
AQUILON

Revue en ligne de l'Association des internationalistes



Sommaire

- La Bande à Eole - Editorial du Président
- Les publications de l'Association
- Les activités des Jeunes Internationalistes
- Le Vent en poupe - Le Centre de droit international de l'U.L.B.

Les négociateurs à l'ouvrage

- La Rose des vents - Négociier, un art et une technique. Michel Foucher
- Le renvoi du Secrétaire général de l'ONU. Alain Dejammet
- Un moment de grâce aux Nations Unies : les négociations relatives à la Déclaration du Millénaire . Thérèse Gastaut
- Le mythe du "Cut Off" ou la négociation introuvable. Guillaume Berlat
- Le SEAE et la négociation. Pierre Vimont
- Les négociations à l'OSCE. Maxime Lefèbre
- L'accord franco-américain du 18 janvier 2001 relatif à l'indemnisation de certaines spoliations intervenues durant la Seconde Guerre Mondiale. Jacques Andréani.
- Le Vent se lève - Les limites de l'interventionnisme occidental. Paul Dahan
- Irak : Du Grand Moyen-Orient au Califat islmique. Louis Valméras
- De la Libye de Khadafi à la Libye du chaos. Jean Daspry

LA BANDE A EOLE

<http://www.association-des-internationalistes.org>

L'éditorial du Président

Vents cosmiques

Telle le vaisseau Rosetta et son robot Philaé lancés vers la lointaine comète Tchouri pour percer les mystères des origines de l'univers, l'Association des internationalistes ne manque pas d'explorer, avec ses modestes capteurs, la course du monde, ses errements et ses mystères.

Les objets mal identifiés sont légion : de l'Ukraine au sommet de l'APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) de Pékin, riche en mises en scène photogéniques, en passant par le report des négociations sur le sort du nucléaire iranien, l'élection de Mme Michaëlle Jean, originaire d'Haïti, gouverneure générale du Canada, lors du sommet de la francophonie à Dakar et la conférence de Lima préparatoire à la COP 21 de Paris en 2015. Une certitude, le monde réputé unipolaire s'achève et la complexité des incertitudes s'installe, entre postures et intérêts matériels.

A nous de risquer des hypothèses sur le sens et la trajectoire de ces mouvements de fond et d'imaginer ce qui va suivre. Nul ne doutera que la partie qui se joue est une authentique bifurcation dans l'ordre hérité du monde. Un monde où les acteurs se parlent et où un bruit de fond permanent se diffuse.

Le présent dossier est consacré à la négociation ou, plutôt, aux négociateurs, ces spécialistes de la conversation attentive, tantôt séductrice, tantôt insistante et même parfois brutale. Découvrons donc "Les négociateurs à l'ouvrage", car les textes traitent tous d'expériences personnelles et en fournissent un échantillon représentatif tout à fait intéressant.

Cette livraison d'Aquilon présente également le Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles. On pourra constater qu'il est très actif et qu'il

**Association des
Internationalistes**

retient une conception large du droit international, situé dans le contexte des relations internationales dans leurs différents registres.

Comme nous nous y étions engagés, Serge Sur et moi-même, deux premiers ouvrages ont été publiés dans la collection *Biblis Inédit* des éditions du CNRS : *Carl Schmitt, concepts et usages*, et *l'Arctique, la nouvelle frontière* (sous-titre choisi par les éditions). Le programme de publication de deux ouvrages par an sera maintenu, qui valorisera et développera les acquis de nos riches colloques. Les droits d'auteur y afférents seront versés à l'Association.

Le programme de travaux et colloques consacré au "Conseil de sécurité" est en voie d'achèvement : une deuxième table ronde le 30 septembre sur le Conseil de sécurité et le recours à la force armée, une troisième au début janvier 2015 sur la réforme du Conseil. Dans l'esprit qui anime l'Association, elles font dialoguer chercheurs, experts et praticiens. Chacun s'y exprime à titre personnel.

En outre, trois rapports écrits sont en voie d'achèvement: *Evolution et actualité des opérations du maintien de la paix* ; *Typologie des décisions du Conseil depuis la fin de la guerre froide* ; *Le Conseil, les droits de l'homme et le droit humanitaire*.

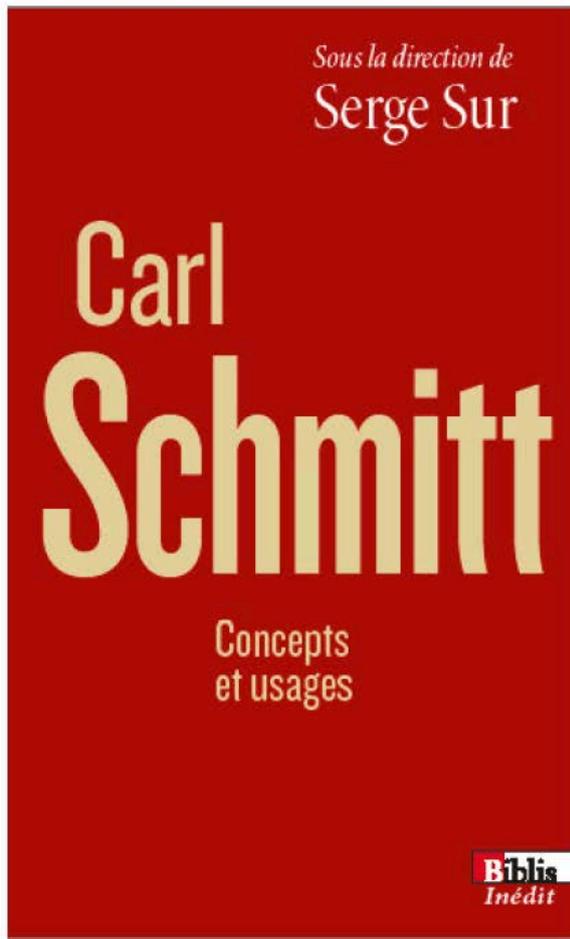
Le séminaire international « Puissance et influences, les nouvelles diplomaties » s'est tenu le 27 novembre au studio 105 de la Maison de la radio. Les cinq émissions qui en sont issues seront diffusées du 22 au 26 décembre 2014 à *Cultures Monde*. J'y avais convié sept experts venus de Chine, Japon, Brésil, Russie, Italie, Royaume Uni et plusieurs spécialistes français (Inde, Etats-Unis, France, Russie). Cet essai sera transformé en 2015, avec le Collège d'études mondiales (FMSH), notre association, le Quai d'Orsay et France Culture.

Enfin, les "Jeunes internationalistes" se sont organisés au sein de l'Association et prennent notamment l'initiative d'organiser des conférences d'actualité à destination des étudiants avancés. La première, le 1er décembre, porte sur "Le mouvement pro-démocratie à Hong-Kong", avec notamment la participation de l'ambassadeur Claude Martin et du professeur Emmanuel Lincot.

Michel Foucher Président de l'Association des internationalistes

**Association des
Internationalistes**

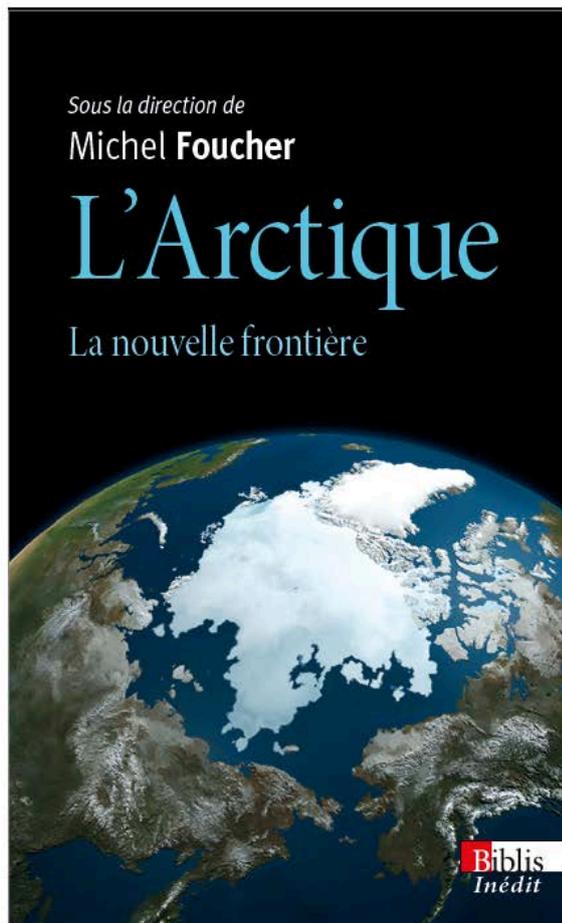
Les publications de l'Association



Auteur controversé, Carl Schmitt est l'un des penseurs originaux du xx^e siècle. Sa pensée se déploie durant une longue période sur différents registres. L'objet de ce livre est de le confronter, quelques décennies plus tard, à la réalité de son temps et à celle d'aujourd'hui, sous les angles géopolitique, juridique, politique. Grands espaces, tribulations des États, transformations de la guerre, droit international, justice internationale pénale, mondialisation et guerres civiles, il a pressenti nombre de développements contemporains, en maintenant une pensée tournée vers la guerre en un temps dominé par la recherche de la paix. Les questions qu'il soulève alimentent toujours la réflexion, même si les réponses qu'il leur apporte conduisent souvent à contester ses analyses.

Avec les contributions de Olivier Beaud, David Cumin, Julian Fernandez, Maya Hertig Randall, Jean-Vincent Holeindre, Jochen Hoock, Céline Jouin, Robert Kolb, Valéry Pratt, Frédéric Ramel, Philippe Raynaud, Georges-Henri Soutou, Serge Sur
CNRS Éditions 10 euros

Les publications de l'Association



L'Arctique, ou le pôle nord de la Terre. Là où plus aucune végétation ne pousse, là où la nuit ne tombe parfois jamais, là où se côtoient l'ours blanc et l'Inuit. Un paysage féérique, certes, mais aussi une nouvelle frontière à conquérir.

Car, en Arctique, avec le réchauffement climatique et le recul de la banquise, des ressources et opportunités inespérées s'annoncent. Faisant ainsi de cet espace un enjeu stratégique et économique pour les États côtiers que sont la Russie, le Canada, les États-Unis, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande et l'Islande. Les revendications des uns et des autres sur les plateaux continentaux, les riches fonds marins, ou les fameux passages du Nord-Ouest et du Nord-Est attisent de nombreuses querelles.

Celles-ci portent plus sur des potentialités que sur des réalités prouvées de ressources exploitables, mais sont déjà l'objet de fortes tensions et conflits de souveraineté.

C'est à l'analyse des bouleversements en cours ou à venir qu'est consacré cet ouvrage dirigé par Michel Foucher, réunissant géographes, politologues, stratéges et juristes.

Michel Foucher, géographe et diplomate, dirige la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales.

CNRS Éditions 10 euros

A Paraître :

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS
MARDI 30 SEPTEMBRE 2014 – 14H30 / 18H30

La table ronde du 30 septembre 2014, "Le Conseil de sécurité et le recours à la force armée", s'inscrit dans le cadre plus large d'une série d'études consacrées par l'Association des internationalistes, avec le Centre Thucydide comme opérateur, au Conseil de sécurité. Cette instance, dont le rôle n'est pas à souligner dans les relations internationales, n'a fait l'objet que d'un nombre limité d'analyses en langue française. Situation surprenante alors que le Conseil est un instrument décisif pour la sécurité internationale, que la France en est un membre permanent et qu'elle y joue un rôle actif.

La mission du Conseil est d'assumer la responsabilité principale du maintien ou du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette mission ne se limite pas à réagir à l'emploi ouvert de la force armée. Le concept de paix et de sécurité est plus large, comme en témoigne la pratique du Conseil. Le recours à la force armée est cependant au cœur de sa mission. Il comporte deux aspects qui sont l'objet des deux séances de la table ronde.

D'un côté, les acteurs internationaux sont conduits à recourir aux armes sans autorisation du Conseil, ce qui soulève la question de la régularité de leurs conduites et des justifications qu'ils peuvent avancer. Par acteurs internationaux, il faut entendre non seulement les États, mais aussi les organisations intergouvernementales et les acteurs non étatiques de tous ordres, dont l'activité belligère s'est considérablement développée. Menaces et atteintes armées à la paix et à la sécurité internationales ne sont plus désormais l'apanage des États. Nombre d'entre elles ont même la violence d'acteurs non étatiques comme origine.

D'un autre côté, le Conseil de sécurité a vocation à réagir à ces menaces et atteintes. De quels moyens, institutionnels, juridiques, dispose-t-il ? La Charte lui attribue des pouvoirs considérables, qu'en pratique il a su diversifier et élargir. Il n'en demeure pas moins que, sur le plan militaire, sa capacité connaît d'importantes limites. Confronté à la violence ouverte, il lui faut souvent utiliser des voies indirectes, autorisations d'action, habilitation de coalitions... pour concourir au retour à la paix. Il cherche ainsi à compenser l'absence fréquente d'une force armée internationale placée sous son commandement direct et disposant de moyens militaires suffisants pour imposer la paix. On pourra alors s'interroger sur les capacités dont il devrait être doté pour remédier à ces carences.

Les travaux feront l'objet d'une diffusion dans la revue en ligne de l'Association des internationalistes, *Aquilon*. Ils seront ensuite publiés dans un ouvrage de la collection "Biblis" du CNRS. Le présent programme d'études sur le Conseil de sécurité bénéficie du concours financier de la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense et du partenariat de l'IHEDN.



