « Sud » ont été moins sévères car ils ont pu s'exprimer librement et assister à des débats sur la liberté d'expression sur l'Internet, impossibles à envisager chez eux. Finalement, ce Forum n'a pas rempli les attentes de la SC d'un progrès dans les thèmes ou travaux abordés à NETmundial et repris en son sein.

L'INTRUSION DU FORUM ECONOMIQUE MONDIAL

Juste avant l'ouverture du FGI à Istanbul, le Forum économique mondial (FEM ou *World Economic Forum*, dit WEF), qui rassemble les plus grands acteurs économiques et financiers de la planète – dont une bonne partie du domaine des TIC et de l'Internet – avait annoncé, de manière unilatérale, le lancement de son Initiative NETmundial (NETmundial Initiative ou NMI) (21) et invité la SC à la rejoindre. La majorité de cette dernière, engagée dans le SMSI et plus particulièrement dans le processus

(19) Cf. le site Internet iuf.alternatifbilisim.org

(20) Cf. le site Internet www.boell.de/de/2014/09/08/internet-governance-forum-planlos-zeiten-des-umbruchs.

(21) Cf. le site Internet www3.weforum.org/docs/WEF_1NetmundialinitiativeBrief.pdf.

des FGI et rassemblée dans le Groupe de coordination de la SC (CSCG) (22), ainsi que dans Just Net Coalition (JCN), est décontenancée, surprise par cette soudaine « vocation » pour la gouvernance de l'Internet, venant de la part de l'organisation emblématique du monde économique et financier, notoirement néolibérale et qualifiée par la SC de « Club des 1% » – son vivier étant symboliquement le 1% de la population mondiale la plus riche. Seule JCN réagit immédiatement en mettant en garde l'ensemble de la SC contre les nombreux biais introduits par cette « Initiative » qui a mis la main sur le « logo » de NETmundial. Il s'avérera que cette « récupération » a été possible par le ralliement à l'initiative du FEM du Comité directeur sur l'Internet brésilien (CGI.br), co-organisateur du NETmundial à São Paulo.

Ainsi, le pays gouverné par le « Parti des travailleurs », à l'origine du Forum social mondial créé « *comme une alternative sociale au Forum économique mondial* » (Wikipedia), s'est associé à ce rival dans ce qui apparaît à une partie de la SC comme une véritable démarche d'« externalisation » de la gouvernance par le FGI au profit de NMI. Les ONG coalisées dans la JCN déplorent un remplacement rampant d'un processus onusien – pour lequel l'ensemble de la société civile engagée au sein du SMSI s'est battu – au profit d'un organisme mondial purement économique et financier. Elles demandent au CGI.br de se retirer de NMI. Néanmoins, la majorité des ONG, regroupées dans le CSCG, et des personnalités africaines actives sur les listes de discussion, apportent leur soutien à l'initiative du FEM, non sans spéculer sur un meilleur avenir pour certains, le FEM disposant de moyens financiers de « soutien » plus prometteurs.

CONCLUSION : LA SOCIÉTÉ CIVILE A RECONSIDÉRER

La lente et longue dégradation de l'engagement de la société civile dans le processus du SMSI a généré une érosion continue de sa participation. L'absence de débats en son sein à travers les Plénières contribue en partie à cette érosion. Cette dernière est accentuée principalement par le cours sans dynamique propre et sans débats contradictoires sur les problématiques sociétales majeures qu'imprime l'UIT depuis le début du SMSI. Par conséquent, une partie importante de la société civile s'interroge sur l'intérêt de prolonger la démarche au-delà de 2015. Les organisateurs de cette nouvelle phase du SMSI devront donc la justifier par une ouverture et une dynamique nouvelles... et en convaincre la société civile.

La présence de la société civile et son engagement dans la gouvernance de l'Internet ont été beaucoup plus constants, comme le montrent sa participation et sa contribution aux neuf FGI qui se sont succédé depuis 2005. Cela tient à l'enjeu plus perceptible, aux pratiques illégales de tout

(22) Le CSCG est un groupe d'organisations de la SC impliquées dans la gouvernance de l'Internet. Il comprend l'Association for Progressive Communications (APC), Best Bits, Civicus, Diplo Foundation, Internet Governance Caucus (IGC) et le Non Commercial Stakeholder Group (NCSG) de l'ICANN.

genre et à l'asymétrie de sa gouvernance – son tropisme étatsunien –, qui tient en veille les organisations de la société civile. Malheureusement, au fil du temps, les dissensions par rapport à l'analyse de ces pratiques et aux réponses à apporter se sont transformées en divergences pour devenir une profonde division entre membres de la SC à la suite de la « récupération » par le Forum économique mondial de NETmundial. Ainsi, on a atteint une situation quasi conflictuelle, laquelle nuira gravement à la cohésion de la société civile et aura pour effet de réduire sensiblement son potentiel contributif aux travaux sur la gouvernance de l'Internet conformément à l'esprit de sa Déclaration de Genève. Or rien ne saurait être plus grave qu'une société civile fragilisée et divisée dans le difficile cheminement vers un Internet vraiment au service de tous et respectueux des droits de chacun.

SCIENCE, HAUTES TECHNOLOGIES
ET RELATIONS INTERNATIONALES

Xavier PASCO
Introduction

Xavier PASCO et Bernard PLANAS
*Les lanceurs spatiaux en Europe :
refondation ou crise de croissance ?*

Alexandre TAITHE
*Infrastructures et technologies de l'eau douce :
le risque d'une fuite en avant*

INTRODUCTION

PAR

XAVIER PASCO (*)

Comprendre le rôle des sciences et des technologies dans le monde tel qu'il se construit passe parfois par la coexistence des extrêmes. Deux thèmes sont apparus particulièrement en pointe ces derniers mois : l'un concernant l'avenir de l'Europe spatiale à travers des débats intergouvernementaux difficiles sur l'avenir des fusées Ariane ; et l'autre, bien éloigné de ces questionnements – que d'aucuns considèrent souvent comme l'apanage luxueux de pays riches –, traitant des difficultés d'accès aux ressources en eau pour de nombreux pays, difficultés sans doute plus terre à terre mais ô combien vitales.

L'enjeu des lancements spatiaux et plus largement de la politique spatiale en Europe dépasse de loin le seul cadre de la politique industrielle. Par son caractère hautement symbolique, l'activité spatiale reste un marqueur du statut international d'un pays ou d'un groupe de pays. C'est ce qu'avaient compris quelques responsables européens au tout début des années soixante lorsqu'ils avaient souhaité voir leurs pays se regrouper autour d'un programme commun de lanceurs spatiaux, au moment où les Etats-Unis et l'Union soviétique avaient déjà largement développé leurs efforts. Secteur propice à la concertation et à la mutualisation des ressources, l'effort spatial symbolisé par le projet de construire une fusée européenne servait aussi de vecteur d'identité et de légitimité pour une union naissante. Pour autant, comme le montre l'article qui suit (co-écrit avec Bernard Planas), les préoccupations restaient aussi largement celles d'Etats souverains qui portaient d'abord des intérêts nationaux. Cette ambiguïté, partiellement constructive, va fonder l'Europe spatiale naissante, en même temps qu'elle va alimenter ses difficultés constantes, voire ses crises récurrentes au début de son histoire. Cette histoire a semblé resurgir pendant les derniers mois de 2014, avec les affrontements qui se sont déroulés au sujet des discussions de l'Agence spatiale européenne sur l'avenir du lancement spatial en Europe avant la conférence ministérielle de l'Agence intervenue le 2 décembre dernier à Luxembourg. La crise a été d'une ampleur telle qu'elle a immédiatement rappelé les premières difficultés que quelques pays européens avaient connues sur le même sujet, il y a plus de cinquante ans. Les désaccords qui ont mis aux prises quelques Etats-clefs en 2014

(*) Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

– avec en première ligne l’opposition entre l’Allemagne et la France – sur la nécessité pour l’Europe de disposer d’un moyen d’accès à l’espace et sur les projets qui étaient proposés n’ont pas manqué. L’article montre l’intérêt d’un retour sur l’histoire de l’Europe spatiale pour comprendre les ressorts profonds de ces débats. Il montre aussi toute la solidité des mécanismes européens, lesquels, s’ils n’interdisent pas les conflits, fondent par leur existence même toute la solidité de l’aventure commune.

A l’autre bout du spectre des besoins humains, les politiques d’accès aux ressources en eau déterminent aujourd’hui le sort de millions d’êtres humains. Elles contribuent au passage à structurer les relations dans des régions déjà souvent soumises à des tensions de voisinage. Or, comme le montre l’article d’Alexandre Taithe, les « politiques de l’eau » s’articulent souvent autour des « techniques de l’offre ». La plupart du temps, il s’agit pour les pouvoirs en place de trouver des solutions techniques pour penser résoudre les problèmes. Désalinisation, recyclage, transferts d’eau, barrages, voire rechargement de nappes aquifères tiennent alors lieu de politique publique. Pourtant, ces techniques ne font souvent que déplacer le problème, en en créant d’autres, notamment par le coût énergétique qu’elles induisent. Pire encore, l’illusion de solution qu’elles font naître peut amplifier encore les difficultés existantes, en exacerbant par exemple une demande non régulée et en créant ainsi un effet contraire à celui recherché. Au contraire, comme le montre A. Taithe, l’action sur la demande, c’est-à-dire qui fait participer l’ensemble des acteurs sociaux à une gestion raisonnée et collective d’une ressource devenue rare, pourrait bien être une voie prometteuse, garante de durabilité et d’adhésion collective. Elle induit évidemment des transformations dans les sociétés et dans les modes d’exercice du pouvoir, toutes dimensions qui font aujourd’hui encore largement obstacle à la diffusion de cette approche dans les régions concernées.

LES LANCEURS SPATIAUX EN EUROPE : REFONDATION OU CRISE DE CROISSANCE ?

PAR

XAVIER PASCO (*) et BERNARD PLANAS (**)

L'EUROPE SPATIALE A LA CROISÉE DES CHEMINS

Les décisions du Conseil des ministres de l'Agence spatiale européenne (ASE ou ESA en anglais) du 2 décembre 2014 ont mis fin en apparence à un débat devenu de plus en plus difficile sur l'avenir des lanceurs spatiaux européens. En donnant le feu vert à la construction d'une nouvelle fusée, *Ariane 6*, censément plus compétitive face à une concurrence internationale exacerbée, ce conseil a semble-t-il fait prévaloir les intérêts politiques supérieurs de l'Europe sur les intérêts nationaux ou particuliers. L'Europe s'affiche unie et montrerait ainsi sa détermination. Pour autant, jamais elle n'avait connu de si profondes divergences ni éprouvé autant de difficultés à établir des objectifs communs pour l'avenir du secteur spatial européen. Depuis des années, les désaccords sont nombreux, tant sur l'avenir de la filière Ariane, que sur les motivations profondes des Etats membres de l'Agence spatiale européenne pour disposer d'un accès à l'espace ou encore sur l'organisation d'un secteur industriel – qui reste très spécialisé dans ce domaine – et des retours économiques qui lui sont liés.

Ainsi donc, les débats techniques recouvrent un débat plus profond. La diversité politique comme les rivalités économiques entre les Etats membres de l'ESA expliquent en grande partie les différences de stratégie technologique. Les questions traitées demeurent du ressort interétatique. En décidant des rapports entre les Etats mais aussi des relations entre la puissance publique et le secteur privé, le débat spatial est entré de plain-pied dans le débat plus large qui oppose les principaux Etats membres européens (notamment l'Allemagne et la France) sur les politiques économiques et industrielles à suivre. De surcroît, le prestige technologique et la forte exposition médiatique des programmes de lanceurs ont fait de ce secteur une arène symbolique où se jouent les positions relatives des Etats et leur poids dans l'ensemble des instances européennes.

Ce n'est pas la première fois que ces débats ont lieu. Ils ont marqué le débat européen depuis les débuts de la première structure de développement

(*) Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

(**) Chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

de lanceur, le European Launcher Development Organisation (ELDO), créée en 1961 sur proposition du premier ministre britannique Harold Macmillan et acceptée après quelques hésitations par le général de Gaulle. Il est tentant de voir dans ce domaine, dont l'importance économique reste relative en comparaison des autres succès des coopérations aérospatiales, une sorte de laboratoire des politiques européennes, en particulier en matière de technologies, de transport, de sécurité et de défense. Ainsi on pourrait considérer que Macmillan a voulu l'ELDO pour initier une première grande coopération technologique européenne, alors que la création d'Euratome avait échoué et que Concorde était encore en discussion. Or l'histoire de l'ELDO et les difficultés qui ont marqué les premières années montrent toute la complexité et la sensibilité politique qui motivaient ces efforts initiaux.

Faut-il comparer la situation actuelle des lanceurs spatiaux européens avec ces épisodes passés ? Faut-il voir dans les difficultés récentes une véritable remise en cause des principes politiques à l'origine de l'Europe spatiale ? Un retour sur l'histoire de la politique spatiale européenne – et plus précisément celle des lanceurs spatiaux – s'impose donc et appelle à distinguer dans les discussions les aspects de niveau proprement diplomatiques – ou interétatiques – avec la « souveraineté », la gouvernance ou le « sens de l'Europe » comme concepts-clefs ; des aspects strictement liés à la programmation industrielle et technique – et qui nourrissent les discours sur les coûts et la compétitivité – ; les deux dimensions n'étant pas bien sûr sans relation l'une avec l'autre.

RETOUR SUR LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES LANCEURS

La période fondatrice : faire coïncider intérêts nationaux et orientations européennes

L'Europe des lanceurs naît au début des années 1960 d'une situation unique dominée par un contexte d'après guerre, où les Etats européens cherchaient à retrouver une position sur la scène internationale. Les Etats Unis interfèrent alors largement dans cette quête politique en encourageant et en encadrant les programmes multilatéraux à finalité scientifique, avec dans ce cas, parmi d'autres objectifs, celui d'éviter la prolifération de lanceurs nationaux à usage potentiellement militaire. Cette volonté de contrôle ne sera pas neutre dans le désir européen d'émancipation. Il faut rappeler que la Communauté économique européenne (CEE) fait alors ses débuts qui imposent de trouver un ciment à la coopération politique des Etats membres.

La mise en commun d'objectifs européens restait une gageure. Alors qu'en 1959 la France lançait sa force de frappe et qu'elle préparait en 1960 son premier programme de lanceur spatial civil Diamant – provoquant

l'interdiction par les Américains de toute aide à la France sur les technologies balistiques –, les autorités britanniques lui proposaient de faire un lanceur spatial européen composé des étages développés par chacun des pays dans le cadre d'une organisation adaptée, l'ELDO. Bien sûr, cette proposition se conformait à la politique de l'allié américain – la France ne ferait pas de lanceur-missile autonome (1). Le gouvernement d'outre-Manche faisait également converger ses propres intérêts avec ses contraintes diplomatiques. Sur le plan diplomatique, la Grande-Bretagne était en train de négocier son entrée dans la CEE, candidature à laquelle le général de Gaulle était fermement opposé. La proposition de mettre en commun ressources et compétences sur un projet technologique ambitieux pouvait alors apparaître comme un gage européen de bon augure montrant la bonne volonté britannique. Sur le plan intérieur, le Royaume-Uni avait massivement investi dans le programme de missile balistique *Blue Streak* pour développer avec l'aide des Américains une compétence propre dans le domaine des missiles balistiques. Cependant, dans le contexte de l'accélération de la course aux armements nucléaires, cette ambition s'est très vite avérée démesurée pour le gouvernement britannique. Une porte de sortie devait être trouvée pour montrer à l'opinion publique que l'investissement n'était pas perdu. L'initiative de proposer un lanceur spatial à ses partenaires européens redonnait ainsi consistance à la position gouvernementale.

Malgré des conseils qui incitaient de Gaulle à poursuivre le programme national Diamant, la décision est d'abord prise d'accepter l'offre britannique à la suite d'une discussion avec le premier ministre Macmillan dans les jardins du château de Rambouillet en janvier 1961. Les raisons de cet accord initial restent incertaines (2). La volonté d'une compensation du refus français de l'entrée des Britanniques dans la CEE est parfois évoquée. La volonté de créer *in fine* des grandes coopérations technologiques qui cimenteraient à terme les liens entre les pays continentaux membres de la CEE et en feraient une troisième puissance autonome semble aussi transparaître. Enfin, cette coopération était une opportunité pour la France d'acquérir des connaissances techniques sur lesquelles les Britanniques avaient de l'avance grâce à leur coopération avec les Etats-Unis. Pour autant, le refus de faire entrer la Grande-Bretagne dans la CEE domine rapidement les relations entre les deux pays et la France, en dépit de l'accord finalement obtenu par Londres sur l'ELDO, choisit de continuer le programme Diamant. Cette ambiguïté laissera une empreinte durable sur ce premier accord.

(1) Michael SHEEHAN, *International Politics of Space*, Routledge, 2007, p. 78. Sur l'ensemble de cette période, cf. aussi Kevin MADDERS, *A New Force at the New Frontier: Europe's Development in the Space Field in the Light of its Main Actors, Policies, Law and Activities from its Beginnings up to Present*, Cambridge University Press, 2006, 622 p.

(2) Cf. par exemple Maurice VAISSE, *La Grandeur : politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Fayard, 1998, 726 p.

Une naissance marquée par les affrontements interétatiques

À la suite de l'accord franco-britannique, le gouvernement du Royaume-Uni poursuit ses efforts d'eupéanisation du projet de lanceur spatial et quelques pays (l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas) acceptèrent de rejoindre l'organisation de l'ELDO avec l'objectif de doter leur industrie d'une compétitivité à laquelle ils ne pouvaient seuls accéder (3). La Suède et la Suisse refusèrent quant à elles de participer, en tant que pays neutres, pour ne pas apporter d'aide à la force de frappe française (4).

La constitution de l'ELDO a immédiatement donné lieu à un intense marchandage entre États sur les sujets des financements ou de l'accès aux informations sensibles. Le projet restait à l'origine très franco-britannique, ce qui avait été acté le 30 janvier 1961. Le lanceur comprendrait l'étage britannique *Blue Streak* et l'étage français *Coralie*, tandis que les États membres auraient accès à toutes les informations sur ces étages comme sur les travaux de l'organisation. Le défi était bien sûr d'entraîner une large adhésion politique financière sur un projet largement bilatéral. La Grande-Bretagne souhaitait des participations des pays proportionnelles au produit intérieur brut (PIB), plafonnées à 25%. Cependant, les Allemands, très désireux de reconstruire leurs capacités industrielles, se disaient prêts à financer le projet à condition d'avoir un retour industriel significatif. De son côté, l'Italie, engagée par ailleurs dans un programme national avec un lanceur américain *Nike* fabriqué sous licence, critiquait une forme de confiscation du projet par les pays *leaders* et déplorait que les contrats aient été attribués sur une base politique et non par une compétition au mérite. Ces positions nationales divergentes obligèrent à une première correction de trajectoire : l'Allemagne ferait un troisième étage entièrement nouveau ; l'Italie fabriquerait la coiffe du lanceur ainsi qu'un satellite expérimental, tandis que le Royaume-Uni financerait à hauteur de 40% (la France contribuant pour 24%, l'Allemagne 19%, l'Italie 10%, la Belgique et les Pays-Bas moins de 3% chacun).

L'Europe spatiale était ainsi marquée dès les origines par la confrontation directe des intérêts nationaux, confrontation retrouvée intacte dans les discussions les plus récentes... Pour ces raisons, l'ELDO était organisée autour d'un secrétaire général, qui était un diplomate dont le seul pouvoir était de négocier des compromis entre les pays membres qui menaient souverainement leurs activités. Il n'y avait pas de coordination technique, l'ELDO n'étant d'ailleurs pas dotée des compétences nécessaires (5).

(3) Alexandre Paternotte de la Vaillée, chef de la délégation belge à l'ELDO, expliquait ainsi : « *c'était le seul moyen disponible pour la Belgique de bénéficier d'un effort considérable effectué par des pays de plus grande importance économique [...] nos firmes pouvaient avoir accès à des informations dont elles auraient été privées autrement* ».

(4) L'Australie apportait quant à elle une contribution en nature avec la base de lancement de Woomera, en compensation de l'arrêt du programme *Blue Streak* pour lequel cette base avait été construite.

(5) Les autorités britannique et française manifestaient ici leur souhait d'éviter toute ingérence étrangère dans leurs activités nationales alors que l'Allemagne n'avait plus accès à certaines technologies depuis la guerre.

La première crise de l'Europe des lanceurs : une mise en cause directe des principes fondateurs

L'activité européenne de lancement spatial démarra officiellement le 24 février 1964, avec l'entrée en vigueur de la convention de l'ELDO. L'objectif principal assigné au lanceur ELDO initial était de permettre à l'Europe de rattraper technologiquement les Etats-Unis et l'Union soviétique. Les missions plus concrètes restaient moins précises avec des performances du lanceur ELDO qui paraissent très rapidement peu adaptées au lancement de satellites de télécommunication alors en plein essor. Des propositions d'amélioration techniques du lanceur et la possibilité d'opérer la fusée européenne depuis un site équatorial furent présentées au conseil de l'ELDO de décembre 1964 avec pour objectif de disposer d'un lanceur opérationnel au début des années 1970. Les risques techniques inhérents à ces modifications bloquèrent ces propositions pourtant fortement soutenues par la France.

L'élan initial s'affaiblissait rapidement. En février 1966, le doublement du budget et la difficulté à constituer des équipes au sein des petits pays contributeurs, avec à la clef un lanceur qui serait sans doute sans utilisation réelle, conduisit le Royaume-Uni à proposer l'abandon du programme. Au sein de l'ELDO, les relations entre les pays membres s'étaient dégradées. La France exigeait l'utilisation du Centre spatial guyanais (CSG) pour les lancements opérationnels comme condition du maintien de sa participation, provoquant la sortie de l'Australie de l'organisation. Les autres pays continuaient d'exiger un retour industriel suffisant, avec un véritable contenu technologique. Un premier compromis fut trouvé lors de la conférence ministérielle de juillet 1966, avec la décision de construire un nouveau lanceur, *Europa-2*, moyennant une réduction de la contribution britannique ; la mise en place de plafonds de dépenses ; un retour géographique de 80% minimum et l'adoption d'un site de lancement équatorial. A l'issue de cette conférence, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne finançaient chacun un quart du programme et l'Italie 12%.

Cette première crise avait montré la nécessité de politiques nationales mieux coordonnées, avec pour objectif une stratégie de long terme. Il devenait nécessaire de rapprocher les décisions aux réflexions alors en cours sur le développement de satellites européens – alors pris en charge dans une structure miroir de l'ELDO, appelée ESRO pour European Satellite Research Organization – et des télécommunications spatiales. Une première étape de cette rationalisation consisterait à créer des Conférences spatiales européennes (European Space Conférences ou ESC), dont la première tenue annuelle aurait lieu en décembre 1966, avant de penser à une organisation véritablement intégrée.

Des conceptions initiales différentes du rôle des Etats

En 1967, en plus des problèmes techniques et des dérives financières, l'objectif d'un lanceur pleinement opérationnel impliquait des contraintes croissantes (nouvelles versions plus puissantes, achat de lots de lanceurs) qui allaient nettement refroidir les ardeurs politiques. En particulier, les délégués britanniques du nouveau gouvernement Wilson adoptaient progressivement une vision politique toute différente de celle de Macmillan : pour les Britanniques, les progrès technologiques devaient être motivés par un intérêt économique et conduits par une industrie à taille européenne, les gouvernements ne devant être conçus que comme des facilitateurs. Cette vision était évidemment incompatible avec une organisation gouvernementale conduisant les programmes spatiaux. La Grande-Bretagne réfuta ainsi la politique spatiale prônée par l'ESC et mit fin à sa participation aux frais de développements des lanceurs, en proposant juste la fourniture des étages *Blue Streak* à l'ELDO sur une base commerciale et sans garantie à long terme.