"LE CONSEIL DE SÉCURITÉ
ET LE RECOURS À LA
FORCE ARMÉE"

INFORMATION
Université Panthéon – Assas
Salle des conseils – 12 place du Panthéon 75005 Paris
Contact : asso.inter@gmail.com





Association des
Internationalistes

6

MARDI 30 SEPTEMBRE 2014

<p>➔ 14 H 30 – 16 H 15</p> <p>OUVERTURE Michel Foucher Président de l'Association des Internationalistes</p> <p>➔ 14 H 30 – 16 H 00</p> <p>"LE CONSEIL DE SÉCURITÉ FACE AUX RECOURS À LA FORCE ARMÉE DES ACTEURS INTERNATIONAUX"</p> <p>Présidence Philippe Errera Directeur de la Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense</p> <p>↳ "Actualité de l'article 2 § 4 de la Charte" Serge Sur Professeur émérite à l'université Panthéon-Assas</p> <p>↳ "Acteurs internationaux et recours à la force armée : état des lieux et des justifications" Michel Liégeois Professeur à l'université catholique de Louvain</p> <p>➔ 16 H 00 DISCUSSION</p>	<p>16 H 30 – 18 H 15</p> <p>"LE RECOURS À LA FORCE ARMÉE SOUS L'ÉGIDE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ"</p> <p>Présidence Thorniké Gordadzé Conseiller pédagogique "Formation études et recherche", IHEDN</p> <p>↳ "Les outils institutionnels et juridiques à la disposition du Conseil de sécurité" Jean-François Guilhaudis Professeur émérite à l'université Pierre Mendès-France, Grenoble</p> <p>↳ "Capacités et incapacités militaires du Conseil" Général Patrice Sartre Ancien conseiller militaire auprès du représentant permanent de la France auprès des Nations unies</p> <p>18 H 15 – 18 H 30 CONCLUSION</p> <p>Yves Boyer Professeur à l'École polytechnique, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)</p>
---	--

**"LE CONSEIL DE SÉCURITÉ ET LE RECOURS
À LA FORCE ARMÉE"**
Université Panthéon-Assas / Salle des conseils

Association des
Internationalistes

Aquilon est la revue en ligne de l'Association des Internationalistes. Elle paraît tous les quatre mois et rend compte de l'actualité de l'Association : activités, articles inédits, publications des membres de l'Association, etc.

Les opinions exprimées dans les articles publiés par Aquilon, revue en ligne de caractère scientifique, n'engagent que leurs auteurs.

Rédacteur en chef : Paul Dahan
ISSN : 2259j 8677

Association des
Internationalistes

Les activités des Jeunes Internationalistes



**Le Mouvement
pro-démocratie
à Hong-Kong**

La Chine est-elle à l'abri des parapluies?

© picture-alliance/dpa/A. Hofford

LUNDI 1^{ER} DÉCEMBRE 2014 À 18H30
UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS - AMPHI IV - 12, PLACE DU PANTHÉON

Avec la participation de :

S.E. M. Claude MARTIN,
Ancien Ambassadeur de France en Chine

M. le Professeur Emmanuel LINCOT,
*Universitaire et Directeur de la chaire des Études chinoises contemporaines à
l'Institut Catholique de Paris*

**LES JEUNES
INTERNATIONALISTES**

Activités prévues en 2015

Le Bureau de l'Association des internationalistes s'est réuni le 3 décembre 2014 pour faire le point sur les activités de 2014 et programmer celles de 2015. Les principaux éléments de ce programme sont ici portés à la connaissance des membres de l'Association, dont les commentaires et suggestions seront appréciés et bienvenus, en attendant l'Assemblée générale qui sera tenue au printemps 2015.

- La revue en ligne *Aquilon* est appelée à demeurer, avec le site « association-des-internationalistes.org » le principal instrument de liaison entre et avec les membres. Les numéros 10 à 12 d'*Aquilon* seront placés sur le site dans les semaines qui viennent. Le numéro 15, diffusé en février 2015, devrait poursuivre *Aquilon* 13 qui traitait de « La France au Conseil de sécurité ». Le suivant devrait s'attacher au Conseil de sécurité et au recours à la force armée. Le numéro 16, diffusé en juin, devrait s'intéresser à certains problèmes du Moyen Orient. Le numéro 17, en novembre, sera consacré à la pensée et à la pratique diplomatique de Henry Kissinger.

- La formule de Tables rondes d'une demi-journée organisées en partenariat avec l'IHEDN sera maintenue, et le thème d'ensemble pour deux à trois demi-journées sera celui du Moyen Orient. Leurs travaux seront repris dans *Aquilon*.

- Le contrat qui lie l'Association aux [éditions du CNRS](#) pour publication de deux ouvrages collectifs par an dans la collection *Biblis Inédit* sera reconduit. Aux volumes sur Carl Schmitt et l'Arctique, publiés en 2014, s'ajouteront en principe un volume sur le Conseil de sécurité et un autre sur les négociations diplomatiques. Ces ouvrages dérivent des dossiers d'*Aquilon*, enrichis et augmentés.

- Le séminaire international, conçu par Michel Foucher en liaison avec France Culture dans l'émission *Cultures monde*, sera organisé à nouveau en 2015, sur un autre thème, qui pourrait être le monde deux siècles après le Traité de Vienne. Comme celui de 2014, il pourra être podcasté à partir du site de l'Association après sa diffusion radiophonique.

- Le Bureau a accueilli au sein de l'Association la constitution d'un département « Jeunes internationalistes », ayant vocation à rassembler étudiants de Masters spécialisés et doctorants.

Il résulte de l'initiative d'étudiants de Master 2 en Relations internationales, qui organisent leurs propres activités, en bénéficiant de la logistique de l'Association. Le Bureau félicite les étudiants à l'origine de ces projets, et émet le vœu que les « Jeunes internationalistes » étendent leurs contacts avec leurs pairs, de façon à éviter une dispersion improductive des efforts et des travaux. L'Association a toujours pour objet la constitution d'un vivier de chercheurs d'origines disciplinaires variées, de façon à accroître l'efficacité et la visibilité des études et recherches en relations internationales dans le monde francophone.

La prochaine réunion du bureau se déroulera en mars 2015, en prélude à l'Assemblée générale.



LE VENT EN POUPE



Centre de droit international de l'Université Libre de Bruxelles

Site : <http://cdi.ulb.ac.be/>

Présentation générale

Le Centre de droit international et de sociologie appliquée au droit international de l'Université libre de Bruxelles, ou Centre Henri Rolin (en abrégé « Centre de droit international »), a été créé le 17 février 1964, comme centre de recherche de l'Université libre de Bruxelles. De sa création jusqu'en 1996, date de sa mise à la retraite, le Centre de droit international a été dirigé par Jean Salmon. Depuis, le Centre a successivement été dirigé par Eric David (1996-2000), Pierre Klein (2000-2011), puis Olivier Corten (depuis 2011). Il est actuellement composé d'une équipe de cinq professeurs à temps plein (Olivier Corten, François Dubuisson, Pierre Klein, Vaios Koutroulis et Anne Lagerwall), trois professeurs à temps partiel (Nicolas Angelet, Vincent Chapaux et Patricia Naftali) deux professeurs émérites (Eric David et Jean Salmon), deux assistants (Arnaud Louwette et Laurent Weyers) et trois chercheurs (Martyna Fałkowska, Thomas Graditzky et Agatha Verdebout), en plus d'une secrétaire administrative (Chérifa Saddouk).

Pour une présentation individuelle de chacun(e) des membres du Centre et un lien vers leurs principales publications : <http://cdi.ulb.ac.be/a-propos-du-centre/membres-du-centre-2/>

Association des
Internationalistes

Au-delà de la diversité de ses membres et de ses thèmes de recherche (v. les précisions ci-dessous), le Centre de droit international est reconnu pour son approche théorique et méthodologique commune, que l'on peut présenter à partir de l'article 1er § 2 de ses statuts :

«Les membres du Centre mènent leurs recherches en accordant une attention toute particulière à la pratique des sujets de l'ordre juridique international de manière à dépasser une approche purement formaliste des règles de droit international. Dans cette perspective, ils prennent également en compte le rôle des rapports de force dans les processus de création et d'application de la règle ».

Le Centre porte ainsi la marque de son fondateur, Jean Salmon, en affichant sa filiation avec ce que l'on a souvent désigné comme une approche critique du droit international. Si les aspects techniques de la recherche et de l'argumentation juridique ne sont pas négligés, particulièrement dans la mesure où ils s'imposent dans le contexte de certains débats contemporains, les membres du Centre ont le souci de mettre le droit en contexte, en développant une sensibilité qui touche à la sociologie du droit. Dans cette perspective, l'insistance sur la pratique est l'une des constantes des travaux produits dans le cadre du Centre, qui mettent systématiquement l'accent sur le comportement des Etats et des autres acteurs de l'ordre juridique international comme élément fondamental d'interprétation et de compréhension du droit.

Par ailleurs, et sur le fond, les membres du Centre développent un point de vue réservé face à certaines tendances doctrinales contemporaines qui, au nom de la nécessité de les adapter aux évolutions récentes de la scène internationale, aboutissent à mettre en cause des institutions fondamentales du droit international contemporain. On pense au discours, qui s'est notamment développé dans le contexte de la « *guerre contre le terrorisme* », visant à éroder certaines règles ou institutions protégeant tantôt la souveraineté des Etats (interdiction du recours à la force telle qu'elle est établie dans la Charte des Nations Unies, compétence de l'ONU, ...), tantôt les droits fondamentaux des individus (conventions de Genève ou instruments classiques de protection de droits de l'homme, droit de l'occupation, ...).

Principaux thèmes de recherche

Axe 1. Droit de la paix et de la sécurité

En particulier dans le contexte des guerres menées successivement contre la Yougoslavie (1999), l’Afghanistan (2001), l’Irak (2003) puis la Libye (2011), le Centre de droit international a forgé sa renommée sur une critique des arguments avancés par une certaine doctrine et par certains Etats pour justifier un recours de plus en plus élargi à la force. Parmi ces arguments, on pointera l’intervention humanitaire (plus tardivement présentée à partir d’une interprétation particulière de concepts comme la « *responsabilité de protéger* »), l’autorisation implicite, présumée ou rétroactive du Conseil de sécurité, la légitime défense élargie à des opérations de police contre des « *groupes terroristes* », la « *guerre préventive* », le « *droit d’intervention* » de certaines organisations régionales, ou encore la riposte à des « *cyber-attaques* ». Certains de ces arguments ont également été mobilisés le cadre du conflit en israélo-palestinien. Ces dernières années ont vu plusieurs membres du Centre développer leurs critiques de ces tendances doctrinales.

Axe 2. Droit des conflits armés et droits fondamentaux de la personne

Depuis de nombreuses années, principalement dans la lignée des travaux d’Eric David, le Centre a développé une expertise dans le domaine du droit des conflits armés et, plus largement, des droits fondamentaux de la personne. Fondamentalement, l’objet est de défendre une interprétation de ces règles assurant une protection effective, y compris en favorisant l’utilisation de recours judiciaires, internationaux comme nationaux. En témoignent notamment les travaux relatifs à la compétence universelle qui ont fait la renommée de certains membres du Centre. Dans la même logique, les activités du Centre visent à interroger certaines théories récentes comme la « *guerre contre le terrorisme* », le « *jus post bellum* » ou les « *occupations transformatives* », dans la mesure où ces théories tendent à atténuer la protection des individus en période de conflits armés ou, plus généralement, en situation de crise.

Axe 3. Approche critique du droit international

Dans la mesure où, comme on l'a signalé d'emblée, les membres du Centre s'inscrivent dans la lignée de l'approche critique du droit international, ils envisagent généralement la règle juridique comme dépendant des rapports de force politiques, à la fois au stade de sa création et à celui de son application. Ainsi définie, l'approche critique est fréquemment utilisée comme grille de lecture lorsque sont abordés les thèmes qui ont été évoqués plus haut, qu'il s'agisse du jus contra bellum ou du jus in bello. Il faut cependant signaler que, par ailleurs, les membres du Centre se penchent régulièrement sur des problèmes plus spécifiquement théoriques. Il en va par exemple ainsi de la responsabilité internationale, du droit des organisations internationales, du concept de souveraineté, ou encore de questions plus transversales comme le rôle du juge. Ici encore, les membres du Centre se sont généralement attachés à relativiser ou réfuter certaines visions doctrinales mettant en cause des garanties classiques du droit international contemporain, lesquelles tendent parfois à confondre les plans éthique, politique et juridique. Sont en ce sens interrogées des notions comme l'« *Etat de droit* », la « *communauté internationale* », la « *responsabilité de protéger* » ou la « *déformalisation* » de l'ordre juridique international. Cette approche critique encourage également une mise en perspective historique, qui permet de relativiser ce qui est parfois présenté comme des nouveautés alors qu'il ne s'agit en réalité que de formules inédites mais qui renvoient à des concepts anciens

Du droit international... au cinéma

Depuis 2012, le Centre de droit international a décliné ses trois axes traditionnels de recherche en les confrontant à une nouvelle thématique, jamais approfondie comme telle jusque là : les relations entre le droit international et le cinéma. Le cinéma est certes un objet d'études pour les sciences humaines depuis un certain temps déjà. D'abord, les relations entre droit et cinéma ont fait l'objet d'un certain nombre de réflexions de la part de juristes qui travaillent essentiellement dans un cadre juridique national, et à partir du véritable genre que sont devenus les Courtroom movies. Ensuite, on peut pointer un grand nombre d'études mettant en relation le cinéma et les relations internationales.

Dans ces études, cependant, le droit n'est qu'exceptionnellement évoqué, si tant est qu'il le soit jamais. Bref, si on met à part quelques rares écrits, les relations entre droit international et cinéma n'ont jamais fait l'objet d'une analyse spécifique, lacune que vise à combler cet nouvel axe de recherche. Son objectif est de montrer quelles sont les représentations qui se dégagent des

productions cinématographiques, autrement dit quelle est l'image du droit international et des normes qui le composent qui est véhiculée dans les films et séries. Au-delà d'une critique strictement juridique, l'ambition est de prendre en compte, dans une perspective plus large empreinte d'interdisciplinarité, les relations entre droit international, cinéma et idéologie. Le projet a aussi une vocation didactique, favorisant à la fois un dialogue entre académiques et acteurs du monde culturel et, plus largement, une prise de distance et une vision critique de la part de tout (télé)spectateur.

Ce nouvel axe de recherche a donné lieu à la création d'une [rubrique sur le site internet du Centre](#), où se succèdent des analyses de films ou de séries, assorties d'extraits pertinents, à un rythme mensuel.

Il s'est aussi traduit par l'organisation d'un colloque marquant le 50ème anniversaire de la création du Centre de droit international, au mois de février 2014, colloque dont les actes sont sous presse et paraîtront aux éditions Pedone au début de l'année 2015.