En fait, cette position mettait directement en péril le sens des efforts de Recherche et développement consentis par les Etats pour consolider leur base industrielle nationale. Une crise grave couvait lors de la tenue de la conférence ministérielle de l'ELDO du 11 novembre 1968 à Bad Godesberg. Le rapport Spaey proposait une solution de compromis en séparant le programme spatial en un programme minimum ne comprenant pas les lanceurs et un programme de base incluant le développement lanceur. Cela permettait aux Etats de rester dans le programme spatial même s'ils ne souhaitaient pas participer au développement du lanceur. Il s'agissait bien sûr de garder le Royaume-Uni impliqué (6). L'exploitation du lanceur fit l'objet d'un débat sur le prix de lancement et la garantie de la demande de lancement (7).

En fait, ces réflexions préfiguraient les règles de fonctionnement actuelles de l'Agence spatiale européenne. Chacun souhaitait une réforme institutionnelle, avec une organisation simplifiée unique au sein de laquelle une autorité politique serait clairement démarquée des fonctions exécutives. L'industrie devait être responsabilisée, avec des contrats à prix fixes attribués à des consortiums au sein desquels la répartition des tâches des différents projets assurerait le retour géographique global. Pour les petits pays, la coopération scientifique et technologique devait servir à transformer leur structure industrielle pour l'amener à la taille et au niveau de qualité requis pour la compétition mondiale, les projets économiquement viables à court terme restant alors réservés aux programmes nationaux.

(6) La Grande-Bretagne refusa ce compromis en disant dès lors vouloir concentrer le programme européen sur la science et freiner le développement des applications.

(7) Il fut proposé que le prix des lancements soit établi au maximum à 50% au-dessus du prix américain et que les surcoûts éventuels soient couverts par les pays participant au programme lanceur.

Les difficultés concrètes d'un programme en coopération

L'existence de visions nationales désormais très différentes sur le sujet d'un programme commun rendait la mise en œuvre concrète du programme de plus en plus complexe. En premier lieu, la défection britannique – qui deviendrait complète avec l'abandon de livraison du moteur *Blue Streak* au milieu des années 1970 – imposait de revoir de fond en comble l'avenir technique du lanceur européen. Les remaniements nécessaires ne faisaient plus la même place aux différents pays contributeurs. L'Italie, en particulier, exigeait des compensations importantes et une réduction de sa contribution. Au conseil de l'ELDO de décembre 1968, le Royaume-Uni et l'Italie refusèrent de voter le budget 1969, mettant l'ELDO dans une première situation de blocage.

Les discussions transatlantiques pour des coopérations dans le cadre du programme post-Apollo allaient donner l'occasion aux Européens de remettre à plat leurs différends. L'occasion fut saisie par l'ESC pour engager un débat de fond sur la façon de concevoir les programmes spatiaux entre Européens. Etait alors avancée une proposition d'établir une politique spatiale européenne globale portée par une structure unique, avec un engagement budgétaire des Etats membres par périodes de cinq ans. Le débat opposait les pays soutenant une position « utilitariste » et qui souhaitaient appuyer les programmes proposés sur une « demande » (Royaume-Uni, Espagne, Italie) ; et ceux qui prônaient une approche plus « politique » et souhaitaient conduire de tels programmes pour préparer l'Europe à des besoins plus larges, qui pourraient apparaître à terme. A ce stade, seule la poursuite des programmes en développement fut décidée jusqu'en 1973.

En novembre 1970, le refus américain de procéder au lancement du satellite européen de télécommunication *Symphonie* destiné à une exploitation commerciale allait rendre le débat plus aigu. La France, l'Allemagne et la Belgique voyaient à travers cette décision une mise de l'Europe au défi de s'organiser de façon pleinement autonome. Une réponse devait être pour ces trois pays de s'organiser avec l'objectif d'une politique spatiale globale, incluant les lanceurs, les applications satellitaires et le programme post-Apollo en coopération avec les Etats-Unis (8). Cette organisation devrait prendre la forme d'une nouvelle structure qu'ils fonderaient eux-mêmes si les pays intéressés ne les rejoignaient pas avant la fin de l'année 1970. Parallèlement, les délégations des trois pays à l'ESRO menaçaient de bloquer les budgets des programmes satellites

(8) Cette position « commune » représentait en réalité déjà un compromis, notamment sur la participation européenne au programme post-Apollo. L'Allemagne notamment – soutenue en cela par l'Italie – misait sur l'évolution des relations avec les Etats-Unis et jugeait le coût d'un lanceur européen injustifié. Les deux pays misaient sur une participation à la navette spatiale (à travers le module Spacelab) pour acquérir les compétences qui leur avaient fait défaut sur Europa. La France de son côté voyait les difficultés de la négociation du lancement de *Symphonie* avec la NASA comme un argument majeur en faveur de son projet de lanceur L3S, la future *Ariane*...

au-delà de 1971 s'il n'y avait pas d'accord sur cette vision de la politique spatiale globale (9).

De fait, le nouveau ministre conservateur britannique Michael Heseltine se faisait également l'écho de son gouvernement pour proposer de fusionner l'ESRO et l'ELDO dans une seule agence qui absorberait les programmes nationaux pour donner la préférence à des coopérations européennes sous forme de programmes optionnels auxquels chaque pays serait libre de participer ou non. Cette position levait la difficulté essentielle que représentait le financement obligatoire en fonction du PIB. Le ministre français Jean Charbonnel assura dans la foulée que la France était prête à assurer la maîtrise d'œuvre et la majorité du financement d'un nouveau lanceur *Ariane* et qu'elle pouvait envisager d'arrêter Europa-3 (10). Les autres pays financeraient au moins 40% du nouveau programme et ils auraient une priorité de lancement. En retour, la France participerait minoritairement à *Spacelab*, le laboratoire habité proposé par les États-Unis. Ainsi se sont établies des règles implicites de partages de programmes qui continuent aujourd'hui, dans un contexte différent, de caractériser les différentes positions nationales.

Le programme Europa sera effectivement stoppé le 27 avril 1973 et l'ELDO dissoute immédiatement. Une longue négociation commençait alors, qui aboutira à la création de l'ESA.

La « solution » de l'ESA et la naissance d'Ariane

C'est lors de la Conférence spatiale européenne, convoquée le 31 juillet 1973 sous la pression de l'ultimatum américain pour la participation de l'Europe au programme post-Apollo, qu'allait se décider la création de l'Agence spatiale européenne.

Le succès de cette conférence fondatrice tient d'abord au compromis qui a été trouvé entre les trois pays *leaders* de l'époque sur les programmes qui allaient jusqu'à aujourd'hui, en plus du programme scientifique, constituer le socle de la politique spatiale européenne : accès autonome à l'espace, développement d'applications satellitaires et coopération internationale. Chacun des trois pays tenait à être le *leader* d'un des piliers de ce socle : les lanceurs pour la France avec le programme *Ariane* ; les télécommunications pour le Royaume-Uni avec le satellite *Marots* ; la coopération avec les États-Unis pour l'Allemagne avec le module de station habitée *Spacelab*. Les petits pays avaient tout intérêt à ce que les trois *leaders* se mettent d'accord pour entreprendre les trois grands programmes et c'est le Belge Charles Hanin, qui présidait la conférence, qui réussit à convaincre de l'intérêt commun d'un soutien mutuel au cheval de bataille de chacun (ce qu'on appellera le « package deal »).

(9) La France menaçait même de sortir de l'ESRO en 1972 si ses exigences fondamentales ne faisaient pas l'objet d'un compromis.

(10) Sur cette période, on consultera avec intérêt Dawinka LAUREYS, *La Contribution de la Belgique à l'aventure spatiale européenne, des origines à 1973*, Editions Beauchesne, 2008, pp. 291-302 notamment.

La création de programmes optionnels s'est avérée essentielle pour boucler l'accord entre tous les pays membres. Il apparaissait naturel à tous que chaque pays décide librement de participer à chaque programme et fixe le montant de sa contribution au financement. Contrairement au fonctionnement de l'ESRO, conçue comme une organisation scientifique avec un programme obligatoire voté pour trois ans, chaque pays s'engageait dans le cas de l'ESA à financer les programmes auxquels il participait jusqu'à terminaison, ce qui garantissait une visibilité à long terme sur les engagements financiers de l'Agence.

Pour autant, la remise à plat du programme Europa nécessitait des compétences techniques établies, aussi bien pour la conduite du programme que pour sa mise en œuvre industrielle. L'ESA eut à négocier rapidement un arrangement avec l'agence spatiale française, le CNES, qui menait les programmes de lanceurs français depuis Diamant-B en 1967. Au terme de cet accord, l'ESA garderait une équipe réduite de contrôle de projet tandis que le CNES conduirait l'activité. Parallèlement, le regroupement de l'industrie aéronautique française dans la société Aérospatiale en 1970 avait donné naissance à un nouvel acteur, dont la taille européenne lui conférait naturellement le rôle d'architecte industriel. Le programme technologique de base créé par l'ESA allait ainsi contribuer à soutenir une politique industrielle en coordination avec les programmes nationaux, en l'occurrence essentiellement français. Là encore, se mettait en place une architecture programmatique et industrielle qui prévaudrait toujours quarante ans plus tard !

Néanmoins, les oppositions de principe contre cette réorganisation sont restées vives et ont perduré jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, par exemple, la notion de « préférence européenne » impliquant le lancement de satellites européens par des lanceurs européens, soutenue par les Français, allait à l'encontre de la conception britannique, qui prônait une concurrence commerciale avec les Etats-Unis. Les lanceurs européens ne pourraient donc jouir d'une garantie de marché qui avait pourtant été jugée nécessaire depuis les difficultés d'Europa.

Une autre question d'importance résidait dans le financement de la base de lancement. Le Centre spatial guyanais servait au programme français Diamant et à Europa-2. Les moyens-sol développés pour Europa-2 furent transférés au programme Ariane, tandis que la France demandait aux pays membres de l'ESA une participation aux coûts de fonctionnement du CSG pour Ariane en avril 1974. La plupart des Etats, à l'exception du Royaume-Uni, ont affirmé leur accord de principe pour payer les coûts marginaux de lancement d'*Ariane* et le maintien des installations. Cependant, le nouveau gouvernement de Valéry Giscard d'Estaing décidait en 1974 de stopper tous les programmes nationaux opérés depuis le CSG (Diamant, Véronique, ballons sonde) et proposait d'« européeniser la base de lancement ». En d'autres termes, il s'agissait pour la France de proposer aux pays participants de financer les coûts spécifiques au lanceur *Ariane*

en fonction de l'échelle de leur contribution et de financer les coûts non spécifiques en fonction du PIB. Cette proposition bouleversait en fait les engagements financiers qu'avaient pris les Etats, faisait soupçonner Paris de vouloir faire payer à l'Europe l'arrêt de ses programmes nationaux et mettait en danger la solidarité construite autour du « package deal ». La France, qui posait l'accord sur le CSG comme une condition *sine qua non* à la création de l'ESA, convint, lors de la Conférence spatiale européenne de décembre 1974, qu'elle devait payer une partie substantielle des coûts de la base de lancement. En retour elle gardait la propriété du CSG, dont elle confiait la gestion au CNES, sous contrôle de l'ESA, laquelle devait jouir d'un droit d'usage illimité et d'une priorité de lancement. Cet épisode préfigurait là encore les relations toujours compliquées, qui ont depuis lors régulièrement mis aux prises la France avec ses partenaires européens sur le sujet de la gestion des ressources européennes destinées au site de lancement et au soutien de la filière Ariane. Ce même sujet était de fait en arrière-plan des controverses de 2014 sur le lanceur *Ariane 6*.

LE DIFFICILE CHEMIN VERS UN SERVICE DE LANCEMENT ET LE DÉPLOIEMENT DES APPLICATIONS

L'exploitation initiale d'Ariane

Malgré des doutes initiaux sur la compétitivité du lanceur *Ariane* face à la navette spatiale américaine, notamment au sein du gouvernement français, le bon déroulement de la phase de développement d'Ariane dans les années 1970 conduisit les protagonistes à réfléchir à son exploitation commerciale.