Le Centre de droit international fait son cinéma !
Colloque - 17 et 18 février 2014

Présentations et représentations du droit international dans les films et les séries télévisées

- Atelier 1 - Droit international, réalité ou (science)-fiction ?
- Atelier 2 – Guerre, force et opérations de police : de quel droit ?
- Atelier 3 – La justice entre en scène
- Atelier 4 – Les droits de la personne à l'écran

Programme disponible sur : cdi.ulb.ac.be

ULB Salle Dupréel – Institut de sociologie, 1^{er} étage
44, Avenue Jeanne 1050 Bruxelles (Campus du Solbosch)

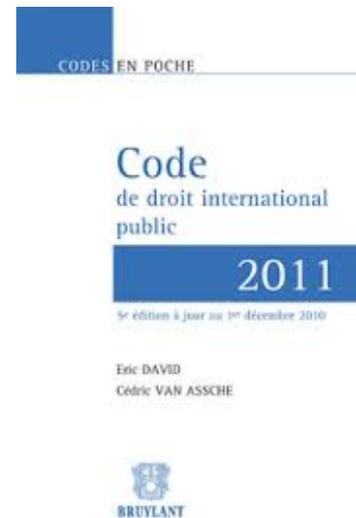
USP Action de Recherche Concertée **Le juge, un acteur en mutation**

belspo

Quelques publications récentes

1. Eric David, Code de droit international public (avec C. van Assche), Bruxelles, Bruylant, 5e d., 2011, 1743 p. ; Code de droit international humanitaire (avec F. Tulkens et D. Vandermeersch), 6ème éd., Bruylant, 2013, 1066 p. ; Code droit des organisations internationales, Bruylant, 2014, 590 p.

Ces ouvrages sont des recueils de textes, conventionnels ou autres, indispensables pour les praticiens et étudiants en droit international. Ils sont très largement utilisés et font l'objet de mises à jour fréquentes. Ce type d'ouvrage est significatif de la prise en considération par le Centre des préoccupations des praticiens.



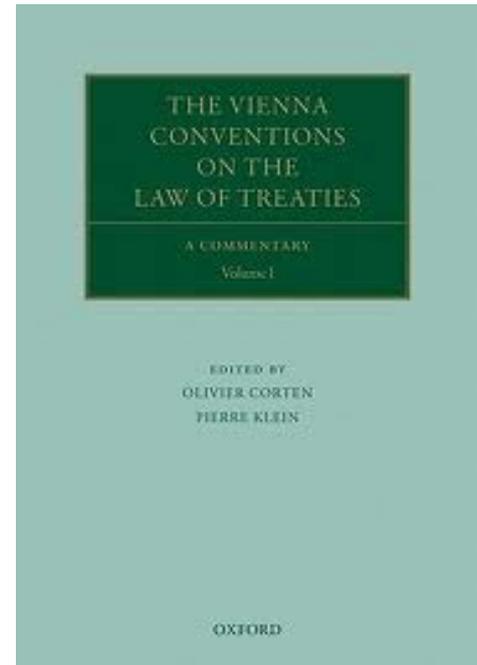
2. Olivier Corten, Méthodologie du droit international public, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, coll. ULBlire. Références, 2009, 291 p.

Cet ouvrage développe et expose en des termes didactiques des principes méthodologiques qui sont assez largement communs à l'ensemble des membres du Centre.



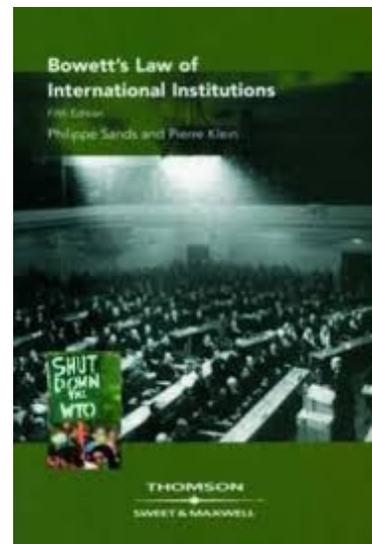
3. Olivier Corten et Pierre Klein (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. A Commentary Article by Article*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 2 volumes, lxxxiii et 2071 p. (édition originale en français aux éditions Bruylant, 2006).

Comme son nom l'indique, cet ouvrage reprend un commentaire systématique des articles des conventions de Vienne de 1969 et 1986 sur le droit des traités. Reprenant des études réalisées par plusieurs dizaines d'auteurs particulièrement renommés, il témoigne, à la suite du célèbre Dictionnaire de droit international public, dirigé par Jean Salmon et publié en 2001 (éd. Bruylant), de la capacité des membres du Centre à réunir de nombreux contributeurs pour réaliser une œuvre scientifique d'envergure.



4. Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 6th ed., avec Ph. Sands, London, Sweet and Maxwell, 2009, xxxviii et 619 p.

Sixième édition de ce célèbre manuel de droit des organisations internationales utilisé dans de très nombreux enseignements dans le monde anglophone. Comme les deux publications mentionnées ci-dessous, cet ouvrage témoigne de l'implication des membres du Centre dans des manuels très généralement utilisés dans la doctrine.



5. **Olivier Corten**, *Le droit contre la guerre* (2ème Pedone, 2014, , ix et 932 p. ; trad. *The Law Against War*, Oxford, Hart Publishing, 2010, xix et 569 p.

Cet ouvrage est reconnu comme l'un des plus complets et détaillés sur ce thème particulièrement débattu par la doctrine. Au-delà de l'opinion personnelle de son auteur, il incarne de manière plus générale la position défendue par plusieurs autres membres du Centre.



6. **Eric David**, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 5ème éd., 2013, 1152 p.

Publié pour la première fois en 1994 et couronné par plusieurs prix (Prix de la paix 1994 décerné par la Fondation Auschwitz et le Centre de la Paix de la Ville d'Anvers et Prix Paul Reuter 1994 décerné par le Comité international de la Croix-Rouge), cet ouvrage s'est rapidement imposé comme un manuel de référence en droit international humanitaire.

**Principes de droit
des conflits armés**
Cinquième édition

Eric David



BRUYLANT

7. **Vaios Koutroulis**, *Le début et la fin de l'application du droit de l'occupation*, Paris, Pedone, 2010, 334 p.

Cet ouvrage est une autre illustration de la position sceptique des membres du Centre à l'encontre de certaines théories visant à remettre en cause des institutions juridiques classiques protégeant à la fois les droits des Etats et ceux des individus. En l'occurrence, il s'agit d'une défense du droit conventionnel de l'occupation et des interprétations généralement soutenues par les organismes de droit humanitaire, comme le C.I.C.R.



8. **Olivier Corten et François Dubuisson (dir.)**, *Du droit international au cinéma*, Paris, Pedone, 2015. Cet ouvrage reprend les contributions réalisées dans le cadre de la nouvelle thématique de recherche exposée plus haut.

ROSE DES VENTS

Les négociateurs à l'ouvrage

La négociation est le pain quotidien des relations diplomatiques. Elle en couvre tous les registres, tous les domaines, elle en exploite toutes les méthodes. Elle va des simples discussions exploratoires, des concertations informelles aux échanges formalisés par un mandat précis débouchant sur un accord juridiquement obligatoire. Elle peut échouer, ses résultats sont toujours aléatoires, mais elle ne s'interrompt jamais, puisqu'elle peut reprendre sur d'autres bases, avec d'autres objectifs, éventuellement d'autres partenaires ou dans d'autres instances. Elle est le tissu conjonctif des relations entre Etats.

Nombre d'études ont été consacrées aux principes, méthodes et techniques de la négociation. Sa théorie, qui déborde le cadre diplomatique puisque l'on négocie beaucoup aussi sur le plan interne, a été largement explorée. C'est une approche particulière que retient ici Aquilon, à partir du témoignage et des analyses de négociateurs, personnalités ayant été directement impliquées, à des titres divers, dans des négociations concrètes.

Les textes qui suivent représentent un échantillon de divers types de négociations, dans le cadre d'organisations internationales, universelles ou régionales, de conférences multilatérales, d'accords bilatéraux. Remercions les auteurs d'avoir accordé à Aquilon le bénéfice de leur expérience et de leur réflexion afin de donner corps et vie à un sujet souvent limité à un exercice abstrait ou à des reconstitutions historiques.

Derso et Kelen



Association des
Internationalistes

Diplomatie : Négociateur, un art et une technique

Michel Foucher

Titulaire de la chaire de géopolitique appliquée
au Collège d'études mondiales

*"Ecouter, ne jamais être arrogant,
être tout simplement poli "*
Talleyrand

Introduction

La négociation est un negotium, un négoce, qui s'oppose à otium (oisiveté), une activité d'affaire, l'établissement d'une relation.

La négociation continue a été définie comme une méthode de gouvernement, telle qu'explicitée dans le chapitre VI du Testament politique de Richelieu :

« Les Etats reçoivent tant d'avantages des négociations continues lorsqu'elles sont conduites avec prudence, qu'il n'est pas possible de le croire si on ne le sait par expérience. J'avoue que je n'ay connu cette vérité que cinq ou six ans après que j'ay été employé dans le maniement des affaires, mais j'en ay maintenant tant de certitude que j'ose dire hardiment que négocier sans cesse, ouvertement ou secrètement, en tous lieux, encore mesme qu'on n'en reçoive pas un fruit présent et que celui qu'on peut attendre à l'avenir ne soit pas apparent, est chose tout à fait nécessaire pour le bien des Etats.

Je puis dire avec vérité avoir veu de mon temps changer tout à fait de face les affaires de la France et de la chrestienté, pour avoir, sous l'autorité du Roy, fait pratiquer ce principe jusqu'alors absolument négligé en ce royaume...

Celui qui négocie trouve toujours un instant propre pour venir à ses fins, et quand mesme il ne le trouverait pas, au moins est il vray qu'il ne peut rien perdre et que, par le moyen de ses négociations, il est averty de ce qui se passe dans le monde, ce qui n'est pas de petite conséquence pour le bien des Etats. Les négociations sont des remèdes innocens qui ne font jamais de mal. Il faut agir partout, prez et loin et surtout à Rome ».

I- La négociation diplomatique : invariants et données contemporaines

« *La vie internationale comporte une conversation permanente entre les Etats. Cette conversation s'appelle la diplomatie. On triche, mais pas tout le temps car il faut comprendre et être compris. La force n'est pas tout. Il y a des règles. L'autre veut être reconnu ; le reconnaissance résulte de la participation aux décisions* ».

Ce constat a été pointé par Jacques Andréani, négociateur français des accords d'Helsinki en 1975, portant sur les nouveaux rapports Est-Ouest et qui a introduit dans les discussions stratégiques et géopolitiques le concept des droits de l'homme, la troisième corbeille. Les comités Helsinki se sont ensuite multipliés, conduisant à l'émancipation pacifique de la moitié orientale de l'Europe en 1989, il y a 25 ans.

A - Les règles de l'art

La négociation est le temps utile de l'action diplomatique. C'est un art indispensable et omniprésent, exprimant la culture, le génie politique et la psychologie de chaque Etat. Elle reflète l'image qu'un gouvernement veut projeter. Elle n'est pas toujours conçue pour atteindre un résultat direct mais pour défendre des intérêts et atteindre un objectif. Elle gère un rapport de forces entre des Etats, des gouvernements avec des visées divergentes. Il convient donc de savoir d'où l'on part et où l'on veut arriver, de connaître les arguments des divers partenaires et d'avoir des alliés dans la négociation. Le choix du bon moment est crucial : ni trop tôt avec une solution de compromis ni trop tard après avoir refusé toute négociation.

Les textes sont centraux dans la conduite des négociations multilatérales: ceux qui arrivent avec un texte ayant déjà fait l'objet d'un début de consensus marquent des points d'emblée. La recherche d'un consensus passe par la capacité à faire la synthèse des arguments avancés par les parties ; elle passe parfois par l'acceptation de positions de repli ou la construction d'alliances. Le négociateur doit être crédible et soutenu par son gouvernement, ce qui est en général le premier point que les parties prenantes vérifient : quel crédit accorder à telle déclaration ? Qui décide ? Quelle est la réalité de la division du travail ? Une telle précaution s'impose comme le montre le jeu diplomatique russe, où le ministre des affaires étrangères ne semble pas associé aux véritables décisions. Il importe d'avoir une idée claire de ce qui est recherché, l'objectif, et de savoir au nom de qui l'on négocie. Si on déclare au terme d'une négociation multilatérale : « nous avons obtenu un bon résultat » : qui est ce nous ? La France, l'UE, l'ensemble des participants ?

La hiérarchie des objectifs (termes de l'échange, arbitrage, quoi lâcher ?) et la mesure des rapports de force à apprécier sont deux exigences nécessaires. Elles offrent l'option de prévoir ce que l'on peut lâcher en route.

Comprendre le but des autres est un préalable essentiel - leurs objectifs, leurs intérêts, les forces et les faiblesses – qui suppose d'intégrer l'image que les autres ont de soi (levier ou ruse). L'exercice est difficile en raison de l'égoïsme national. Il s'agit de concevoir le compromis entre des intérêts contradictoires et trouver le moment, avant l'explication publique à des opinions souvent manichéennes, d'autant que l'état de l'opinion peut être prise en compte comme argument dans la négociation ; il est parfois possible se mettre d'accord sur ce que l'on dira en conférence de presse - sur les accords, les désaccords, les silences. Enfin l'anticipation de l'évolution de la négociation est un art plus qu'une équation.

Un élément clé réside dans le choix du format : qui est convié autour de la table ?

- En 1814, Talleyrand, qui représente une puissance vaincue tente d'alléger le coût territorial de la défaite et de retrouver sa place dans le concert européen des souverains légitimes. Il obtient de pouvoir participer aux conférences initialement réservées aux quatre vainqueurs. Pour cela il promet à Castlereagh de soutenir la position britannique sur l'interdiction de la Traite des noirs. Egalement il est favorable au rétablissement des Bourbons dans le royaume des Deux-Siciles que défendent les Britanniques, alors que l'Autriche souhaite le maintien sur le trône de Naples de son récent allié Joachim Murat. Talleyrand obtient la participation de la Suède, de l'Espagne et du Portugal aux réunions des grands, cela lui permet d'avoir des alliés face aux vainqueurs. Il réussit à séduire Metternich en le soutenant dans le maintien d'un royaume de Saxe, gênant pour la Prusse, en contrepartie de l'annexion par la Prusse de la Rhénanie - ce qui, désormais, fait de la Prusse le voisin immédiat de la France. Pour cela il signe le 3 janvier 1815, avec l'Autriche et le Royaume-Uni un traité secret destiné à contrer la Russie et la Prusse en Allemagne.

- Dans le cas du Groupe de contact sur les Balkans constitué à partir de 1995, France, Royaume Uni, Italie, Allemagne et Etats-Unis ont associé la Russie dans l'espoir, vain, d'influencer ses alliés balkaniques, en faisant valoir son statut et son prestige.

- La question se pose en permanence à Bruxelles des relations entre l'Eurogroupe, qui représente les Etats membres de la zone euro, et les autres membres de l'Union européenne, qui veulent avoir leur mot à dire sur les décisions relatives à la monnaie unique.

- Lors de la formation du G5 par la France, les Italiens s'invitèrent. Le format fut élargi à la Russie (le G 8), qui en est suspendue depuis l'annexion de la Crimée. Le G 7/8 a été maintenu, en dépit de la mise en place d'un format d'échelle planétaire, le G 20, qui n'est qu'une enceinte de discussion, non décisionnelle, de nature économique pour l'essentiel, mais qui, dans les faits, est fréquenté par un nombre double d'Etats.

- L'évolution de la composition du Conseil de sécurité semble sans issue en raison des blocages régionaux (Chine face à Japon et Inde) et des divisions (qui représentera l'Afrique ? l'Egypte, le Nigéria, l'Afrique du sud, l'Ethiopie, l'Algérie ? et en Amérique latine, le Brésil ou le Mexique ? quid du monde arabe ?)

En dehors du champ institutionnel, certaines réunions internationales ressemblent de plus en plus à de grands événements de portée massive. A Paris, pour la conférence sur le climat, COP 21, en octobre 2015, sont attendus 20 000 délégués plus 20 000 autres participants (ONG,...) et les médias.

Mais déjà à Vienne, en 1814-1815, au-delà du cercle très étroit des négociateurs réels traitant des choses sérieuses, affluèrent les groupes d'intérêt et les pouvoirs de l'époque : familles royales, deux cents princes, plus de deux cents chefs de missions diplomatiques, les chevaliers de Malte, les abolitionnistes et les inventeurs de recettes pour assurer la paix du monde. Le Congrès s'amusa tandis que les décisions se prenaient ailleurs, en format restreint.

Lors des traités de Versailles en 1919, les choses se sont jouées d'abord à trois : Lloyd George, Clemenceau et Wilson, entourés de comités d'expert (historiens et cartographes) et de représentants des Etats en formation.

Traité de Versailles,
Clemenceau, Wilson
et Lloyd George



L'évaluation des résultats de négociations critiques plaide souvent pour des formats restreints, tenus dans des lieux à l'accès strictement filtré. Un archétype en est les accords de Dayton (base militaire de l'Ohio) pour mettre fin à la guerre en Bosnie et transformer les lignes de front en lignes de cessez-le-feu ; ces accords de Dayton ont fait cesser les combats sans installer un système politique viable. On peut gérer une sortie de crise immédiate mais pas toujours une suite viable. Idem les réunions fermées entre les factions libanaises, abritées à la résidence du Ministère des affaires étrangères de la Celle Saint Cloud. Enfin, les accords d'Oslo ont pu se tenir dans une réelle discrétion. La diplomatie secrète a donc ses mérites, même si cela n'est pas dans l'air d'un temps qui exige une transparence tout en dédouanant de toute responsabilité de mise en oeuvre. Il a fallu plusieurs mois aux membres du groupe des négociateurs européens sur le nucléaire iranien (France, Royaume Uni, Allemagne) pour comprendre que Washington négociait en parallèle avec Téhéran, dans la discrète Oman.

Qui négocie pour un Etat particulier ? Le schéma classique voit les ministres fixer les instructions du gouvernement et/ou du chef de l'Etat et déléguer la conduite quotidienne à leurs directeurs politiques. En amont, les ambassades informent la centrale des positions de négociation, des lignes rouges et des rapports de forces internes. La connaissance de cette configuration est cruciale dans le cas de l'Iran. Il arrive que pour les zones prioritaires, soient désignés des envoyés, des émissaires ou des représentants personnels qui remettent des messages personnels, pratiquent des navettes. Les différences dans les modes d'organisation sont notables. Le Foreign Office recourt à des task forces permettant de mobiliser les compétences des agents. En France, la hiérarchie est forte, avec le rôle éminent du Président et du Ministre des affaires étrangères. Aux Etats-Unis, l'enjeu central est la coordination des positions entre les acteurs et les institutions (Maison Blanche et Conseil national de sécurité, Département d'Etat, Pentagone, agences diverses, Congrès et envoyés spéciaux dotés souvent d'une large capacité d'initiative – cas de Richard Holbrooke (Balkans et Afghanistan) et de Christopher Hill (Balkans). La crédibilité, l'influence de l'émissaire, sont vérifiées par les interlocuteurs.

La négociation peut se décliner selon trois logiques : compétitive (jeu à somme nulle), coopérative (le fameux « gagnant/gagnant ») ou fondé sur la concession (donnant/donnant). La période actuelle est marquée par une situation de négociation permanente, à divers niveaux (bilatéral, multilatéral et, pour l'Union européenne, européen à divers étages). On observe une multiplication des combinaisons dans un jeu à tables multiples, qui atteint un haut degré de complexité. Personne ne peut faire face aux défis tout seul, même puissant. La négociation peut servir à empêcher une décision (veto, minorité de blocage, désapprouver, se tenir à distance). A Washington, le multilatéralisme est souvent perçu comme une option, pas une obligation : l'approche est multilatérale si l'on peut, unilatérale si l'on doit. Joe Biden l'annonça en 2009, à Munich, conférence de sécurité ou Wehrkunde : « *we will work in partnership whenever we can, alone only when we must* ». Il s'agit aussi d'obtenir quelque chose, ce qui est plus difficile (via la majorité d'idées et le troc). L'image extérieure et l'influence perçue comptent. Les cultures nationales structurent les méthodes de négociation .



Maîtriser le temps est important : ordre du jour, calendrier, délai. La méthode de l'échéance dramatique à partir d'une date butoir artificielle (on ne peut pas faire échouer ce rendez-vous) peut être efficace. Tenir la plume, savoir garder le secret, prendre des positions intéressantes pour les autres Etats, éviter l'isolement, préparer soigneusement, avec initiatives ou accords préalables en format restreint, division du travail, sont des ingrédients utiles. En format plus large (type Convention sur le projet constitutionnel européen), le président de séance a pu considérer que le consensus était atteint quand une proposition était acceptée par une large majorité, quand personne ne demandait comment faire pour le constater. La charge de la preuve est alors renvoyée à une minorité d'opposants. On sait l'utilité du leurre, du chiffon rouge, placé dans un projet de texte pour être enlevé ensuite comme une concession - une référence à la PAC pour Londres, le mot fédéral, Dieu dans le préambule du projet de traité,.... Combiner une ligne de pensée forte et une souplesse tactique, savoir nouer des alliances et diviser pour régner, selon la méthode de Giscard d'Estaing lors de la Convention. Une négociation s'achève quand on a négocié ce qu'on dira publiquement de la négociation .



B - La scène diplomatique, la reconnaissance et la démocratie d'opinion

Lors du sommet de l'APEC (coopération économique de l'Asie-Pacifique) à Pékin en novembre 2014, les officiels et les médias des Etats-Unis et de la Chine présentèrent une vision différente de ce qui avait été discuté et agréé entre les deux présidents. L'enjeu est évidemment l'interprétation par chaque partie de son propre statut et la recherche de l'acquiescement par l'autre, les deux partageant le même sens de leur exceptionnalisme et accordant la plus grande importance aux perceptions de leurs opinions publiques : dans le cas des Etats-Unis, contrer l'idée d'une puissance déclinante à l'aune de la puissance ascendante de la Chine, dans celui de la Chine ne laisser en rien l'impression que des concessions auraient été faites ou quemandées.



La délégation américaine a donc communiqué sur les acquis des entretiens bilatéraux qualifiés de « *grand succès* » : accords réciproques sur l'extension de la validité des visas, sur le commerce de technologies et sur le climat. Ce qui ne fut pas repris par les médias chinois qui mirent en avant l'accord des deux présidents pour développer un « *nouveau type de relations entre grandes puissances* » fondé sur le respect mutuel et la collaboration entre « *grandes puissances* » égales. Formulation déjà avancée par le président Xi en 2013 et qui est un anathème à Washington, employée de manière répétée à Pékin jusqu'à faire céder un officiel américain.

La réalité est qu'un nouveau rapport de forces s'établit et que la liste des contentieux reste nourrie : Taiwan (« une seule Chine » mais une protection stratégique américaine ; la cyber-sécurité ; les défis du terrorisme (Irak ou Xinjiang ?) ; les institutions économiques et financières (BAD ou Banque régionale dédiée aux infrastructures, financée par Pékin). En réalité, si les deux puissances étaient reconnues « égales », la suite logique serait une division du travail stratégique dans l'ensemble Asie-Pacifique, « assez vaste » pour deux selon Pékin soucieux de « coopération ».

Les mots importent. Conversation, la diplomatie est également l'art du choix des mots écrits, des concepts ordinaires qui s'installent : « détente », « entente », « coopération », « processus de paix », ... En la matière, les diplomates chinois ont un savoir-faire évident et lorsqu'ils invitent leurs homologues français à faire preuve d'« audace » dans leur amitié réciproque et déjà ancienne, il s'agit d'accélérer les transferts de technologie.

La question de la « reconnaissance » est un sujet central dans les relations internationales : faire accepter par l'autre un statut (de puissance), un rôle (justifiant la modification d'un format ou d'une institution), un droit à l'indépendance (Palestine), un état de fait (une annexion, une sécession).

Il convient ici de pointer les différences entre un âge classique (17-18^e) et la situation présente. Dans un passé lointain, les plénipotentiaires négociaient, à certains moments, en français, sur un petit nombre de sujets (traités de commerce, alliances pour la guerre, arrangements matrimoniaux, successions monarchiques). Les négociations étaient discrètes, secrètes souvent, menées au nom du souverain, au nom d'Etats souverains peu nombreux (7 Etats et 8 négociateurs au Congrès de Vienne en 1814 ; 42 Etats en 1900), dans un format d'abord bilatéral autorisant les jeux subtils d'alliances et de pressions, de concessions et de marchandages. L'âge classique fut une référence pour Henry Kissinger, auteur d'une thèse sur le Congrès de Vienne, disciple de Richelieu, de Talleyrand mais aussi de Bismarck et surtout de Metternich.

En 2014, l'on compte 194 Etats, plus des organisations internationales et régionales. Les négociations ressemblent à des réunions de copropriétaires, échangeant dans un anglais international, avec l'assistance d'interprètes, traitant d'un champ infini de sujets. Il y a spontanément moins de place pour la discrétion, d'autant que la publicité fait partie du jeu, avec des interactions sensibles avant le début des négociations. L'irruption de l'opinion est la principale différence avec la négociation classique. Elle modifie la gestion des invariants d'une négociation.

Les opinions sont nationales et donc sensibles aux symboles, et à des représentations binaires des enjeux critique (amis/ennemis), peu portées au compromis. Elles fonctionnent un peu comme des feux de cheminées par rapport aux événements, la réaction étant l'attitude dominante.

L'image de soi pèse sur les postures des acteurs politiques. En Chine, l'opinion est convaincue que son pays sera (le) plus fort dans vingt ans ; aucune impression de concession ne serait admise. Aux Etats-Unis, le patriotisme fondamental se double d'une interrogation récente sur le leadership. La France est un acteur qui compte au plan diplomatico-militaire mais, faute d'une pédagogie sur ses engagements extérieurs et ses initiatives, la rhétorique du déclin, arme de guerre contre les pouvoirs successifs en place, n'est pas enrayée sur ce terrain. En règle générale, un échec est inavouable à l'opinion. Les médias titrent souvent sur l'impuissance supposée des Etats européens à propos de crises sur lesquelles en réalité ils n'ont pas de prise, comme c'est le cas au Proche Orient où est entretenue l'illusion de processus qui n'en finissent pas. Bref, ne rien concéder alors que la diplomatie est l'art du compromis : alors que le monde est, pour le diplomate, une scène, il est perçu comme une arène par les opinions et les médias qui imposent de plus en plus une démocratie d'opinion - cas de la crise syrienne en particulier. Il est arrivé qu'un ministre prenne à rebours sa base politique, comme le fit Joschka Fischer qui plaida pour un engagement militaire allemand dans les Balkans, contre l'avis du parti des Verts qu'il avait présidé et porté au pouvoir. Il fut aidé en cela par la participation d'autres alliés européens.



Derso et Kelen 1934

II - Etude de cas : la pratique des divers formats

A - Les négociations au sein de l'UE

Dans le cas de l'Union européenne, l'art de la négociation est au cœur de la fonction diplomatique européenne, rappelle François Scheer qui représenta la France à Bruxelles. Organe fondamental dans le fonctionnement de l'UE, le Comité des représentants permanents (COREPER) réalise l'essentiel du travail communautaire avec les experts délégués par les représentants permanents ou les capitales. Les positions exprimées par la France sont celles arrêtées dans le contexte de coordination organisée par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE). Un ministère ne peut faire prévaloir son point de vue propre. Les représentants permanents sont donc indépendants ; ils traitent des questions pendantes traitées dans le contexte d'instructions du SGAE et veillent à éviter de les renvoyer au Conseil européen.

Le COREPER est une instance de négociation permanente : chaque représentant permanent a son paquet d'intérêts nationaux à défendre face aux institutions comme la Commission. Les experts préparent les dossiers en groupes et en comités ; ils se connaissent, ont des complicités et des solidarités. Les questions techniques sont réglées par les adjoints.