A l'origine, l'exécutif de l'Agence européenne envisageait de prendre la responsabilité de l'achat des lanceurs une fois le programme Ariane qualifié. L'ESA reprendrait ainsi la main sur le CNES, qui avait jusque-là assuré la maîtrise d'œuvre d'un programme dont la France portait les risques techniques et financiers. A l'issue d'une phase initiale de développement, il s'agissait donc de redonner une dimension pleinement européenne au programme. L'expérience de la NASA suggérait que l'ESA devait être la seule agence en charge des lanceurs opérationnels. Toutefois, dans le contexte européen, les Etats qui finançaient devaient assurer le contrôle du programme. Tous les scénarios envisageables prévoyaient en fait de laisser au CNES tout ou partie du contrôle sur le lanceur, seule la forme institutionnelle de ce contrôle pouvant éventuellement faire l'objet d'une répartition des tâches entre l'ESA et l'agence spatiale française. Une décision de 1977 allait finalement instituer l'ESA dans une responsabilité de production pour la phase de promotion, tandis qu'elle déléguerait ensuite sa charge au CNES, qui devrait appliquer les procédures contractuelle de l'ESA et prendre la responsabilité des opérations de lancement jusqu'à la

séparation des satellites. L'ESA prenait en charge de son côté les relations avec les clients.

La création d'Arianespace : une décision peu collective

A ce stade, seule la question de la fixation des prix du lancement restait posée et les débats entre l'Agence spatiale européenne et les Etats membres restaient alors au point mort sur ce sujet. A nouveau, la pression des événements extérieurs allait forcer la décision. En 1979, avec l'intérêt d'Intelsat pour lancer un Intelsat-5 sur *Ariane*, une perspective de marché de neuf à douze lancements en 1981-1983 devenait réalité. Le 10 juillet 1979, devant l'impossibilité de trouver un accord au sein de l'ESA, la délégation française menée par le ministre de la Recherche Hubert Curien proposait de confier la production des lanceurs à une société privée de droit français. Une convention avec cette société (provisoirement appelée Transpace) pourrait être établie pour une période de 10 ans renouvelable. Cette société, comprenant le CNES et les sociétés ayant développé le lanceur, ne devrait pas nécessiter d'apports de subventions en provenance des Etats. Elle devrait en outre respecter l'organisation industrielle du développement et donner la priorité de lancement à l'ESA et aux Etats membres pour des lancements au prix négocié initialement par les Etats. Un fonctionnement économiquement viable de Transpace nécessitait que les Etats jouent le jeu de la préférence européenne, que les moyens et la propriété intellectuelle du lanceur soient transférés et que les Etats paient les coûts de fonctionnement et de maintenance du CSG, Transpace payant une redevance de quelques pour cents par lancement.

Le Directeur général de l'ESA et certains Etats voulaient que la société fonctionne dans un cadre strictement intergouvernemental, alors que la France souhaitait une société purement commerciale opérant sur un marché ouvert. En fait, la position dominante de la France (CNES et industrie) dans la nouvelle architecture faisait craindre une dilution progressive de la solidarité européenne. Pourtant, le point de vue français prévalut et la société Arianespace vit le jour officiellement le 16 mars 1980, Ariane devenant une activité opérationnelle de l'ESA selon les termes de l'article 5.2 de la Convention. La mission de la nouvelle société était de financer, de produire, de vendre et d'opérer le lanceur après la phase de promotion. En tant qu'Etat de lancement, la France assurait la responsabilité en cas de dommage, Arianespace remboursant au maximum 400 millions de francs. A côté du comité de direction composé du CNES et des huit industriels principaux, six censeurs de l'ESA siégeaient sans droit de vote.

A nouveau, cette naissance forcée est un élément qu'il faut prendre en compte dans les débats récurrents qui ont entouré le financement d'Arianespace et le soutien à l'exploitation du lanceur au fil des années jusqu'à aujourd'hui. Le même soupçon de domination française s'est retrouvé de manière parfois explicite dans les crises de confiance récentes dont Arianespace a été l'enjeu, notamment pour le financement par l'ESA

du programme dit de « soutien à l'exploitation », souvent perçu comme opaque. Ces versements annuels ont expliqué en réalité pour une grande part la défiance croissante de nombre d'Etats vis-à-vis de la viabilité du secteur européen des lancements spatiaux dans les années récentes.

Ce bref retour sur l'histoire de la mise en place du secteur des lancements en Europe montre bien toute la difficulté d'accords politiques de fond, y compris dans un domaine qui demeure très symbolique et qui doit avant tout faire figure de vitrine politique pour une construction régionale intergouvernementale restée unique à ce jour. En réalité, les oppositions de souveraineté, liées pour l'essentiel à des différends fondamentaux sur les modèles de développements économiques et sociaux nationaux, ont empêché de faire du secteur spatial européen un champ de plein accord supranational, même s'il reste l'un des domaines de la politique commune les moins controversés.

2014 : LA QUESTION DU NOUVEAU LANCEUR EUROPÉEN *ARIANE 6*

La persistance des facteurs historiques de crise

La Conférence ministérielle de l'ESA du 2 décembre 2014 a mis un terme aux difficiles tractations interétatiques qui ont caractérisé le débat sur la succession d'*Ariane 5* ces dernières années. L'investissement fortement médiatisé de la Secrétaire d'Etat à la Recherche, Geneviève Fioraso, dans la résolution de cette crise, en dit long sur la profondeur des différends. En réalité, la crise qui a opposé les principaux pays contributeurs (Allemagne, France et Italie) depuis environ cinq ans puise directement ses racines dans la persistance des différences politiques historiques rappelées ci-dessus. En l'occurrence, l'un des principaux points d'achoppement concernait à nouveau la nécessité du maintien d'un soutien financier permanent à l'exploitation du lanceur *Ariane 5*. Alors que les Etats membres s'étaient résolus en 2005 à financer environ 200 millions d'euros par an pendant cinq ans pour soutenir le lanceur, ce dernier devait être compétitif et autofinancé à l'issue de cette période. Les demandes constantes d'Arianespace de financements supplémentaires pour équilibrer ses comptes n'étaient donc plus acceptables pour plusieurs Etats membres, les conduisant à mettre en cause l'organisation générale du secteur des lancements en Europe. Dans ce contexte, la décision prise à Naples en 2012 de réfléchir à un nouveau programme de lanceur *Ariane 6* pour faire face à une concurrence internationale accrue ne pouvait alors qu'exacerber les tensions.

Cette phase de débats intenses a mis au jour la grande complexité d'un secteur issu d'une phase de construction finalement incomplète, dispersé géographiquement et induisant une dilution des responsabilités entre l'ESA, les agences spatiales nationales (au premier rang desquelles le CNES) et l'industrie. Les règles de retour géographique évoquées plus haut

ont conduit au fil des années à une multitude de niveaux contractuels et de sites, qui peuvent être propriété de l'industrie ou des agences nationales. De surcroît, la spécificité des équipements des lanceurs et l'étroitesse du marché ont finalement laissé très peu de place à la création de sources multiples permettant d'instaurer une véritable concurrence, laissant dans la plupart des cas le maître d'œuvre sans pouvoir de négociation.

Ce diagnostic n'est pas difficile à établir, tant il dérive directement des conditions historiques qui ont présidé à la mise en place de l'activité. Il a d'ailleurs été posé une première fois en 2002, ce qui a conduit à une première réorganisation de la maîtrise d'œuvre de la production d'*Ariane 5*, qui était une condition mise par l'ESA au soutien à l'exploitation après l'échec de fin 2002. Cette première étape amenait à concevoir la société Arianespace comme une agence d'exploitation assurant la maîtrise d'œuvre de la production d'*Ariane*, sa commercialisation et les opérations de lancement. Elle était dotée d'une direction industrielle pilotant l'activité de production, au sein de laquelle des responsables de différents Etats membres étaient intégrés. Par ailleurs, le rôle d'autorité de conception d'*Ariane 5* jusque-là assuré en grande partie par les ingénieurs de la direction des lanceurs du CNES était transféré au groupe européen EADS pour la production d'*Ariane 5ECA* et pour les nouveaux développements.

Dans la pratique, cette réorganisation s'est en fait traduite par une quasi-disparition de la direction industrielle d'Arianespace, dont l'activité s'est concentrée essentiellement sur la commercialisation et les opérations de lancement. Elle a ainsi conduit au renforcement du poids de l'industrie, en s'accompagnant d'ailleurs d'un transfert d'un nombre important d'ingénieurs de la direction des lanceurs du CNES chez le nouveau maître d'œuvre industriel. Incidemment, les responsabilités opérationnelles de management d'Arianespace allaient se trouver concentrées sur des personnels français, la société y perdant *in fine* en grande partie son identité d'agence d'exploitation européenne et concentrant les critiques sur la mainmise supposée de la France et du CNES sur les lanceurs. Certes, le deuxième actionnaire d'Arianespace était une société fortement intégrée au niveau européen, EADS, qui détenait 32,53% des parts (après le CNES, avec 34,68%). Même si la part française d'EADS n'est que de 16% (le reste étant détenu par les sociétés allemande, espagnole et néerlandaise du groupe), la société restait vue par les partenaires comme française, renforçant ce sentiment d'hégémonie de la France dans le secteur du lancement (11).

Parallèlement, au fil des années, les lanceurs ont incontestablement perdu de leur caractère de moteurs de la construction européenne. Les Etats membres sont apparus de plus en plus réticents à prendre la responsabilité d'un processus industriel, au-delà de l'acquisition de technologies qui

(11) Alors même que l'histoire des lanceurs reste fortement liée aux missiles balistiques, la France ne cachait d'ailleurs pas que les lanceurs civils contribuaient à maintenir les compétences des ingénieurs travaillant aussi aux programmes militaires. En d'autres termes, la France demeurait suspectée d'utiliser les programmes européens pour soutenir son programme de force de frappe.

a toujours été leur intérêt premier. Et, de fait, la survie du secteur doit beaucoup au volontarisme de la France et du CNES, notamment lors de sa phase de construction, ce qui n'a fait que renforcer la défiance de certains. Enfin, alors que les Etats membres avaient toujours refusé l'eupéanisation du CSG, qui nécessitait de leur part un engagement financier conséquent, une partie d'entre eux met régulièrement en cause un rôle de la France jugé trop important dans les opérations de lancement, ce qui serait la source de coûts trop élevés.

Un nouveau contexte institutionnel européen qui ajoute à la complexité

Alors que les agences spatiales nationales ont un rôle très limité dans les lanceurs, seul le CNES détient une place centrale, essentiellement en raison de ses compétences historiques et de son rôle d'autorité de certification pour l'Etat de lancement. Il jouit ainsi d'une influence particulière mais contestée. Le rôle de l'ESA est d'ailleurs lui-même régulièrement remis en cause dès lors qu'elle doit s'impliquer dans la gestion d'une infrastructure spatiale opérationnelle. Ce type d'activités n'est habituellement pas considéré comme faisant partie de ses prérogatives en tant qu'agence de recherche. En revanche, depuis le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne signé en 2007 (ou Traité de Lisbonne), de nouvelles compétences spatiales sont attribuées à l'Union européenne qui en font aujourd'hui un acteur potentiel ayant théoriquement un rôle à jouer dans ces activités d'exploitation. C'est une nouveauté dont le secteur n'a pas encore appréhendé la portée. Cette question est d'autant plus importante que les règles de fonctionnement de la Commission et de l'ESA sont fondamentalement différentes. Seul véritable facteur de nouveauté dans le paysage historique de l'activité spatiale européenne, ce rôle plus grand que pourrait jouer la Commission européenne dans un avenir proche a fait l'objet d'intenses discussions entre cette institution et l'ESA et a ajouté aux luttes d'influence qui ont marqué le secteur ces dernières années.

Le retour du thème de la « concurrence internationale »

L'évolution du marché mondial des services de lancement ces dernières années a constitué un autre élément alimentant les discours de crise récents. D'un point de vue comptable, la somme de toutes les capacités de lancement existant dans le monde ou potentiellement disponibles pour le marché commercial conduit à conclure à une surcapacité très importante. Ce constat est d'ailleurs régulièrement invoqué pour mettre en question la nécessité pour l'Europe d'investir dans un lanceur spatial. Cependant, l'Europe jouit d'une position en pointe dans le domaine commercial (avec environ la moitié des lancements commerciaux mondiaux opérés annuellement par Arianespace), ce qui limite aussi régulièrement la portée de l'argument.

Désormais, il est vrai que même les plus grandes nations spatiales souhaitent amortir leurs investissements publics en favorisant la vente de lanceurs privés sur le marché commercial, dont chacun espère l'expansion. Cette tendance s'affirme de plus en plus avec la modernisation des flottes de lanceurs qui sont maintenant directement conçues pour se positionner sur ce marché. Cette stratégie est celle des Etats-Unis, de la Russie, voire de la Chine désormais. Ce dernier cas est particulièrement intéressant, dans la mesure où il fait même apparaître une nouvelle forme de concurrence. Seul Etat soumis à un embargo total de la part des Etats-Unis pour le lancement de satellites occidentaux sous prétexte de risque de dissémination de technologies pouvant améliorer les missiles balistiques chinois, la Chine a depuis fait un effort considérable de développement de sa production de lanceurs, qui se montrent désormais fiables et bon marché. Elle utilise aujourd'hui ses nouvelles compétences pour faire des offres globales (satellite, lancement, assurance, financement et formation, voire contre paiement en nature) à de nombreux pays du Sud peu sujets aux pressions américaines. Les lanceurs chinois captent ainsi environ 15% du marché.

Il faut également mentionner le cas spécifique de la société américaine Space-X, qui se présente comme révolutionnant la manière de produire des lanceurs et qui est maintenant érigée en paradigme par de nombreux acteurs et observateurs. Dirigée par un milliardaire de l'Internet, Elon Musk, la nouvelle société a su tirer parti de conditions institutionnelles devenues favorables aux Etats-Unis pour développer un lanceur de capacité moyenne en réutilisant des technologies mises au point dans les années 1980. Prônant une organisation entièrement nouvelle, très intégrée, Elon Musk s'affiche aujourd'hui comme le champion des lancements spatiaux à bas coût. Si cette percée reste encore à confirmer, force est de constater qu'elle est souvent invoquée comme le principal facteur de changement contemporain pour le secteur mondial des lancements. En Europe, cette nouvelle concurrence est devenue le thème principal de discussion entre les Etats qui s'en sont saisi en 2014 pour justifier la remise à plat de la filière et faire état de leurs divergences politiques.

LA DÉCISION DE DÉCEMBRE 2014 :

L'AFFIRMATION DES CONSTANTES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Sujet de discussions animées jusque dans les dernières heures, la décision de faire face à cette nouvelle concurrence en construisant une nouvelle fusée, *Ariane 6*, a finalement été prise par les Etats membres de l'ESA le 2 décembre 2014. Cet accord réactualise avant tout l'accord politique fondateur d'une Europe spatiale qui s'est toujours bâtie sur une tradition de compromis politiques, de « package deals ». En l'occurrence, la décision de décembre 2014 préserve les intérêts industriels des grands pays *leaders* (l'Allemagne, la France et l'Italie) en offrant à ces pays les

retours industriels espérés. Elle ménage aussi les intérêts institutionnels et privés, en favorisant la réorganisation de l'industrie et celle d'Arianespace, au nom d'une plus grande efficacité d'ensemble. Enfin, elle pérennise le compromis historique entre la France et l'Allemagne en échangeant le soutien allemand pour un nouveau lanceur contre l'assurance d'une participation française substantielle au programme de coopération avec les Etats-Unis où l'Allemagne joue les premiers rôles.

Il est frappant de constater une forme de parallélisme des situations vécues tout au long de la construction des lanceurs européens, depuis la fondation de l'ELDO jusqu'à la phase de préparation des programmes qu'on connaît aujourd'hui.

En premier lieu, l'histoire montre que l'accord politique fondamental pour favoriser l'effort spatial européen, jamais remis en cause lors des crises successives, constitue sans doute la base la plus stable et la plus protectrice pour les engagements de long terme que ce secteur exige. Cependant, un tel accord se décline au plus haut niveau politique sans nécessairement impliquer le partage des objectifs d'une politique spatiale européenne ou, en l'occurrence, d'une politique des lanceurs.

A cet égard et c'est le second point, l'ESA a fait office jusqu'ici de structure d'interface entre les décisions politiques de haut niveau et leur traduction aux niveaux nationaux. Née d'un schéma idéalisé à sa création, l'ESA a ensuite évolué pour s'adapter aux contraintes politiques de ses pays membres, montrant dès l'échec de l'ELDO qu'elle était un agent central de la mise en œuvre d'une véritable politique publique spatiale européenne. Il est clair que la résolution de la crise récente a encore renforcé ce statut dans la relation difficile que l'agence spatiale entretient aujourd'hui avec l'Union européenne.

L'héritage des phases antérieures, la vision politique qui les sous-tendait, les structures de gouvernances et d'exploitation qui en sont l'héritage, comme les buts des coopérations européenne et internationale ont été mis en question au fil des derniers mois. Pour autant, une forme de tradition européenne, fondée sur une stabilité politique sur le long terme, sur une capacité d'adaptation aux changements de contexte (qu'ils soient de nature politique, économique, européenne ou internationale) et finalement sur un accord profond qui privilégie l'intérêt de mutualiser les ressources et les dépenses au profit de chacun des acteurs et des Etats-membres, s'est établie au fil des crises.

Ainsi, le contenu même des décisions prises en décembre dernier révèle un niveau d'engagement inédit des différents acteurs, publics et privés, qui ont mesuré les risques créés par des dissensions trop vives entre Etats membres. L'ensemble des initiatives prises (avec par exemple une prise de risque plus importante de l'industrie vis-à-vis des risques du marché et la contrepartie d'un engagement historique des Etats membres pour une véritable garantie d'achat européenne de lancements, qui avait été jusque-là toujours combattue par quelques pays-clefs) a d'abord visé à reconstruire

un consensus autour d'une politique d'ensemble cohérente. La pérennité de ces engagements respectifs reste bien sûr à confirmer. La réaction à une crise éventuelle qui nécessiterait, par exemple, d'augmenter une nouvelle fois le financement de la filière Ariane vis-à-vis d'une concurrence internationale qui pourrait encore s'intensifier ferait ici office de test convaincant. Le maintien, dans ce cas, de l'équilibre entre l'autonomie plus large désormais accordée au secteur privé et la volonté de contrôle des Etats via l'Agence spatiale européenne signerait également une plus grande maturité du secteur.

En tout cas, les débats intra-européens qui ont entouré les décisions prises sur le nouveau lanceur *Ariane 6* peuvent déjà être considérés comme un signe positif de cette maturité nouvelle. S'ils ne préservent pas l'Europe de crises similaires à venir, ils ont au moins montré toute l'actualité des débats fondateurs et des engagements politiques qui les sous-tendaient. En définitive, cette capacité à tenir des débats techniques aux niveaux politiques les plus élevés, véritable marque de fabrique de la construction européenne depuis ses débuts, représente sans doute la meilleure garantie de la solidité de l'effort européen à venir. Sa principale vertu dans le cas présent est de rassurer sur la solidité des engagements communs dans des situations de crise et d'assurer ainsi, faute de mieux, une forme de stabilité indispensable à des programmes de lanceurs qui engagent tous les acteurs concernés pour les décennies à venir.

INFRASTRUCTURES ET TECHNOLOGIES DE L'EAU DOUCE : LE RISQUE D'UNE FUITE EN AVANT

LES VULNÉRABILITÉS D'UNE GESTION DE L'EAU
CENTRÉE SUR L'OFFRE

PAR

ALEXANDRE TAITHE (*)

Première source de tensions sociales et politiques liées à l'eau, la rareté crée mécaniquement une concurrence entre les usages de la ressource aux échelles internes et régionales et incite les acteurs des politiques de l'eau à sécuriser quantitativement les volumes dont leurs sociétés et collectivités dépendent, voire à les accroître. Car la pression sur les ressources augmente partout dans le monde et concerne les eaux de surface et souterraines. Cela est dû mécaniquement – même si ce lien a des limites – à l'augmentation de la population mondiale (1) et des usages qui y affèrent (eau domestique et agricole essentiellement). Dans le même temps, la consommation d'eau par habitant est en hausse, car elle accompagne l'amélioration du niveau de vie ou même le simple raccordement à des réseaux (eau potable ou irrigation) (2). Cette hausse de la demande en eau est aggravée par la diminution de la disponibilité des ressources dans la plupart des grands bassins, que ce soit à cause d'une dégradation qualitative (pollution...) ou quantitative (changement climatique, surexploitation d'aquifères).

Qu'il s'agisse de pénuries en eau, de pollutions de la ressource, mais également de crues et d'inondations, les solutions aux crises récurrentes de l'eau seraient-elles infrastructurelles et technologiques ?

Plusieurs facteurs renforcent une vision infrastructurelle à la fois de la représentation de ce qu'est une crise de l'eau (3), et des solutions qui découlent de cette perception. Le premier est l'influence majeure des

(*) Chargé de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

(1) La population mondiale est passée de 1,6 à 7,244 milliards d'individus entre 1900 et 2014. Cf. United Nations, *State of the World Population 2014*, United Nations Population Fund, 2014, 136 p., disponible sur le site Internet www.unfpa.org/swop.

(2) Ainsi, les prélèvements et la consommation d'eau par habitant ont doublé dans le monde entre 1900 et 1995. Cf. William J. COSGROVE / Frank R. RIJSBERMAN (pour le Conseil mondial de l'eau), *World Water Vision. Making Water Everybody's Business*, Earthscan, Londres, 2000, p. 8.

(3) Le choix des indicateurs de crise est ainsi loin d'être anodin. L'expression d'un ratio ressource/habitant (le « stress hydrique ») privilégiera des réponses quantitatives et de la gestion par l'offre. Le taux d'utilisation des ressources en fonction du potentiel de prélèvement soulignera les carences infrastructurelles d'un pays et les investissements, publics et privés, qui y sont nécessaires.

ingénieurs dans les politiques de l'eau depuis la fin du XIX^e siècle, des médecins et ingénieurs hygiénistes chargés de l'approvisionnement en eau potable des populations, aux planificateurs et bâtisseurs de transferts d'eau et réseaux de canaux, que ce soit par exemple dans les Indes anglaises, en Californie, au Mexique ou en France. Ensuite, les politiques de l'eau sont encore guidées, voire décidées, par de grands corps d'ingénieurs dans de nombreux pays. En Chine, le recours très fréquent à l'infrastructure lourde (grands barrages, endiguement des fleuves, transferts massifs d'eau...) résulte directement de la domination d'une conception technique et centralisée sur la politique de l'eau, elle-même éclatée entre neuf ministères. Cette vision « ingénieriale » (4) de la crise de l'eau et de ses solutions a été infléchie par plusieurs rapports internationaux (5) qui, publiés à l'occasion des éditions du Forum mondial de l'eau, requalifient les défis de l'eau en une crise de la gouvernance de la ressource. Paradoxalement, ce questionnement sur la capacité à agir des acteurs des politiques de l'eau renforce également les visions infrastructurelles de la gestion de l'eau. En effet, les décideurs publics sont confrontés dans le domaine de l'eau à des blocages insurpassables : la fonction sociale de l'agriculture (premier secteur consommateur d'eau dans le monde), des blocages internes (tensions interprovinciales, poids des grands propriétaires agricoles sur la vie politique, les déséquilibres sociopolitiques dont un inégal partage de l'eau est le reflet...). Dès lors, agir sur les demandes en eau, c'est-à-dire contrôler et réduire les usages actuels, s'avère particulièrement complexe et la gestion par l'offre (augmenter la disponibilité de l'eau) s'impose par défaut.

Or le développement des techniques, technologies et infrastructures pour augmenter la disponibilité physique de l'eau a été considérable depuis le milieu du XX^e siècle et cet essor réactualise l'enjeu de la place des visions « ingénieriales » dans les politiques de l'eau. Cependant, ce large éventail de solutions infrastructurelles, lorsqu'il sert une vision de la gestion de l'eau centrée à l'excès sur l'offre, induit de nouvelles vulnérabilités techniques, de gouvernance et de développement.