Le déroulé du Conseil européen des 11-12 décembre 2008, le dernier de la Présidence française du Conseil de l'Union, relatif au paquet énergie-climat, au plan de relance et au traité de Lisbonne a été relaté par Jean-Pierre Jouyet, à l'époque ministre des affaires européennes. La méthode du président Nicolas Sarkozy fut d'abord de faire monter la pression avant le début du Conseil afin que tout le monde s'attende à des négociations très dures. Et des bruits alarmistes circulèrent, y compris l'option de la réunion d'un nouveau Conseil entre Noël et le Jour de l'an, le 29/12/2008, pour tenter de contrer le veto allemand sur divers points de l'ordre du jour. Or tout a été réglé en deux séances (15h30-22h30 et 10h30-13h00). Il s'agissait de ne pas faire durer. De nouvelles méthodes de négociation ont été instaurées, en séparant le temps du débat de celui de l'écriture : on se parle dans un horaire serré, une seule fois, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement ; ensuite on rédige sans revenir sur ce qui a été convenu, pour éviter les marathons en format Europe à 27. Ce qui avait été rendu possible par une préparation préalable très soignée en amont.

Dès l'ouverture, le président en exercice annonça que l'Union européenne devait réussir, répartir, protéger les citoyens avec un plan de relance, s'organiser avec le traité et répondre aux défis globaux. Puis chaque dossier fut abordé. A propos du traité institutionnel de Lisbonne, un débat s'instaura entre Gordon Brown, refusant toute concession face à son opposition, et l'Irlande. Le

président proposa des garanties aux Irlandais sans donner le sentiment à Londres que tout était à reprendre. Il fut prévu qu'un protocole spécifique sur les garanties serait joint au traité d'adhésion de la Croatie en 2010, pour éviter un nouveau débat public sur le traité. A propos du plan de relance économique, le président du Conseil contourna Berlin, opposé à l'abandon du pacte de stabilité, en se mettant d'accord avec Londres. L'Elysée avait rédigé une phrase sur la Politique agricole commune, pierre angulaire de l'UE pour Paris et chiffon rouge pour Londres.

Ayant fonction de leurre, elle fut ensuite retirée, en échange d'une présentation par Londres d'un relevé de conclusions permettant de mettre entre parenthèses les obligations du Pacte (déficits publics). Angela Merkel déclara qu'elle suivrait Jean-Claude Juncker, qui accepta. Le fait que Londres fasse la proposition (non zone euro, régulation) a aidé. La levée de la contrainte budgétaire fut considérée comme une victoire pour la France. La présence de Jean-Claude Trichet, alors président de la Banque centrale européenne, au dîner du jeudi montra que la France avait réussi à faire de la régulation monétaire et budgétaire un sujet européen central. Le président de la Commission, Barroso se tut malgré les textes de la Commission menaçant de sanctions ceux dépassant les 3%. 18 mois furent gagnés, avec la mise en échec de la frange très libérale de la Commission. On notera que ceci n'est plus possible désormais.

Quant au Paquet Energie-Climat (avec l'objectif des 3 X 20), son adoption devait tenir compte des débuts de la décroissance économique : comment expliquer aux industriels de changer de modèle de développement ? Les nouveaux Etats membres, ayant adhéré en 2004 et 2007, dépendaient du charbon et donc entendaient faire partager les coûts. Le dossier technique fut préparé par les fonctionnaires de l'UE et des Etats membres. Les politiques n'étaient guère informés d'enjeux techniques complexes et de nombreux papiers circulaient. Le président du Conseil décida de ne pas suspendre la séance de lecture du dernier texte et obtint l'accord de Donald Tusk, premier ministre de l'Etat le plus réticent. Une décision à l'unanimité fut imposée alors que majorité qualifiée était suffisante, afin de ne pas humilier les Polonais.

Un an plus tôt, la présidence allemande de l'UE avait déployé ses talents pour bâtir un accord à propos de la révision du traité constitutionnel, en recourant à la méthode nationale de recherche du consensus, en prolongement de ce qui est négocié en permanence entre les Länder et entre eux et le Bund. Pour obtenir une nouvelle version du projet de Constitution, chaque pays fut consulté sur la question suivante : que souhaitez-vous comme modification du traité constitutionnel ?

Dans tous les cas, il s'agit de connaître les positions des autres, leurs lignes rouges et les marges de concession.

B - Les enceintes universelles

Chaque enceinte présente ses propres configurations de négociation. En format G 20, il est habile de laisser d'autres Etats défendre des idées qui importent à ceux qui sont à leur initiative. A l'OMC, l'Union a un mandat unique. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, composée d'Etats, les représentants agissent avec leurs intérêts liés à une histoire, qui peut être à l'origine d'amitiés. L'ONU permet à des nations de s'unir pour le bien commun, quelque chose qui les transcende - la Guinée-Bissau va s'intéresser à Haïti, le Costa Rica à l'Angola. C'est l'objectif de la Charte, idée de bien commun et de progrès. Des progrès y ont été réalisés surtout dans le domaine politique : gestion de crises, décolonisation.

Avec l'expansion numérique après 1991 et une nouvelle possibilité de travailler avec les Russes, selon la configuration originelle de 1945, avec les cinq permanents régissant le monde, des dossiers ont été traités plus à fond (Haïti, Balkans). Le Secrétaire général a fondé son rôle politique sur son droit d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur la gestion des crises et il peut prendre des initiatives (plan Annan sur Chypre, refusé). L'art de la diplomatie onusienne est l'écoute, le respect et la capacité de gérer la négociation. Le problème principal est de savoir à quel moment conclure, pour aboutir à un compromis sans faire perdre la face à l'adversaire.

C - Le nucléaire iranien

On suivra avec intérêt la suite de la négociation relative à l'Iran - seuil de ses capacités nucléaires et levée des sanctions - dont le délai vient d'être reporté de sept mois (juin 2015). Il s'agit d'une négociation sans précédent dans les annales de la diplomatie du fait de sa complexité technique - limitation des capacités d'enrichissement d'uranium et levée des sanctions - du nombre d'acteurs impliqués directement (5+1, soit les cinq membres permanents du Conseil de sécurité plus l'Allemagne, l'AIEA) et indirectement, (l'Arabie saoudite et Israël) et de sa portée stratégique (prolifération, relations avec la Russie, Moyen Orient). La volonté commune d'aboutir à Washington et Téhéran, le contexte géopolitique régional et le fait que la négociation se tienne directement en anglais sont des éléments favorables. Le tout, sous l'oeil hostile du Congrès des Etats-Unis dominé par le parti Républicain. Les contraintes de politique intérieure ne sont jamais loin, à Washington comme à Téhéran et partout ailleurs.

* *
*

En guise de conclusion, il conviendrait de marquer que l'évaluation ex-post d'une négociation est pleine d'enseignements, quand elle est réalisée, ce qui est rarement le cas. A cet égard, la pratique fréquente du « retour d'expérience » (le « retex ») mériterait d'inspirer les appareils diplomatiques.

Le renvoi du Secrétaire général de l'ONU

Alain Dejammet

Ambassadeur de France,

Ancien ambassadeur, représentant permanent de la France au Conseil de sécurité et chef de la Mission permanente française auprès de l'Organisation des Nations Unies

Le vendredi 14 décembre 1996, le Conseil de Sécurité se réunit pour recommander à l'Assemblée générale un candidat au poste de Secrétaire général des Nations unies. Un seul nom est en lice : celui d'un fonctionnaire de l'Organisation, M. Koffi Annan. Il est approuvé à l'unanimité. Ce vote, qui sera endossé par l'Assemblée générale, signifie le renvoi de Boutros Boutros-Ghali. Moins d'un mois avant, le 16 novembre, le Conseil de Sécurité s'était prononcé sur un projet de résolution recommandant la réélection, souhaitée par celui-ci, du Secrétaire général. 14 Etats membres sur 15 avaient voté oui. Le non, équivalent à un veto bloquant la résolution, était celui de Mme Albright, ambassadeur des Etats-Unis. Un an auparavant, Bill Clinton, le Président américain, lors du Sommet des Chefs d'Etats réuni pour le 50ème anniversaire de l'ONU, avait dressé un éloge vibrant du Secrétaire général. Comment les Etats-Unis, contrairement aux déclarations de leur Président, au moins jusqu'au printemps 96, contrairement à l'avis de la majorité des nations, en sont-ils venus à souhaiter et à organiser le départ du Secrétaire général ? Quels furent les protagonistes de cet âpre combat ? Comment et pourquoi le dénouement final ? Quelles leçons en tirer sur le jeu des Etats et le comportement des hommes (et d'une femme) ?

I - "*Dramatis personae*" :

Boutros Boutros-Ghali et ses soutiens - Mme Albright et les Etats-Unis

A - L'annonce de la candidature

Le dimanche 21 juin 1996, depuis Bonn où il est en visite, le Secrétaire général fait publier un communiqué annonçant sa candidature à la réélection. La veille même, il avait encore affirmé que sa décision n'était pas prise. Pourquoi ce soudain revirement, le premier épisode d'un scénario à cascades ? Parce que Boutros, qui a été averti en confidence depuis quelques semaines que les Etats-Unis lui sont hostiles, vient d'apprendre que ceux-ci vont rendre publique leur position, et qu'il déci -

- de donc sur le champ de prendre les devants afin que la réplique de Washington fasse retomber sur l'Amérique la responsabilité du conflit.

L'aspiration du Secrétaire général à être réélu est, aux Nations Unies, donnée pour acquise. Certes, à l'été 1991, alors qu'il menait, presque seul, campagne pour son élection, il avait confié à l'ambassadeur de France en Egypte, qui fut plus tard représentant de son pays à l'ONU, que son principal atout était son âge. A 69 ans, il serait supposé ne faire qu'un seul mandat de 5 ans et rendre donc assez tôt le champ libre à d'autres concurrents. Mais depuis lors, comme d'usage, délices et poisons du pouvoir avaient produit leur effet. Boutros ne faisait pas la fête à New York. Il recevait peu, sortait encore moins. Modèle de l'étudiant puis de l'universitaire formé aux disciplines sévères de l'Ecole française, il travaillait jour et nuit. Il se grisait de l'enchaînement des crises et des coups. Il aimait aussi les honneurs, lui, le petit-fils de pacha, que ses talents avaient rendu indispensable au lourd système d'Etat égyptien, mais que sa condition de copte maintenait toujours un peu en retrait. Quelle revanche d'être salué par des salves de canon, de poser en septembre 1995 au centre d'une photo de groupe de plus 100 chefs d'Etat !

Décidé à solliciter un second mandat, le Secrétaire général était toutefois conscient de ce que 1996 était également l'année de l'élection présidentielle américaine. Soucieux d'éviter que la cause des Nations Unies, fort impopulaire chez les adversaires républicains de Bill Clinton, gênât la campagne de celui-ci, Boutros avait sagement résolu de différer jusqu'en novembre, après le résultat de l'élection présidentielle, sa propre annonce de candidature. Il y gagnerait de pouvoir se consacrer, l'esprit libre, à son travail, et de laisser son bilan parler pour lui.

B - Le bilan du premier mandat

Ce bilan, évidemment controversé, était satisfaisant. Elu au lendemain de la fin de la Guerre froide, le Secrétaire général, avait loyalement mis en œuvre les résolutions consensuelles du Conseil de sécurité. La gamme des pouvoirs de celui-ci, des mesures coercitives au recours à la force, s'était redéployée, les opérations de maintien de la paix s'enchaînaient depuis l'Asie jusqu'à l'Amérique centrale.

Assurément, échecs ou drames sanglants (Somalie, Rwanda, Bosnie) assombrissaient le tableau. Mais les Etats étaient conscients de ce que la responsabilité de ces défaillances pouvait leur être largement imputée, en particulier au plus puissant d'entre eux, les Etats-Unis, qui refusaient d'engager leurs troupes au sol (Rwanda, Yougoslavie), faisaient cavalier seul (Somalie, Haïti), ou de façon plus pernicieuse refusaient d'acquitter leur part des dépenses de l'Organisation. Boutros, en tout cas, faisait front. Il assumait la responsabilité de l'action globale des Nations unies, de leur implication profonde dans la recherche de la paix en Afrique où, quel que soit le coût, l'urgence était d'arrêter le cycle des massacres. Il s'était volontiers prêté à la convocation de ces grandes conférences qui traitaient de l'air du temps : environnement (Rio), Droits de

l'Homme (Vienne), condition de la femme (Pékin)... Tourné vers les chefs de gouvernement dont il se jugeait l'égal, plus distant à l'égard des équipes du Secrétariat, de la presse, ou des diplomates accrédités à New York, il faisait sereinement confiance aux Etats pour juger de son action qui était aussi la leur.

Il ne doutait ni de l'appui de l'Europe occidentale où il s'exagérait l'influence française, ni des vieux pays ex-socialistes ou du tiers monde dont il fut longtemps, en bon intellectuel progressiste, compagnon de route ; enfin ne se croyait-il pas en froid avec les Etats-Unis.

Certes Boutros défiait Washington, critiquant ses réticences à payer sa part du budget, recherchant l'allègement des sanctions contre l'Irak, reprochant à Israël des représailles excessives. Mais, foncièrement, l'Amérique restait pour lui la nation indispensable et l'OTAN, qu'il pensait être son bras armé, l'outil militaire par excellence du rétablissement de la paix, là où les forces de l'ONU (Yougoslavie) manquaient de vigueur. Il pensait s'être fait des amis dans l'administration américaine au temps des négociations de paix de Camp David. Cyrus Vance en particulier. Il flattait le Secrétaire d'Etat Warren Christopher - à la vérité essentiellement pour ses costumes taillés à Londres. Dérogeant à ses pratiques de solitaire, il invitait chez lui en tête à tête Madeleine Albright.

C- L'opposition américaine

Boutros se trompait sur les Etats-Unis. Ceux-ci, à l'époque du « nouvel ordre international » prônée par Bush père, avaient joué la carte du multilatéralisme et de l'ONU. Mais très vite, le démon, moins de l'isolationnisme que du « leadership » avait repris le dessus, portant Washington à ne pas accepter que ses troupes fussent sous commandement de l'ONU, à se détacher des opérations de maintien de la paix, à préconiser des règlements beaucoup plus brutaux, en Somalie, comme en Haïti ou en Yougoslavie. Au Congrès, les Républicains s'insurgeaient contre les tentatives d'indépendance de ce fonctionnaire international venu d'un autre continent, d'une autre culture. Embarrassé, le Président Clinton payait de bons mots Boutros. Mais il avait délibérément choisi de freiner l'engagement de l'ONU sur le terrain.