(4) Sur la prédominance d'une vision ingénieriale des politiques de l'eau dans de nombreux pays, cf. par exemple : Arnaud BUCHS, « Observer, caractériser et comprendre la pénurie en eau : une approche institutionnaliste de l'évolution du mode d'usage de l'eau en Espagne et au Maroc », Thèse de doctorat, Sciences économiques, Université de Grenoble, 2012, 551 p. ; Jean-Pierre LE BOURHIS, « La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003) », Thèse de doctorat, Science politique, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, 2004, 530 p. ; Edith KAUFFER, « Le Mexique et l'eau : de la disponibilité naturelle aux différents types de rareté », *Géocarrefour*, vol. LXXXI, n° 1, 2006, pp. 61-71. Sur les questions d'irrigation, cf. Marcel KUPER, « Des destins croisés : regards sur 30 ans de recherches en grande hydraulique », *Cah Agric.*, vol. XX, n° 8 1-2, janv.-avr. 2011, pp. 16-23.

(5) Cf. par exemple : Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau, *L'Eau pour les hommes, l'eau pour la vie*, UNESCO Publishing, Paris, 2003, 576 p. ; Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau, *Water, a Shared Responsibility. The United Nations World Water Development Report 2*, UNESCO Publishing, Paris, 2006, 584 p. ; Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau, *Managing Water under Uncertainty and Risk*, UNESCO Publishing, Paris, 2012, 404 p.

LE DÉVELOPPEMENT DES TECHNOLOGIES
ET INFRASTRUCTURES DE L'EAU DOUCE*L'essor du dessalement*

Le dessalement est régulièrement présenté comme une solution durable à la crise de l'eau. Toutefois, les coûts financiers et énergétiques du dessalement réservent les deux tiers de son usage à l'approvisionnement en eau potable des populations (et 30% à l'industrie, à la production énergétique). L'agriculture, pour des usages à forte valeur ajoutée comme la culture de légumes, est accessoirement un destinataire potentiel (1% de l'eau dessalée produite).

L'émergence du marché du dessalement date du milieu des années 1960. Une technologie, la distillation, supplante alors les autres pour représenter 90% des installations à cette période. La distillation, qui consiste à chauffer l'eau salée pour la transformer en vapeur, exige un investissement énergétique massif. La vapeur est ensuite condensée pour obtenir de l'eau douce. L'énergie doit donc être abondante et bon marché, ce qui explique que 50% de l'eau dessalée dans le monde est encore produite dans les Etats pétrolifères et gaziers du Moyen-Orient (6).

L'osmose inverse (OI) consiste à filtrer de l'eau salée, par l'exercice d'une pression de plusieurs dizaines de bars, à travers des membranes micro-perméables qui retiennent le sel, les micro-algues ou les bactéries, mais laissent passer les molécules d'eau. 80% des usines de dessalement aux Etats-Unis fonctionnent sur ce principe. Depuis l'apparition d'une nouvelle génération de membranes en 1995, le coût de l'osmose inverse est devenu inférieur à celui de la distillation. La technologie de l'OI, qui constitue 20% des unités au début des années 1980, s'impose aujourd'hui, devant les procédés de distillation. Plus de 60% de la capacité installée de désalinisation s'opère ainsi par osmose inverse.

(6) A la distillation à détente étagée (*Multi-Stage Flash Distillation* ou MSF) a succédé le procédé de distillation à multiples effets (*Multi-Effect distillation* ou MED), plus économe, mais à l'origine réservé à des volumes de production plus restreints.

Tableau n° 1 : Capacité mondiale de dessalement (production installée)

	1997	2008 ⁷	2012 ⁸	2013	2016	2020
Capacité installée (en millions de m³/j)	18	51	74.8	80,9	125 ⁹	
Part de l'Osmose inverse		55%	63%			70%
Part de la distillation thermique (MSF et MED)		45%	31%			30%

La multiplication des capacités de production d'eau dessalée (d'un facteur 3 entre 1990 et 2000, d'un facteur 2 entre 2000 et 2008, et probablement encore d'un facteur 2 entre 2008 et 2016) confirme l'essor de ce secteur. En 2013, plus de 17 000 installations avaient un potentiel de production de 81 millions de m³ par jour.

L'eau traitée par des unités de dessalement est pour près de 60% de l'eau de mer (10), tandis que 21% proviennent d'eau saumâtre. Les technologies employées servent en effet également à rendre potable de l'eau douce (de surface ou souterraine) ou à recycler des eaux usées.

En fonction des degrés de salinité et des procédés appliqués, le prix d'un mètre cube d'eau dessalée oscille entre 0,4 et 0,82 dollar pour l'osmose inverse et entre 0,75 et 1,8 dollar pour la distillation (le procédé MED conduit à un coût de production situé entre 0,75 et 0,85 dollar/m³). Ces prix, couramment relayés, ne différencient cependant pas le dessalement d'eau de mer (entre 35 et 70 g de sel par litre d'eau), de celui d'eau saumâtre (2 à 10 g/l de sel). L'osmose inverse, extrêmement performante avec des eaux faiblement salées, peut se révéler, si le taux de sel est trop important, soit inadaptée, soit d'un coût similaire à la distillation. Le prix du dessalement d'eau saumâtre en osmose inverse varie ainsi entre 0,2 et 0,4 dollar/m³. La désalinisation est devenue un complément de ressource en eau plus compétitif que les transferts massifs d'eau. L'Espagne, pourtant friande d'infrastructures hydrauliques, a par exemple renoncé à des dérivations de l'Ebre pour construire 20 stations de désalinisation à la fin des années 2000. Le projet de transfert Rhône-Catalogne, quel que soit son dimensionnement technique, était également plus cher que le dessalement.

(7) Sources : Degremont, Aquasat (FAO), Veolia, et infographie *Le Monde* (15 mai 2008).

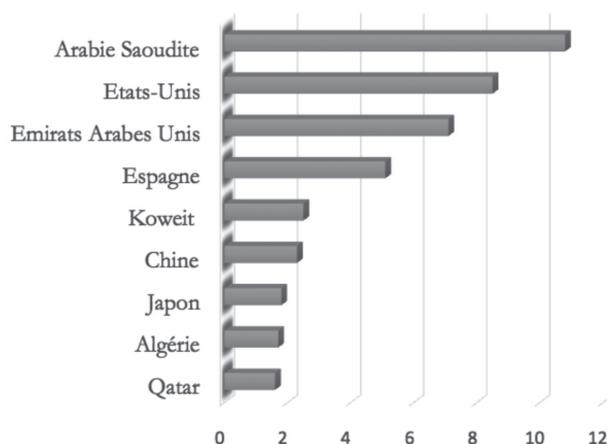
(8) Au 30 juin 2012, IDA, 25th *Desal Data. IDA Worldwide Desalting Plant Inventory*, IDA.

(9) Prévision Degremont (2014) et Suez Environnement/Degremont, *Desalination. The Sustainable Alternative*, Degremont Water Treatment Handbook Factsheets, 2012, 4 p.

(10) Global Water Intelligence, *Global Water Market 2014. Meeting the World's Water and Wastewater Needs Until 2018*, vol. I, GWI, 2013, 425 p.

Les coûts énergétiques sont nettement en faveur de l'osmose inverse. Ainsi, la distillation par MSF nécessite au moins 12 kWh/m³, celle par MED (11) au moins 6.5 kWh/m³ et l'osmose inverse, 4 kWh/m³ – la récupération d'une partie de la pression lors du rejet des saumures permet de diviser ce coût énergétique par deux lorsque l'eau est initialement peu salée. Cependant, le recours au dessalement à grande échelle fait croître la demande en électricité pour l'eau de manière considérable, au point de menacer la sécurité énergétique d'Etats ne disposant pas d'abondantes réserves d'hydrocarbures. Le modèle de gestion par l'offre appliqué par les pays du Golfe persique semble ainsi non transposable à d'autres aires géographiques.

**Graphique n° 1 : Capacité de dessalement installée en 2012
en millions de m³/jour (12)**



La réutilisation des eaux usées

Dans un contexte de pression croissante sur la ressource disponible, le recyclage des eaux usées après traitement, le plus souvent pour un usage agricole, est l'une des sources complémentaires d'eau parmi les plus prometteuses. Son bilan global (coût financier, énergie, impact sur l'environnement) s'avère bien meilleur que les autres types d'eau non conventionnelle (dessalement, réutilisation, aquifères fossiles...).

(11) Une meilleure efficacité de l'usage de la vapeur et le recours à une basse pression pour diminuer la température d'évaporation, pourraient permettre dans les prochaines années de réduire le coût énergétique du procédé MED entre 1 et 1,8 kWh/m³, soit moins que celui de l'osmose inverse. Cf. Anthony BENNETT, « 50th anniversary: desalination - 50 years of progress (Part. 2) », *Filtration + Separation*, 29 juil. 2013, disponible à la page www.filtsep.com/view/33597/50th-anniversary-desalination-50-years-of-progress-part-2/.

(12) Sources : Degremont, Aquasat (FAO) et Veolia, et infographie *Le Monde* (15 mai 2008).

Le prix, tout d'abord, s'avère 2 à 3 fois inférieur à celui du dessalement. Cela étend ainsi l'éventail des usagers potentiels : 60% de l'eau recyclée est consommée par l'agriculture. La technologie la plus compétitive, l'osmose inverse, rend également compatible le recyclage avec des usages qualitativement exigeants, comme l'industrie (électronique) ou les services aux particuliers (arrosage et, très rarement, l'eau de boisson). Les pays industrialisés, même quand l'eau ne manque pas, peuvent être amenés à avoir recours à cette technologie pour des préoccupations environnementales et/ou d'opinion publique. Le recyclage peut ainsi incarner une volonté politique de diminuer l'empreinte écologique d'une collectivité. Pour les pays en développement, le « *reuse* » permet d'augmenter la ressource effectivement disponible à un coût inférieur (d'installation et de fonctionnement) à celui du dessalement, mais il implique la collecte et l'assainissement minimum des eaux usées, ce qui est loin d'être le cas dans les pays en développement, *a fortiori* en dehors des mégapoles. De ce fait, le recours au recyclage est anecdotique en Amérique latine et en Afrique (hormis le Maghreb, l'Afrique du Sud et la Namibie).

Les volumes d'eau réutilisée sont en 2013 estimés à environ 60 millions de m³ par jour (13), mais le potentiel de volumes réutilisables est immense à l'échelle globale : « *Moins du tiers des eaux usées industrielles et domestiques sont collectées et un peu moins de la moitié des eaux collectées sont traitées, soit 160 milliards de m³. Au final, moins de 4% des eaux dépolluées sont aujourd'hui réutilisées* » (14).

Les transferts massifs d'eau

La disponibilité de l'eau pouvant déjà être très variable (dans l'espace et selon les saisons) au sein d'un même Etat, de nombreux pays ont mis en place d'importants transferts d'eau entre des bassins hydrographiques distincts, reliant ainsi physiquement et symboliquement différentes parties de leur territoire. La mise en place de tels transferts, exigeant le recours à des infrastructures lourdes (réseaux de canaux ou canalisations, réservoirs et barrages, stations de relevage) est particulièrement importante en Inde, au Pakistan, en Chine ou encore dans le Sud méditerranéen, en Espagne, en Israël, en Libye ou en Arabie saoudite.

La Chine a initié une vaste opération de transvasement de ressources du Yangtsé vers le Nord, *via* trois canaux dont la construction et la montée en capacité devraient s'étendre jusqu'en 2050. Les premiers canaux (oriental et central) sont respectivement devenus opérationnels en 2013 et 2014 et leurs prélèvements s'élèveraient à 20 km³ (deux fois la Seine à Paris). Pour autant, l'absence de solidarité entre provinces s'illustre fréquemment dans le domaine de l'eau en Chine. Certaines d'entre elles, comme le Jiangsu,

(13) *Global Water Intelligence 2013, op. cit.*

(14) AFD, *La Réutilisation des eaux usées traitées (REUT). Eléments de méthodologie pour l'instruction de projets*, AFD, 26 sept. 2011, 29 p.

rechignent à assumer les coûts énergétiques (pompage) des transferts d'eau vers le Nord. D'autres, plus en amont, souhaitent une meilleure répartition des bénéfices entraînés par les barrages, car elles en subissent l'essentiel des désagréments.