Boutros se trompait encore plus sur Madeleine Albright. Il avait vu en elle la partenaire idéale, venue d'Europe, universitaire comme lui - mais moins titrée - bonne francophone et sachant rire. Le problème est que Madeleine avait, tout comme Boutros d'ailleurs, de l'ambition, une ambition dont le Secrétaire général ne perçut ni l'ampleur ni les effets. Ambition pour son pays : elle est partisane du multilatéralisme, mais d'un multilatéralisme qu'elle veut « agressif », autant dire qui opère moins compte tenu des réalités qu'en fonction d'objectifs assignés, tels par exemple la propagation d'une certaine idée de la démocratie, la future « alliance des démocraties ». Ambition pour elle-même aussi ; Madeleine est amie d'Hillary Clinton qui mène combat pour la promotion des femmes. Warren

Christopher est vieux, fatigué. Pourquoi ne pas le remplacer ? Tâche impossible si l'image de Madeleine reste associée à celle d'une organisation extérieure à l'Amérique, et dont le symbole, le Secrétaire général, est l'objet d'attaques venimeuses du leader de l'opposition républicaine Bob Dole. Mais si Madeleine privait d'arguments les adversaires de Bill Clinton, en offrant à la commission de Affaires étrangères, qui décide de la confirmation d'une nomination ministérielle, le scalp du Secrétaire général, quel succès !

Survient enfin en décembre 1995, un incident personnel. Boutros qualifie de « *vulgaire* » un commentaire désagréable de Mme Albright. Le mot blesse celle-ci qui s'emploie à déchiffrer auprès du représentant de la France, lequel se démène mais en vain pour réduire l'étendue du dommage, l'exacte signification d'un adjectif français qu'elle prend pour une insulte.

Peu de jours s'écoulent avant qu'au tournant de l'année 1996, dans un secret qui ne sera dissipé que bien plus tard, Mme Albright lance l'opération « *Orient express* », délicate expression pour désigner la manœuvre visant à ramener au plus vite le Secrétaire général des Nations Unies dans son Orient natal. Madeleine bombarde de mémos anti-Boutros Warren Christopher et le président Clinton. Elle recherche un possible successeur au Secrétaire général, africain de préférence. L'homme choisi, approché, qui se laisse convaincre, à condition de ne pas saborder sa carrière et de rester dans l'ombre, est Koffi Annan, haut fonctionnaire du Secrétariat, talentueux, promu par Boutros qui l'apprécie mais s'en méfie. Ted Sorensen, ex-conseiller de Kennedy, époux d'une collaboratrice proche de Boutros, s'affaire clandestinement à préparer Koffi Annan à ses éventuelles futures responsabilités. Boutros, comme la plupart des diplomates, ignore tout.

Fin mars 1996, Bill Clinton, qui jusqu'ici n'avait pas pris position, cède à Madeleine. Cyrus Vance, l'ancien ministre de Carter, récupéré par Boutros comme envoyé spécial, ami supposé de celui-ci, reçoit mission de persuader le Secrétaire général de partir. Fort gêné, manquant d'éloquence, il échoue. Warren Christopher prend le relais, démarche, jusqu'au domicile de Boutros. Celui-ci lui sert un verre, offre un livre sur les masques funéraires du Fayoum, le congédie. Cyrus Vance revient à la charge, annonce tout heureux à Boutros qu'il pourrait prolonger son mandat d'un an jusqu'à son 75ème anniversaire. Nouveau refus de Boutros. Les Américains s'énervent, commencent en secret à laisser deviner leurs intentions auprès de quelques chefs d'Etat. Rien ne filtre de ces confidences téléphoniques, sans doute très évasives, et qui n'ébranlent aucune capitale. Sur un nouveau refus de Boutros, Warren Christopher, excédé, décide de rendre publique la position des Etats-Unis. Un journaliste prévient l'entourage du Secrétaire général qui, le 21 juin, devance l'annonce à la presse du Secrétaire d'Etat américain. Madeleine, à New York, feint la totale surprise.



Warren Christopher

II - L'affrontement est ouvert : stratégies et tactiques

La stratégie américaine est simple : protéger Mme Albright qui fait le tour des missions diplomatiques en expliquant qu'elle obéit à des instructions. Celles-ci sont limpides : l'ONU est une lourde machine, couteuse aux contribuables, mal gérée, peu efficace et qu'il faut donc réformer. Le maître-mot est réforme. Pour cette tâche prioritaire, un grand administrateur, un vrai secrétaire est préférable à un intellectuel, bon homme au demeurant mais qui prétend à tort être Général.

La tactique est aussi radicale : marteler à tout propos que la décision américaine est irrévocable. « Boutros doit partir le 1er janvier 1997 ». et qu'il vaut mieux dès à présent, consacrer les délibérations du Conseil de sécurité au choix d'un candidat, de préférence africain, puisque l'Afrique s'est accoutumée à l'idée d'une rotation de dix ans pour chaque continent, sans exclure cependant d'autres personnalités, dissimuler enfin le nom de Koffi Annan qui tient à son incognito. L'argumentation, reprise tant devant les diplomates que la presse est brutale. A quoi sert d'évoquer le nom de Boutros, puisque le sort de celui-ci est scellé par la décision américaine qu'était l'arme absolue du veto ?

A l'offensive des Etats-Unis, Boutros et ses amis répondent de manière aussi directe : le prétexte des réformes est fallacieux. Boutros a resserré l'organisation, diminué ses coûts, mais surtout, au détriment de ses amis, il a truffé son secrétariat, aux postes clés pour contrôler les dépenses, de hauts fonctionnaires américains. Boutros est africain. L'Afrique a droit à deux mandats. Il suffira de rallier l'OUA et au-delà tous ceux qui prètent intérêt à l'indépendance de l'organisation.

A - *Rounds* successifs avant le choc frontal

Les diplomates américains se répandent auprès des capitales, porteurs de leurs candidatures « *talking points* » axés sur le thème virginal de la Réforme. Boutros voyage, Allemagne, Russie, Angleterre, France. Partout, il reçoit de bonnes paroles, sincères, car ses hôtes ont peine à croire que Clinton puisse à ce point vouloir le renvoi d'un diplomate opiniâtre, courageux, au surplus l'un des négociateurs de la seule paix réelle israélo-arabe. Avec le temps, pensent beaucoup, dont les Français, après la réélection prévisible du Président américain, les tensions se relâcheront. L'espoir d'une reconduction de Boutros au moins pour une durée raisonnable renaitra.

L'emportent cependant les priorités politiques. Le sommet du G7 organisé à Lyon fin juin aurait pu isoler Clinton. Mais Chirac ne tient pas à embarrasser l'invité américain ni peut-être, quant au fond, donner à l'ONU plus d'importance qu'elle n'en mérite. On se félicite, dans un bref communiqué, du bon travail des Nations Unies et de leur Secrétaire général mais sans aller jusqu'à recommander la réélection de celui-ci.

Quelques jours plus tard au Cameroun, le Sommet de l'Union africaine est en revanche une étape décisive. L'OUA endossera-t-elle nommément Boutros ? Les Américains ont déferlé, inondant Yaoundé de leurs experts. Mauvaise nouvelle pour Boutros : Moubarak, assiégé au Caire par l'Ambassade des Etats-Unis, ne se déplace pas. Amr Moussa, ministre des Affaires étrangères égyptien est là, solide disciple de son ex-professeur. Lansana Kouyate, venu du secrétariat de New York, sonde les dirigeants. Trois sont catégoriquement hostiles : l'Ethiopien, l'Erythréen, le Rwandais. La Côte d'Ivoire vacille. Le salut vient de Mandela. Le Chef d'Etat africain le plus prestigieux est reconnaissant à Boutros de son réel dévouement à l'Afrique. Il fait équipe avec Arafat. Tous deux convainquent Paul Biya, le Président camerounais, de tenir avant l'ouverture officielle du Sommet une réunion plénière où ils présentent le texte d'une déclaration rappelant les droits de l'Afrique à un second mandat et appelant à appuyer la candidature de Boutros. Le texte est déclaré adopté par consensus. Mandela et Arafat pénètrent, radieux, dans la grande salle de conférence, appuyés sur les frêles épaules d'un Boutros ravi.

Atterrés, les Américains contre-attaquent aussitôt, parviennent à retarder la publication officielle de la déclaration du Sommet, soutiennent que celle-ci traite surtout de la revendication africaine à un second mandat, que le nom de Boutros-Ghali est rejeté à la dernière ligne. Etrange manière de lire un texte, qui se déroule en bonne logique cartésienne, du général au particulier. Peine perdue sur le moment, Boutros sort vainqueur du premier round, adoué par l'Afrique.

A New York, Madeleine, affaiblie, n'essaie même pas durant les présidences du Conseil de sécurité, française en juillet, allemande en août, d'engager le débat sur la recherche d'un candidat.

En marge de l'Assemblée générale, en octobre, le Secrétaire général réunit à son domicile les ministres français, égyptien et l'ambassadeur d'Italie, Paolo Fulci, qui présidera le Conseil à

Boutros Boutros-Ghali
et Madeleine Albright



la fin de l'année. Léa, l'épouse de Boutros, s'invite dans la discussion et déclare savoir de bonne source que le Président français, au lendemain de la réélection attendue de Clinton fera un aller-retour express à Washington pour convaincre celui-ci de ne pas prolonger une absurde querelle contre l'ONU et son Secrétaire général.

Propos et faits sont théoriquement encourageants. Madeleine, qui a fait une tournée de propagande en Amérique latine et Warren Christopher qui fit de même en Afrique, ont échoué à recueillir des appuis. Boutros lui-même et ses amis ne rayonnent cependant pas d'optimisme. Ils mesurent le poids, le lourd travail d'érosion d'une presse américaine, dominatrice au siège de l'ONU, qui ne doute pas du caractère irrévocable de la décision de Clinton. Comme elle ne doute pas non plus de la réélection de celui-ci, elle ne peut imaginer que des pays seraient assez fous « at the end of the day » pour s'opposer à l'Amérique. Boutros et ses amis pressentent que les appétits peuvent se réveiller. Les Américains n'ont toujours pas divulgué le nom de Koffi Annan. Mais s'ils privilégient la préférence africaine, ils laissent flotter les noms d'autres possibles candidats, des Européens, et surtout des femmes : Mme Brundtland, Mme Mary Robinson. L'obstination de Boutros ne risque-t-elle pas de faire perdre son poste à l'Afrique ?

B - La résolution du 16 novembre

Au lendemain de la réélection de Bill Clinton, le jeu reste figé. Chirac ne bouge pas. Certains plus tard parleront d'une communication téléphonique du Président français qui serait revenu sur l'idée d'une prolongation de quelques années du mandat de Boutros, mais sans succès. Au demeurant s'accrédite l'idée que Mme Albright va succéder à Warren Christopher. Le président américain pourrait-il nommer celle-ci Secrétaire d'Etat si le combat qu'elle mène contre la réélection de Boutros se solde par un échec ? S'il persiste dans sa nomination de Madeleine, Clinton se condamne à être inflexible sur le départ de Boutros.

Las de cette atmosphère fielleuse, les partisans de Boutros passent à l'acte. Ils proposent une résolution renouvelant classiquement le mandat du Secrétaire général. Le Conseil vote le 16 novembre. 14 voix pour. Une voix contre, celle des Etats-Unis. Victoire certes de Boutros, car même le représentant du Royaume-Uni, qui ne tarissait pas d'éloges en privé pour Koffi Annan, a voté pour le Secrétaire général. Mme Albright, qui comptait sur plusieurs abstentions, est visiblement touchée. Boutros a fait la preuve envers et contre tout qu'il méritait d'être réélu. Mais il ne triomphe pas. Personne ne jubile. Le non américain est un veto. Il a bloqué la résolution. Il est un roc.

Au lendemain du vote, les membres du Conseil se réunissent pour leur traditionnel déjeuner mensuel en l'honneur du Secrétaire général. L'atmosphère est surréaliste. Les anges passent et repassent. A l'issue du déjeuner, sur un trottoir mouillé de Manhattan, le représentant de la France et des Etats-Unis devisent. Madeleine dit son accablement. Elle est prête à tout proposer à Boutros : un titre de Secrétaire général émérite. La promesse d'un cycle infini de conférences. Il a tout refusé. Tant pis, il devra partir le 1er janvier. A titre personnel, le représentant de la France esquisse l'idée d'une prolongation d'un an. Il sait bien que Boutros au départ va refuser mais il sait aussi que le Secrétaire général ne doute plus de l'hostilité de l'administration améri -

- caine et qu'obtenir de ne pas partir le 1er janvier 1997, comme proclamé à satiété par Madeleine Albright, serait une sorte de revanche, courte mais symbolique. Boutros pourrait s'y rallier. Madeleine n'est pas enthousiaste, mais elle sort battue et éprouvée. Elle ne dit pas non. Les deux représentants consulteront leurs capitales sur la proposition. Si celles-ci refusent, ils oublieront l'un et l'autre leur entretien.

Les gouvernements américains et français rejettent l'hypothèse émise par leurs diplomates. Avisé beaucoup plus tard, Boutros Boutros-Ghali conviendra qu'il n'aurait pas en fin de compte dit non.

III - Avant le choc final : nouvelles stratégies

A - Les partisans de Boutros à la recherche d'éventuelles combinaisons juridiques

En théorie, il ne serait pas impossible de contourner le veto américain. Il serait permis d'envisager non pas la réélection du Secrétaire général mais la prolongation de son mandat pour deux ou trois ans, directement par une recommandation de l'Assemblée générale. On pourrait même supposer que face à l'impossibilité de s'acquitter de son devoir de proposer un Secrétaire général, le Conseil, par un vote de procédure qui échappe au veto, inviterait lui-même l'Assemblée générale à se saisir de la question. Mais les amis de Boutros n'insistent pas, pour la raison très simple que le débat n'est pas juridique, mais cr ment politique.

Face à l'intransigeance américaine, la majorité des Etats membres renonceraient à mener le combat. Le prix à payer – Washington l'a déjà fait savoir – serait le retrait du soutien des Etats-Unis à l'Organisation. Le Président de l'Assemblée générale, un Malaisien, Ismail Razali, n'aiderait pas à mener le combat car il a mal jugé de l'action de Boutros-Ghali dans une terre qu'il pense être d'Islam : la Bosnie. Un passage en force à l'Assemblée est décidément exclu. Le seul espoir réside dans la solidité du bloc africain.

Or celui-ci flanche. Les Américains ont décidé de concentrer leurs efforts sur les Africains et de débaucher des candidats. Début décembre la pièce maîtresse de la stratégie du Secrétaire général s'écroule. Cédant aux pressions, le Président de l'OUA, Paul Biya, avertit ses pairs que, compte tenu du blocage suscité par le veto américain sur le nom de Boutros, il rend leur liberté à d'éventuels candidats africains. Ceux-ci se multiplient, Niger, Mauritanie, Somalie, enfin Ghana dont le gouvernement, très officiellement, soumet le nom de Koffi Annan. Lui-même, discrètement, se borne à tenir audience dans son bureau et à prodiguer à l'adresse des Français des messages d'amabilité. Le nouveau Président du Conseil, Paolo Fulci, interroge le Secrétaire général. Il doit faire voter sur les nouveaux candidats. Doit-il ajouter à la liste le nom de Boutros ? Celui-ci refuse. Il reste fort des 14 votes qui se sont portés sur lui le 16 novembre. Il ne veut pas être mis en balance. Il compte sur les divisions, un éventuel veto pour que les tours de scrutin ne produisent pas de résultat. Fulci et Boutros conviennent de dire, en français, que le

Secrétaire général « *suspend* » sa candidature. La presse américaine choisit de traduire « *le Secrétaire général se retire* ». Les amis de Boutros expliquent qu'il n'en est rien, mais le mal est fait. Le représentant de la France déconseille à Boutros toute nouvelle déclaration car elle l'obligerait à descendre dans l'arène où les votes successifs dégraderaient son capital de voix.

B - L'offensive américaine s'accroît

La presse rapporte une déclaration de Moubarak donnant à penser que la candidature de Boutros n'engage plus désormais que son auteur. Le président égyptien dément : Trop tard. On parle d'un voyage secret à Washington d'Oussama Elbaz, le conseiller de Moubarak, dont rien de bon ne peut sortir. Paolo Fulci entame la procédure des votes indicatifs, en séance privée du Conseil dans la salle des consultations, donc sans effet juridique. Les votes sont secrets et seule la couleur des bulletins, recueillis par un fonctionnaire, distingue les membres permanents qui disposent du veto. Les tours de piste se succèdent deux jours durant. Koffi Annan prend la tête mais parmi les votes secrets négatifs, on compte toujours au moins le bulletin d'un membre permanent. Nul ne doute que c'est celui de la France.

A l'écart de ces scrutins indicatifs, le Secrétaire général table toujours sur l'effet produit par le seul vote officiel, celui du 16 novembre. Il pense que si le blocage persiste jusqu'à la date prochaine de clôture de l'Assemblée générale, un revirement peut se produire, un soulèvement d'exaspération de l'opinion dont Washington enfin devrait tenir compte. Les Américains abattent alors leur dernière carte : la nomination officielle de Mme Albright comme Secrétaire d'Etat. Un seul bruit se répand dans les couloirs de l'Assemblée générale : que préférez-vous ? Etre l'ami du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, et donc des Etats-Unis, ou de Boutros Boutros-Ghali l'Egyptien ? Au scrutin secret qui suit, le 12 décembre, Koffi Annan gagne encore des voix. Mal à l'aise, le représentant égyptien confesse à son voisin français qu'il a reçu instruction de voter pour le Ghanéen. Le Caire parlera par la suite d'une erreur de communication, mais le résultat est là. Le retournement égyptien est décisif, Chine et Russie s'alignent. Les concurrents de Koffi se retirent. Faut-il ajouter que de bons apôtres expliquent aux Français, à Paris comme à New York, que Koffi Annan saura les récompenser en leur octroyant le poste envié - qu'il occupe - de directeur des opérations de maintien de la paix.

Le 14 décembre au matin, le représentant français reçoit instruction de voter pour Koffi Annan. Il suggère au Secrétaire général de publier une très classique et gracieuse déclaration de conciliation. Boutros ne tient pas à paraître avoir cédé. Il ne se désiste ni ne dépose candidature. Il reste muet jusqu'au propos de courtoisie qu'il adresse à Koffi Annan, après le vote unanime du Conseil en faveur de celui-ci, seul nom proposé. Dans la foulée de leur résolution, les Etats membres, rassemblés, adoptent une autre résolution, message cardiaque d'éloge à Boutros-Ghali. Diplomatie – hypocrisie.

L'assemblée générale entérine. Boutros y fera ses adieux, sobrement mais fortement. Il réaffirme avec vigueur que la clé du succès de l'ONU tient dans l'indépendance de son Secrétaire général. Mme Albright n'apprécie pas. Elle le dira à Boutros dans un déjeuner privé que celui-ci, toujours ignorant de son véritable rôle, lui offre, avant qu'elle ne conclue en lui demandant conseil pour ses futures activités de Secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Diplomatie-hypocrisie.

Quelles leçons ?

La première leçon est celle de l'ampleur du décalage entre un changement important dans l'Organisation internationale, le renvoi du Secrétaire général des Nations unies, et l'origine strictement individuelle et locale de cet événement, puisqu'elle réside dans la volonté isolée d'une fonctionnaire américaine de devenir Secrétaire d'Etat. Mais il est vrai que Boutros-Ghali lui-même, comme ses deux prédécesseurs, Perez de Cuellar et Waldheim, avaient dû leur élection avant tout à leur ambition.

La seconde leçon est celle des limites de l'exercice connu comme celui d'une négociation diplomatique. Réduit à une simple alternative – départ ou non – hors l'hypothèse, jamais réellement discutée d'une prolongation de mandat, le débat était tout entier dominé par la menace d'emploi, d'ailleurs concrétisée, d'une arme absolue : le veto. Mais le veto lui-même n'était que la traduction d'une volonté radicale de la part des Etats-Unis de déni de l'Organisation. Le chantage était sous-jacent. Le veto américain, d'une toute autre signification que celui de la France, avait au moins le mérite d'éviter le développement d'une crise encore plus grave. Après tout peut-on juger que ce langage est sans doute ce que les Américains appellent le « soft power ».

La troisième leçon est qu'en fin de compte hommes et femmes disposent. Grâce à l'éviction de Boutros, Mme Albright fut confirmée sans difficulté par le Sénat et devint la coqueluche des diplomaties européennes. A peine installé, Koffi Annan cédera à un Français le fameux poste de directeur des Opérations de maintien de la paix que brûlaient d'occuper plusieurs de ses soutiens les plus fidèles. Quelques mois suffirent pour que le nouveau Secrétaire général découvre le goût de l'indépendance et le démontre avec éclat face aux Etats-Unis dans la gestion de la crise irakienne. La leçon de Boutros n'était pas perdue.

Un moment de grâce aux Nations Unies : Les négociations relatives à la Déclaration du Millénaire

Thérèse Gastaut

Directrice honoraire des Nations Unies



Le Sommet du Millénaire convoqué par l'Assemblée générale des Nations Unies à New York du 6 au 8 septembre 2000 a été un succès, se concluant par l'adoption de la Déclaration du Millénaire. Mais confirmant l'adage: "*Good news are no news*", on a vite oublié l'évènement et peu de recherches lui ont été consacrées, notamment dans les milieux universitaires francophones. Le difficile Sommet mondial de 2005 et surtout l'échec du sommet de Copenhague de 2009 sur les changements climatiques sont eux, en revanche, restés dans la mémoire collective comme autant de témoignages de l'impuissance et de l'inefficacité des Nations Unies. Dans ces conditions, j'ai été heureuse de me replonger dans l'année 2000 et dans les négociations précédant le Sommet.

En quoi suis-je qualifiée pour écrire un récit personnel sur le sujet ? Pour deux raisons. Tout d'abord, comme directrice des affaires publiques, j'avais été désignée point focal du Département de l'information du Secrétariat pour coordonner la communication autour du Millénaire. Ensuite parce que je fus la porte-parole des co-présidents du Sommet, le Président Sam Nujoma de la Namibie et la Présidente Tarja Halonen de la Finlande.

Le bon déroulement du Sommet s'explique par un dessein clair et ambitieux, exécuté dans un contexte international favorable, par le biais de négociations inclusives, le tout orchestré par une bonne équipe. A l'issue du Sommet, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) assurèrent la pérennité des résultats en contribuant de façon significative à l'amélioration de la vie quotidienne des hommes et des femmes des pays en développement.

I - Un grand dessein

Elu Secrétaire général des Nations Unies en décembre 1996, Kofi Annan a rapidement pris conscience du fait que l'Organisation avait un besoin urgent de renouveau. L'ONU décrédibilisée par ses échecs, en particulier face aux génocides du Rwanda et de Srebrenica, était par ailleurs au bord de la banqueroute, le contributeur américain accumulant les arriérés. A ce moment, M. Annan eut la réaction d'un homme qui, ayant servi l'ONU pendant 30 ans et étant maintenant à la tête du Secrétariat, a voulu sauver l'institution. Bien entendu sa réflexion ne pouvait être solitaire et il consulta abondamment les Etats, en particulier la super puissance avec qui il avait établi de longue date des relations de confiance. Dans son livre *"Interventions"*, M. Annan ne fait pas mystère du fait que ce fut la Secrétaire d'Etat américaine Madeleine Albright qui lui proposa dès la mi 96 d'être candidat au poste suprême contre le titulaire Boutros Boutros-Ghali.

Ainsi, M. Annan au début de son premier mandat sait ce qu'il veut obtenir des Etats membres, changer l'institution pour l'adapter aux réalités du XXIème siècle et à la mondialisation. Le 14 juillet 1997, il pose la première pierre de l'édifice avec son rapport *"Rénover l'ONU: un programme de réformes"*. Il prévoit une réforme administrative avec modernisation des méthodes de gestion et surtout une remise à plat des objectifs des Nations Unies avec un sommet en 2000. Il conclut qu'il s'agit de *"la réforme la plus vaste et la plus ambitieuse qui ait jamais été envisagée durant les 52 années d'existence de l'Organisation"*. L'Assemblée générale lui emboîte le pas et en décembre 1998, *"convaincue que l'an 2000 constitue un moment privilégié et d'un symbolisme impérieux pour articuler une vision inspiratrice des Nations Unies dans cette ère nouvelle"*, elle décide de convoquer un sommet du millénaire durant sa cinquante-cinquième session. Aiguillonnés par M. Annan, les Etats ont ainsi transformé un hasard du calendrier en une occasion inespérée de donner un nouvel élan aux Nations Unies.

L'étape suivante intervint le 3 avril 2000 avec le lancement mondial médiatisé à outrance du Rapport du millénaire du Secrétaire général. Sous le titre *"Nous, les peuples: le rôle des Nations Unies au XXIème siècle"*, le rapport définit l'ordre du jour du Sommet à venir. Les propositions de M. Annan partent du principe que la mondialisation est une force d'une puissance extraordinaire, qui présente aux peuples à la fois des possibilités et des défis sans précédent. *"Les avantages de la mondialisation sont évidents: une croissance économique plus rapide, un niveau de vie plus élevé... mais ces avantages restent fortement concentrés dans un nombre relativement réduit de pays et se répartissent de façon inégale au sein de ces pays"*.

Dans ce contexte, M. Annan exhorte les nations à s'engager à suivre un programme ambitieux de lutte contre la pauvreté et à satisfaire les besoins essentiels dans les pays en développement, en particulier ceux relatifs à la santé, à l'éducation et à l'environnement. En fait, le Secrétaire général a repris les conclusions des grandes conférences mondiales tenues dans les années 90 sous la houlette de son prédécesseur, le Dr Boutros-Ghali. Son génie a été de les assembler dans un cadre cohérent et de demander aux chefs d'Etat et de gouvernement de s'engager à les réaliser

d'ici l'horizon 2015. M. Annan donne aussi des clefs pour améliorer le rôle de l'ONU pour la paix, en reprenant les objectifs déjà approuvés par l'Assemblée générale relatifs aux armes de destruction massive, en prônant le renforcement des opérations de maintien de la paix et le meilleur ciblage des mesures économiques de façon à "*minimiser leurs effets sur les populations innocentes et à véritablement pénaliser les dirigeants fautifs*". Ainsi, le rapport contient des idées consensuelles tout en ayant le mérite de les exprimer clairement, en mettant l'être humain et non plus seulement les Etats au centre des préoccupations des Nations Unies. Les négociations relatives au document final du Sommet se feront sur la base de ce rapport.

II - Un contexte international favorable

L'époque se prêtait à un dialogue renouvelé entre les nations. Entre la fin de la guerre froide et les attentats terroristes du 11 septembre 2001 sur le territoire américain, l'ordre mondial était loin d'être pacifique mais le climat entre les puissances était apaisé. L'intervention occidentale au Kosovo en 1999 sans autorisation du Conseil de sécurité avait été canalisée après coup par celui-ci. Certes dans la région des Grands Lacs se déroulait ce que certains ont qualifié de troisième guerre mondiale au regard du nombre des victimes qu'elle fit, mais ce conflit "oublié" se déroulait bien loin des centres de pouvoir.

Les Etats-Unis, dans les dernières années de la présidence de Bill Clinton, une fois le Dr Boutros-Ghali écarté, se réinvestissaient dans l'Organisation. En 1999, l'Administration démocrate avait nommé un poids lourd, Richard Holbrooke, comme son Représentant permanent. En 2000, celui-ci réussissait à imposer les priorités américaines du moment, en particulier la reconnaissance par le Conseil de sécurité que la pandémie de VIH/sida, si elle n'était pas enrayée, mettait en danger la stabilité et la sécurité ainsi que la fixation d'un plafond de 22% du montant du budget ordinaire de l'Organisation pour les contributions obligatoires des Etats membres. Sa relation avec le Secrétaire général était excellente, au point qu'en quittant son poste en 2001 il déclara que son pays devrait appuyer l'idée d'accorder un second mandat à M. Annan.