Sur le canal oriental, 14 stations de relevage ont été installées. Les autorités chinoises minimisent (15) pourtant le coût énergétique de ce transport d'au moins une dizaine de milliards de m³ sur plus de 1 000 km.

Forages, puits, pompage : le recours croissant aux eaux souterraines

Les eaux souterraines constituent une ressource primordiale pour l'homme. Elles représentent dans le monde environ 50% des prélèvements (16) pour l'eau potable et 20% de l'eau utilisée pour l'irrigation. En Inde, 65% de la production agricole dépend de l'eau souterraine et 85% de l'eau potable pour les grandes villes. En zones arides et semi-arides, 60% des prélèvements pour l'irrigation proviendraient de nappes souterraines (17).

Si le creusement de puits est utilisé comme source d'eau depuis plus de 10 000 ans, la diffusion de millions de pompes et des techniques de forage, y compris dans des aquifères profonds, a contribué à une hausse massive des prélèvements dans les eaux souterraines depuis le milieu du XX^e siècle. En Inde, la petite irrigation par pompage s'est développée grâce à l'accessibilité financière de petites pompes diesel depuis les années 1960. C'est aujourd'hui près de 19 millions de pompes (18), électriques ou diesel essentiellement, qui assurent quotidiennement le principal appoint d'eau pour l'irrigation, bien loin devant les eaux de surface.

Cette agriculture atomisée ne résulte pas d'une politique publique volontariste. C'est bien l'absence de capacité des autorités indiennes à proposer de solutions à la demande en eau des communautés d'irrigants qui a conduit ces dernières à s'affranchir des autorités fédérées et centrales en matière de politique de l'eau, en s'équipant de millions de pompes.

Autre type de nappes existantes, la nappe fossile (19) (ou aquifère à eau non renouvelable) est une particularité à la fois géologique et climatique.

(15) Entretiens réalisés à Pékin, Shanghai et Wuhan en novembre 2013.

(16) Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau, *L'Eau pour les hommes, l'eau pour la vie*, UNESCO Publishing, 2003, p. 78.

(17) Programme mondial pour l'évaluation des ressources en eau, *Water, a Shared Responsibility. The United Nations World Water Development Report 2*, UNESCO Publishing, Paris, 2006, p. 128.

(18) Tushaar SHAH, *Taming the Anarchy. Groundwater Governance in South Asia*, RFF Press/IWMI, Washington, 2009, 310 p.

(19) La Commission de terminologie du Comité national français des sciences hydrologiques en propose la définition suivante : « Eau présente dans un aquifère depuis une très longue durée (de l'ordre de plusieurs siècles au moins, plus généralement plusieurs millénaires ou dizaines de millénaires), entrée souvent sous des conditions climatiques et morphologiques différentes des conditions actuelles, hors du jeu du cycle de l'eau contemporain ». Dictionnaire français d'hydrologie (essentiellement rédigé par Jean Margat), accessible sur le site Internet www.cig.enscm.fr/~hubert/glu/indexdic.htm.

Elle désigne en fait un renouvellement particulièrement lent de l'aquifère (de plusieurs siècles à des dizaines de milliers d'années).

Dès lors, toute forme d'utilisation de ressources non renouvelables devient par définition une surexploitation, car elle conduit à la disparition progressive de ces nappes. L'eau n'est alors plus assimilée à une ressource renouvelable, mais à une ressource minière et la nappe à un gisement – on parle alors d'exploitation minière. Une quinzaine de systèmes aquifères fossiles est actuellement exploitée, principalement en Afrique du Nord, en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient (20). En Libye et en Arabie saoudite, plus de 50% des demandes totales en eau sont couvertes par les nappes souterraines. Certains forages atteignent 2 500 mètres de profondeur en Arabie saoudite (région de Tawil) (21), conduisant à des coûts énergétiques d'exploitation considérables.

Les barrages

De multiples buts guident la construction des grands barrages. Ces derniers servent à régulariser le flux des fleuves, prévenant les risques d'inondations et constituant des réserves d'eau pour l'irrigation pour la saison sèche. Ces stocks bénéficient également aux usages domestiques et industriels, et à la production d'hydroélectricité. Au-delà de ces objectifs rationnels et des multiples inconvénients qu'il induit (évaporation, impacts sociaux, sanitaires et environnementaux notamment), le grand barrage nourrit l'imaginaire et la symbolique de l'action politique, synonyme tout à la fois d'une nature dominée par l'homme et expression de la puissance de l'Etat sur ses administrés. L'immense vague de construction de ces infrastructures après la Seconde Guerre mondiale n'est ainsi pas étrangère à l'affirmation d'une autonomie énergétique et alimentaire par des pays qui venaient d'acquérir leur indépendance.

40 000 grands barrages (22) sur les 45 000 existants aujourd'hui ont été construits après 1949. La Chine, qui n'en dénombrait que 22 avant cette date, dispose désormais de 22 000 grands barrages, soit 45% du parc mondial (23). L'Espagne, avec près de 1 200 constructions (569 en France), compte le plus grand nombre de barrages par habitant et par km².

(20) Cf. Alexandre TAITHE / Franck GALLAND / Bruno TERTRAIS, *Les Frontières invisibles de l'eau. Géopolitique des eaux souterraines transfrontalières*, Technip/Ophrys, Paris, 2015.

(21) Ministry of Water and Electricity (Kingdom of Saudi Arabia), *Investigations for Updating the Groundwater Mathematical Model(s) of the Saq and Overlying Aquifers*, mars 2008, 128 p., disponible sur le site Internet www.scribd.com/doc/16845648/Saq-Aquifer-Saudi-Arabia-2008.

(22) La Commission mondiale des barrages qualifie de « grand barrage » une construction dont la hauteur est supérieure à 15 mètres ou si elle est comprise entre 5 et 15 mètres, avec un réservoir d'une capacité d'au moins 5 millions de m³.

(23) World Commission on Dams, *Dams and Development. A New Framework for Decision-Making*, Earthscan, Londres, 2000, 404 p.

DE NOUVELLES VULNÉRABILITÉS INHÉRENTES
A DES APPROCHES EXCESSIVEMENT TECHNOLOGIQUES
ET INFRASTRUCTURELLES DE LA GESTION DE L'EAU

Une vulnérabilité à la sécurité énergétique d'Etats ?

Hormis les barrages, les solutions (*cf. supra*) visant à augmenter la disponibilité de l'eau ont pour point commun d'être fortement consommatrices en énergie, au risque de créer de profondes vulnérabilités techniques, de gouvernance et de développement.

Les coûts énergétiques croissants de la mobilisation de l'eau agricole et domestique représentent déjà un risque pour la sécurité énergétique de plusieurs dizaines d'Etats dans le monde, qui peuvent se répertorier selon deux profils.

La petite irrigation par pompage en Asie du Sud : une gestion lacunaire de la demande en eau compensée par une gestion de l'offre atomisée

Une première catégorie englobe des pays ou régions où la petite irrigation par pompage dans les systèmes aquifères est abondante, à l'image de l'Asie du Sud ou des provinces du nord-est de la Chine. Les gigantesques coupures d'électricité des 30 et 31 juillet 2012 dans la moitié nord de l'Inde illustrent l'intensité du lien entre la mobilisation de l'eau souterraine et la consommation d'énergie et la manière dont les gouvernements locaux et nationaux ont accompagné à l'excès la transformation des zones rurales par la petite irrigation par pompage.

En juin et juillet 2012 en Inde, après le semis du riz, les pluies de mousson sont particulièrement basses dans le Pendjab, l'Haryana et l'Uttar Pradesh. Les gouvernements de ces trois Etats fédérés, élus six mois à un an auparavant, cèdent sous la pression des irrigants. Ils autorisent ces derniers à dépasser leurs quotas d'électricité (6 à 8 heures par jour) dédiés au pompage des eaux souterraines, à l'encontre des recommandations du régulateur central de l'électricité. Cet appel de charge de plusieurs millions de pompes, hors allocations planifiées d'électricité, conduit alors à l'effondrement en chaîne des réseaux. Le 31 juillet 2012, 670 millions de personnes dans la moitié nord et nord-est de l'Inde sont privées d'électricité (24) pendant près de 18 heures... Si la vétusté du réseau électrique, une sous-production électrique chronique et un pic de consommation en électricité à cause des fortes chaleurs (climatisation) expliquent également la brutalité de ce gigantesque *black out*, ce dernier découle directement de prélèvements en eau souterraine pour un usage d'irrigation dans les trois Etats précités.

L'essor du pompage dans les eaux souterraines en Inde a créé une révolution qui a plusieurs visages. Il a permis de s'affranchir de la

(24) Note de la Mission économique de l'ambassade de France à Dehli, 2 août 2012.

disponibilité saisonnière et aléatoire de l'eau de surface et de cultiver des champs toute l'année (plusieurs récoltes). Cette autonomie à l'égard des réseaux de canaux d'eau de surface est devenue économique, politique et sociale. Économique car la petite irrigation villageoise a apporté un moyen de subsistance beaucoup plus régulier et parfois même une aisance relative aux fermiers. Autonomie politique et sociale également vis-à-vis de ceux qui contrôlent les canaux, qu'il s'agisse de grands propriétaires terriens ou d'autorités administratives (corruption, influence des castes...).

Le corollaire négatif de cette indépendance nouvelle conquise par les petits irrigants est qu'il n'y a pas de levier d'action pour gérer plus globalement les prélèvements dans les aquifères et les coûts énergétiques qui y affèrent... L'échelle de l'action publique devient tout au plus celle des communautés d'irrigants, à convaincre – ou à contraindre – individuellement.

Dans six Etats indiens, la part d'électricité pour l'irrigation par pompage dans les eaux souterraines oscille de ce fait entre 35% et 45% des consommations totales (Andhra Pradesh, Gujarat, Karnataka, Uttar Pradesh, Pendjab et Haryana) (25) ! En prenant en compte les autres Etats de l'Union indienne où les pompes fonctionnent majoritairement au diesel, 8,9% de l'énergie primaire et 30,5% de l'électricité seraient consommées à l'échelle nationale pour la mobilisation – et la production – de l'eau douce (26).

Cette situation résulte tout d'abord d'une gestion de l'offre en eau inadaptée aux besoins des zones rurales et agricoles de l'Inde, qui s'appuyait sur un large réseau de canaux d'eau de surface, développé sous l'ère britannique. Ces coûts énergétiques colossaux de l'irrigation sont aussi la conséquence d'une incapacité institutionnelle à gérer les demandes en eau, c'est-à-dire en l'occurrence à réguler et contrôler les prélèvements dans les eaux souterraines.

Les politiques à grande échelle de gestion de l'eau par l'offre exacerbent les coûts énergétiques

La seconde catégorie illustrant l'importance des besoins en énergie pour mobiliser et produire de l'eau recoupe les Etats qui ont recours massivement à des ressources en eau non conventionnelles (dessalement, réutilisation, exploitation d'eau souterraine fossile...) et à des transferts interbassins massifs.

Pour l'agriculture, les prélèvements, les transferts et l'irrigation elle-même nécessitent par exemple en moyenne 1 kWh/m³. Et cette

(25) Asia Society, *Asia's Next Challenge: Securing the Region's Water Future*, Leadership Group on Water Security in Asia, avr. 2009, 59 p.

(26) X. GOOSSENS / J.-F. BONNET, « Étude de la matrice des interactions eau-énergie », in Commissariat général du plan, *Penser l'avenir pour agir aujourd'hui*, Rapport 2001 du Club « Énergie, prospective et débats », Paris, juin 2001, tome 2, pp. 789-897 ; S. CAI / A. AYONG-LE-KAMA / J.-F. BONNET, « Hydroelectricity and energy-water nexus », World Energy Congress, Sydney, sept. 2004.

consommation en énergie augmente si le pompage a lieu dans des eaux souterraines, si l'eau a besoin d'être surélevée pour son transport et si l'irrigation a lieu par canaux pressurisés, trois contraintes qu'on retrouve dans la récente extension des surfaces irriguées en Egypte *via* le canal de Touchka, à l'ouest du Nil. Des projets de ce type, en théorie performants sur le plan de l'efficacité hydrique, entraînent en revanche une dépense énergétique supérieure à celles d'infrastructures d'irrigation plus classiques.

La réutilisation des eaux usées, plutôt destinée à l'agriculture, entraîne de la même manière un surcoût énergétique de l'ordre de 1 kWh/m³ (à comparer, pour mémoire, aux coûts énergétiques du dessalement d'eau saumâtre, d'1,5 kWh/m³, et d'eau de mer, au mieux entre 2 et 4 kWh/m³ pour l'osmose inverse). La réutilisation présente ainsi un bilan énergétique plus compétitif que les transferts d'eau sur une distance supérieure (27) à 60 km (hors dénivelé très favorable).

Ces ordres de grandeur ayant été donnés, la mobilisation et la production de l'eau (28) dans l'espace méditerranéen sont estimées à 0,4 kWh/m³ en France et à 1,5 kWh/m³ en Israël (qui a recours au dessalement, à la réutilisation, à des transferts longue distance). Du fait du développement du dessalement en particulier (que ce soit à partir de l'eau de mer ou de l'eau saumâtre), le besoin énergétique par m³ d'eau produit dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM) devrait passer de 0,2-0,4 kWh en 2000 à 1 kWh en 2025, contre respectivement 0,4 à 0,7 kWh/m³ dans les pays du nord de la Méditerranée (PNM) (29).

Ainsi, dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, qui mettent en œuvre l'ensemble de ces solutions techniques, la seule demande en électricité pour la mobilisation et la production d'eau douce en 2025, pourrait représenter 20% des consommations totales en électricité (30), contre environ 10% aujourd'hui. Ces considérations sont à replacer dans un contexte de tensions énergétiques internes à la plupart de ces pays, où l'électricité constitue un levier essentiel du développement économique dans tous les secteurs d'activité.

Certains Etats, qui disposent d'une énergie abondante et à bas coût, recourent massivement à de l'eau non conventionnelle. L'Arabie saoudite est par exemple le premier producteur mondial d'eau dessalée et dispose également de la plus grande capacité de production. Comme l'indiquait le

(27) Gaëlle THIVET, « Eau/énergie, Energie/eau et changement climatique en Méditerranée », in *Plan Bleu, Changement climatique et énergie en Méditerranée*, juil. 2008, pp. 10-19, disponible sur le site Internet www.planbleu.org/.

(28) *Ibid.*

(29) Plan bleu, « Des stratégies de gestion intégrée des ressources en eau et en énergie pour faire face au changement climatique », *Les Notes du Plan bleu*, n° 9, nov. 2008, 4 p., disponible sur le site Internet www.planbleu.org/.

(30) Intervention de Mohammed BLINDA, « Improving water and energy use efficiency in the Mediterranean », in *Eco-Cities Forum, Eco-Cities of the Mediterranean*, UNIDO, 2011, 30 p.

prince Turki Saud Mohammed al Saoud (31), vice-président de KAUST (32), lors de l'Abu Dhabi International Water Summit de janvier 2013, la Saline Water Corporation saoudienne a besoin de l'équivalent de 350 000 barils de pétrole par jour pour le dessalement, qui lui sont de plus vendus à un prix bien en deçà de ceux du marché international (il est question d'une division par près de 100 !), ce qui représente un manque à gagner important pour l'Etat saoudien.

Gérer exclusivement l'offre en eau au détriment d'actions sur la demande : une vulnérabilité aux pénuries paradoxalement accrue

L'écueil pour un Etat ou un dirigeant politique consiste à privilégier à l'extrême la gestion de l'offre, en cherchant à sécuriser quantitativement ses usages actuels ou à augmenter la ressource mobilisable (eau souterraine renouvelable ou fossile, recours massif au dessalement, recharge artificielle, transferts massifs interbassins). Cela fait dépendre les sociétés humaines de toujours plus d'eau, sans que cela ne soit accompagné de réflexions sur les demandes, usages et arbitrages actuels. Des lectures trop mécaniques des crises de l'eau, excessivement centrées sur des ratios entre disponibilité de la ressource et population, conduisent alors logiquement à des solutions quantitatives, basées sur l'offre.

Sans gestion de la demande, le recours à cet éventail de solutions infrastructurelles et technologiques augmente la vulnérabilité des Etats aux pénuries d'eau. En particulier, l'usage massif d'eau fossile ou d'eau dessalée donne l'illusion d'une disponibilité en eau plus abondante qu'elle ne l'est en réalité (les ressources renouvelables). Cela amplifie les dépendances à des quantités d'eau toujours croissantes, dans un contexte de raréfaction régionale de la ressource (désertification naturelle, changements climatiques). Qu'advient-il par exemple de l'agriculture saoudienne ou jordanienne dans les vingt ou trente prochaines années, très dépendantes d'aquifères fossiles dont la durée d'exploitation est incertaine à ces horizons ? Quel sera l'impact sur la stabilité politique et sociale de ces pays ?

L'approvisionnement en eau potable de la plupart des Etats du Moyen-Orient riches en hydrocarbures est, de plus exposé, à des risques physiques sur les installations. Une marée noire dans le Golfe persique compromettrait gravement le fonctionnement des centrales de dessalement sur le littoral, dont dépendent par exemple Ryad, Abou Dhabi et Dubaï. Le sabotage des canalisations (plus de 400 km) reliant la capitale saoudienne à ce réseau d'unités de dessalement aurait également de graves conséquences. En effet, l'approvisionnement en eau potable est presque à flux tendus dans ces pays, faute de capacités de stockage : le Qatar et Bahreïn disposent de

(31) Cité par Franck GALLAND *in* Alexandre TAITHE / Franck GALLAND / Bruno TERTRAIS, *op. cit.*

(32) King Abdulaziz University for Science and Technology.

deux jours de réserve d'eau, les Emirats arabes unis et l'Arabie saoudite de trois et le Koweït de cinq (33).

Face à ces vulnérabilités, une vision stratégique des eaux souterraines se développe actuellement dans le Golfe persique, à l'image des pratiques du Qatar ou des Emirats arabes unis. Pour renforcer leur sécurité hydrique, des aquifères sont rechargés artificiellement avec de l'eau dessalée. Ces aquifères deviennent ainsi la pierre angulaire du « stockage stratégique » de ces pays. Si la recharge artificielle est appelée à se développer, cette vision de la sécurité hydrique demeurera probablement circonscrite au Golfe persique, tant elle dépend de conditions régionales (contexte hydrologique caractérisé par l'extrême rareté des ressources renouvelables, coût financier et technologique pouvant être absorbé par le produit de la vente des hydrocarbures...).

Dans certains cas, la grande hydraulique provoque des crises de l'eau, qu'on va tenter de résoudre par la construction de nouvelles infrastructures... Le cas le plus emblématique est le projet de canal devant relier la mer Rouge à la mer Morte. Cette dernière a en effet perdu le tiers de sa superficie depuis cinquante ans et est menacée de disparition. Or cette baisse de niveau est directement liée au transfert d'eau, principalement à des fins d'irrigation, depuis le lac de Tibériade jusqu'au désert du Néguev par le Grand Aqueduc national israélien, opérationnel en 1964. Le Jourdain, source essentielle de la mer Morte, peut ainsi être traversé à pied dans sa basse vallée. Plutôt que d'agir sur la cause directe de l'assèchement de la mer Morte, c'est-à-dire les usages agricoles israéliens du Jourdain, Israël souhaite la construction d'un nouveau transfert d'eau depuis la mer Rouge pour recharger la mer Morte. Le projet, soutenu par la Jordanie et dans une moindre mesure par l'Autorité palestinienne, a fait l'objet d'un accord formel en décembre 2013. Ce canal illustre tout d'abord la difficulté de réformer le secteur agricole israélien, dont le poids symbolique (figure du colon gagnant des terres sur le désert) est bien supérieur à sa contribution au produit intérieur brut. Il est ensuite l'exemple des logiques d'action des organisations internationales, à l'image de la Banque mondiale, qui soutiennent ce projet non pas pour sa pertinence (coût colossal de 10 milliards de dollars, questionnement éthique, nombreux impacts environnementaux...), mais parce qu'il fait agir ensemble plusieurs Etats ou Autorités dont les rapports sont conflictuels.

Le dernier exemple de vulnérabilités provenant de l'usage de technologies récentes dans le secteur de l'eau consiste dans les cyber-attaques. En effet,

(33) Asam ALMULLA / Ahmad HAMAD / Mohamed GADALLA, « Aquifer storage and recovery (ASR) : a strategic cost-effective facility to balance water production and demand for Sharjah », *Desalination*, n° 174, 2005, pp. 193-204 ; Mohamed A. DAWOUD, « Strategic water reserve: new approach for old concept », in *GCC Countries*, 2008, 7 p., article présenté en 2008 sur la plate-forme électronique de préparation du 5^e Forum mondial de l'eau [portal.worldwaterforum5.org/wwf5/en-us/worldregions/MENA%20Arab%20region/Consultation %20Library/Strategic%20Groundwater%20Reserve.pdf](http://portal.worldwaterforum5.org/wwf5/en-us/worldregions/MENA%20Arab%20region/Consultation%20Library/Strategic%20Groundwater%20Reserve.pdf).

l'informatique industrielle gérée à distance (SCADA (34)) est désormais présente à tous les stades possibles de la chaîne « eau » (35) : prélèvement de surface, barrage, forage, transfert longue distance de la ressource, potabilisation, dessalement, contrôle des inondations, retraitement et assainissement, réutilisation des eaux usées, comptage... Dans un contexte de risque d'attentats plus tangibles, des cyber-attaques et cyber-intrusions visant des systèmes SCADA peuvent menacer la continuité de l'approvisionnement en eau potable de grandes collectivités. Bien qu'aucune cyber-attaque n'ait jusqu'à présent affecté une infrastructure d'importance vitale reposant sur un SCADA au point de mettre en péril des vies humaines, un certain nombre d'attaques sur des SCADA ont été menées ces dernières années, à l'instar de la société saoudienne Aramco en 2012, qui fut victime d'une attaque informatique de grande ampleur, rendant indisponibles 30 000 postes de travail.

* *
*

Le recours à des solutions essentiellement infrastructurelles aux crises de l'eau s'impose le plus souvent par défaut, pour pallier des carences de gouvernance de la ressource (36). Si les technologies de l'eau et l'ingénierie font à l'évidence partie des solutions, elles n'ont pas de légitimité propre. En ce sens, le fait qu'un projet soit techniquement réalisable et économiquement rentable n'en fait pas pour autant un « bon » projet. Les choix d'ordre technique et opérationnel (37) ne s'affranchissent pas de la détermination de « règles de choix collectifs » (38) qui découlent de l'accord des différents groupes sociaux concernés pour la gestion d'une ressource. Le décideur politique est alors confronté à un défi démesuré, qui consiste ni plus ni moins à rebâtir un intérêt commun à l'échelle d'une société politique, qu'il s'agisse de municipalités, de provinces, d'Etats ou de bassins internationaux. L'enjeu réside ainsi dans le renforcement des instruments de la gouvernance de la ressource et de la légitimité des acteurs des politiques de l'eau.

(34) SCADA : système de contrôle et d'acquisition de données (*Supervisory Control And Data Acquisition*). Système de télégestion, permettant le contrôle à distance d'installations techniques et industrielles.

(35) Par chaîne « Eau », il faut entendre la production d'eau potable, l'assainissement, mais aussi la mobilisation de l'eau douce (prélèvement, transport, stockage) pour les usages énergétiques, agricoles et domestiques (par exemple des barrages ou des systèmes de canaux d'irrigation télé-gérés).

(36) Cf. *International Journal of Water Governance*, vol. II, n° 02-03, sept. 2014.

(37) Cf. Philippe LAVIGNE DELVILLE, « Mise en perspective », in Sarah BOTTON (dir.), *Les Multinationales de l'eau et les marchés du sud : pourquoi Suez a-t-elle quitté Buenos Aires et La Paz ?*, Gret, 2007, 84 p.

(38) Elinor OSTROM, « Constituting social capital and collective action », in Robert KEOHANE / Elinor OSTROM (dir.), *Local Commons and Global Interdependence, Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, Sage Publications, Londres, 1995, pp. 125-160.