Les critiques les plus virulentes faites à l'Organisation avaient été désamorçées par le biais d'exercices publics d'examen de conscience et de contrition. En novembre 1999, le Secrétaire général transmettait à l'Assemblée générale son rapport sur la chute de Srebrenica. Le mois suivant, en décembre, il rendait public le rapport de la Commission indépendante d'enquête qu'il avait établi pour examiner les actions des Nations Unies face au génocide au Rwanda. Ces rapports démontraient que la responsabilité de n'être pas intervenu pour stopper ces atrocités incombait non pas tant à l'ONU qu'à l'incapacité des puissances à agir. Et pour contrebalancer ce triste diagnostic et donner des signaux d'espoir, M. Annan avait réuni un groupe de haut niveau présidé par Lakhdar Brahimi, un ancien ministre des affaires étrangères de l'Algérie, afin

d'examiner les moyens de renforcer les opérations de paix des Nations Unies. Les recommandations du rapport étaient aussi à l'ordre du jour du Sommet ainsi que d'un Sommet parallèle du Conseil de sécurité qui s'est tenu le 7 septembre.

En 1999, M. Annan avait lancé d'autres idées novatrices. D'abord, en janvier, il dévoila au *World Economic Forum* de Davos le projet d'un Pacte mondial entre les Nations Unies et le secteur privé. Par la suite, en septembre, dans un discours à l'Assemblée générale, il avança l'idée de la légitimité des interventions humanitaires entreprises à l'intérieur d'un pays sans l'accord de son gouvernement quand celui-ci ne protégeait pas sa population. Ces propositions avaient été reçues comme des brûlots par les pays du Sud et le Secrétaire général eut la sagesse de ne pas les pousser en 2000. Il fallait laisser le temps au temps. Au Sommet mondial de 2005, elles furent adoptées et en fait, elles sont devenues des leitmotifs des Nations Unies sous les labels de partenariat public privé et de responsabilité de protéger.

III - Des négociations inclusives

Parlant du Sommet, le Secrétaire général usait d'une formule choc "*All hands on deck*". En effet des consultations tous azimuts furent menées pour identifier les aspirations de l'humanité et définir le rôle des Nations Unies pour qu'elles se réalisent. En 1999, cinq débats régionaux permirent aux dirigeants politiques et à la société civile d'émettre des propositions. En mai 2000, une assemblée parallèle, le Forum du millénaire, réunit un millier de représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) venus de cent pays. En août, on convoqua un Sommet du millénaire des dirigeants religieux et spirituels pour la paix mondiale ainsi qu'une conférence des présidents de parlements nationaux sous l'égide de l'Union interparlementaire. Les ONG avec Oxfam à leur tête avaient lancé une campagne sous la bannière "*Make poverty history*". Quel fut l'impact de ces consultations sur le résultat du Sommet, et plus spécifiquement sur les négociations du projet de document final entre diplomates des missions permanentes au siège de l'ONU à New York ? A mon sens, il fut considérable non pas tant au niveau du contenu d'une déclaration que l'on voulait courte et consensuelle qu'à la création d'une obligation de réussite. Face à la fièvre millénariste de la planète, les diplomates étaient obligés de s'entendre.

En mars 2000, l'Assemblée générale demandait que la négociation du document final du Sommet soit conduite par le biais de négociations informelles sous la direction du Président de sa 54ème session, Theo-Ben Gurirab, le ministre des affaires étrangères de la Namibie. Fort de son passé de combattant de la liberté de la SWAPO et de la récente indépendance de son pays, l'homme jouissait d'une autorité naturelle et de l'appui de tous les Etats. La formule des négociations informelles était habile dans la mesure où, ne faisant l'objet d'aucune publicité, rapport ou compte-rendu, elle évitait la dramatisation des débats comme toujours houleux dans le microcosme onusien et les postures prises uniquement pour flatter les opinions publiques nationales.

Les 189 Etats membres de l'époque participèrent aux négociations qui ont duré plusieurs mois. Selon l'usage, un rôle essentiel fut joué par les groupes, en particulier le Groupe des pays de l'Europe de l'Ouest et autres pays et le Groupe des 77. En mai 2000, le Groupe des 77 avait tenu le Premier Sommet du Sud à La Havane. Il s'engageait à faire du Sommet du Millénaire un succès, en demandant que partant du thème central "*Le rôle des Nations Unies au XXIème siècle*", deux sous-thèmes soient consacrés à "*Paix, sécurité et désarmement*" et à "*Développement et élimination de la pauvreté*". Ces titres sont au cœur de la Déclaration. Du côté du Secrétariat, la présence fut discrète comme il se doit dans des négociations intergouvernementales. Néanmoins comme le point de départ était le rapport du Secrétaire général, un haut fonctionnaire, et lui seul parmi le personnel, fut constamment présent dans les coulisses. Il s'agissait de John Ruggie, le Sous-Secrétaire général au Cabinet de M. Annan de nationalité américaine et l'un des auteurs du rapport.

Après des discussions difficiles et prolongées, le 5 septembre, l'Assemblée générale adoptait sans vote le projet de Déclaration du Millénaire, un texte clair de 32 paragraphes. Le procès verbal de la réunion est édifiant. Après un accrochage haineux entre l'Irak et le Koweït, l'Union européenne, les Etats-Unis, la Chine, la Russie et le Nigeria au nom du Groupe des 77 se félicitèrent de l'adoption d'un document qui réaffirmait la foi des Etats membres dans les principes et objectifs des Nations Unies. Néanmoins des réserves furent émises par le Représentant permanent adjoint de la France, Yves Doutriaux, s'agissant de l'idée d'une conférence internationale pour identifier les moyens d'éliminer les dangers nucléaires, rejoint en cela par les Etats-Unis. Le Nigeria au nom du Groupe des 77 eut le mot de la fin se félicitant "*d'un travail remarquable, d'un texte dont nous pouvons être fiers et qui marquera notre époque*" et demandant aux délégations de lever leurs réserves lors du Sommet: "*C'est un projet de Déclaration sur lequel nous devrions tous souscrire du fait que nous sommes dans un nouveau millénaire*".

Le 8 septembre la Déclaration du Millénaire était adoptée par les 191 pays qui ont participé à ce qui fut le plus grand rassemblement de dirigeants du monde entier qui se soit jamais vu .



IV - Une équipe de rêve ?

Derrière ce résultat, il faut souligner le travail d'équipe accompli par le Secrétariat. Le totem du Sommet fut bien entendu Kofi Annan. Il en fit son affaire personnelle : il avait une histoire à raconter et l'opinion avait confiance en lui. Il veilla à ce que le projet ne soit pas phagocyté par la bureaucratie onusienne. Un exemple illustrant cette démarche est la rédaction de son rapport du Millénaire. Traditionnellement les rapports dits du Secrétaire général sont verbeux et indigestes, reprenant les contributions de tous les départements qui y défendent leurs intérêts respectifs. Dans ce cas, la rédaction en fut confiée uniquement au Professeur Ruggie et à Andrew Mack, le directeur du Bureau de la planification stratégique, un fonctionnaire de nationalité australienne.

M. Annan eut l'intelligence de ne pas se mêler de la gestion détaillée et de l'orientation quotidienne à donner aux travaux préparatoires, confiant cette tâche à la Vice-Secrétaire générale, Louise Fréchette, une ancienne Sous-Ministre de la défense canadienne et une femme d'autorité.

Moins connue sans doute est la rigueur de son engagement, fait de foi dans les Nations Unies, de droiture et de sincérité. Je suis toujours surprise que contrairement à d'autres elle n'ait pas écrit ses mémoires où il lui aurait été aisé de se glorifier de bien des succès. Sa directrice de cabinet, Marta Mauras, l'appuyait avec ferveur. Elle est à l'heure actuelle la Représentante permanente du Chili auprès des Nations Unies à Genève. Mme Fréchette réunissait chaque semaine la dizaine de responsables travaillant sur le Sommet dans la salle dite "des cartes" au 38ème étage du Secrétariat. Et il s'agissait de vraies réunions de travail où chacun venait préparé... et à l'heure.

Le Professeur Ruggie, qui est aujourd'hui Professeur à la Harvard Kennedy School of Government, en était l'une des chevilles ouvrières. Parmi ses motivations je citerai son attachement indéfectible à M. Annan. Dans un article du New York Times, M. Ruggie déclare: *"He's the most wonderful being I've ever met, I know that sounds corny, but it's true"*.

L'autre pilier de ces réunions était Miles Stoby, le Sous-Secrétaire général aux affaires de l'Assemblée générale, chargé à la fois de superviser "l'intendance", à savoir les services mais aussi et surtout de veiller à satisfaire les attentes du Président de l'Assemblée générale et des Etats membres, pour ne pas dire les devancer. M. Stoby, un fonctionnaire chevronné du Secrétariat après avoir été diplomate de Guyana, est connu à la fois pour son intelligence et, d'autres diront, pour une certaine forme de machiavélisme, qualité appréciée dans les organisations internationales. Dans la conférence de presse d'avant le Sommet, la Vice-Secrétaire générale n'a pas manqué de rendre hommage à la contribution de ces deux hommes. Edward Mortimer, le chef du Groupe de rédaction des discours du Secrétaire général et un ancien journaliste du *Financial Times*, était également un assidu de ces réunions.

Enfin, mettant en pratique la nouvelle politique de M. Annan en matière de communication, le Département de l'information participa dès l'origine à ce travail de cabinet. J'eus le privilège

d'en être désignée la représentante. L'Organisation avait compris que l'information n'est pas un habillage de décisions prises en son absence, mais qu'à l'ère de la société de l'information elle était consubstantielle au succès de toute entreprise. Le Département dirigé par Kensaku Hogen réussit à mettre le Sommet à l'agenda mondial.

V - Un sommet sauvé par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

Le Sommet se déroula tel qu'il avait été scénarisé avec soin, comprenant une séance plénière où chaque dirigeant s'exprimait durant cinq minutes et quatre tables rondes interactives. Chacun repartit avec le texte de la Déclaration du Millénaire et la photo de groupe, toujours très appréciée, prouvant "qu'on était là". La presse pratiquement unanimement loua d'une façon presque excessive les résultats du Sommet et le rôle du Secrétaire général. Il y eut néanmoins des avis divergents. Ainsi David Rieff écrivit un article au vitriol dans le *Wall Street Journal*. Critique coutumier de M. Annan, l'écrivain et journaliste américain estimait que "en fait, sous le règne de M. Annan, l'ONU n'a été qu'un long exercice dans l'apparence de la réforme. C'est peut-être bien un triomphe du marketing". Et il conclut "Le sommet du millénaire des Nations Unies est le plus grand sommet de l'histoire de l'Organisation. Il restera sans doute dans les mémoires comme le plus inutile".

En effet, il y avait un risque évident, une fois le Sommet terminé, les dirigeants rentrés dans leurs pays, le soufflet médiatique retombé, que la Déclaration du millénaire s'ajoute à la pile des rapports oubliés des Nations Unies et aux promesses non tenues. En 2001 le trait de génie fut d'extraire de la Déclaration du Millénaire huit objectifs de développement, à savoir réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Chaque objectif est quantifié et s'accompagne d'un calendrier visant à son exécution d'ici 2015.

Quand il tire le bilan de ses dix ans à la tête de l'ONU, M. Annan estime que les OMD et la responsabilité de protéger constituent ses legs politiques les plus significatifs. En effet, selon lui, ces initiatives ont contribué à renouveler les structures de la gouvernance mondiale et à leur donner comme finalité une vie meilleure pour chacun sur la planète.

Les OMD sont devenus année après année les référents mondiaux du développement et la feuille de route des nations et des peuples dans la lutte contre la pauvreté. Le succès de ce catalogue simple et tourné vers le quotidien des gens tient beaucoup à celui qui s'en fit le champion, Mark Malloch Brown, à l'époque Administrateur du Programme des Nations Unies pour le Développement et plus tard membre du gouvernement du Royaume Uni. Aujourd'hui, le grand débat au sein des organisations internationales est de choisir pour la période suivant 2015 une nouvelle stratégie du développement. Bien que l'histoire se répète rarement, les dirigeants et les peuples trouveront peut être une source d'inspiration dans la Déclaration du Millénaire pour définir leurs projets à l'horizon de 2030.

Le mythe du "Cut off" ou la négociation introuvable

Guillaume Berlat

Pseudonyme d'un ancien haut fonctionnaire



Dans la Charte de l'ONU, le concept de désarmement apparaît de manière secondaire à l'article 11 consacré aux compétences de l'Assemblée générale. Son paragraphe 1 prévoit qu'elle peut faire des recommandations "*soit aux membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux deux*", « *y compris (sur) les principes régissant le désarmement et la limitation des armements* ». A Genève, la Conférence du désarmement est l'héritière de la Conférence du Comité des dix nations (1962) et de la Conférence du Comité du désarmement (1969). C'est à l'issue d'un processus d'élargissement, d'organisation des travaux autour des groupes et d'abandon de la présidence américano-soviétique qu'a été créée en 1984 la Conférence du désarmement, à la suite des décisions de la Première session spéciale de l'Assemblée générale consacrée au désarmement (1ère SED) en 1978. Son document final – véritable bible du désarmement multilatéral - la présente comme « *le forum multilatéral unique de négociation sur le désarmement* », la délibération étant réservée à l'Assemblée générale et à la Commission du désarmement de l'ONU.

Association des
Internationalistes

Durant toute la période de la guerre froide, aucune avancée dans le domaine du désarmement multilatéral n'est enregistrée, faute d'un minimum de confiance entre Etats, indispensable à la recherche de compromis touchant au cœur de leurs politiques de sécurité. La Conférence du désarmement se cantonne à un rôle d'organe de dialogue, de confrontation des points de vue entre l'Ouest, l'Est et le Sud mais aussi à un rôle de rencontre des expertises techniques existantes. Ceci facilitera plus tard les négociations particulièrement complexes dans le domaine des armes chimiques (définition des armes, mise en œuvre des engagements, destruction des stocks anciens, périmètre de la vérification).

A Genève et plus encore au Palais des Nations, l'histoire de la Conférence du désarmement ne serait-elle qu'un éternel recommencement ? 80 ans après ses premiers balbutiements dans l'entre-deux guerres mondiales, elle se trouve dans l'impasse. Elle ne parvient pas à s'accorder sur son programme de travail, et par conséquent, à lancer la négociation dite « Cut-off », troisième volet d'un triptyque sur les armes de destruction massive. Le "Cut-off" vise à arrêter la fabrication de matières fissiles à usage militaire, voire, dans sa version extensive, à détruire les stocks existants. Cette ambiguïté est l'une des ses difficultés. Au-delà, la conjugaison de la dégradation du climat international et de la rigidité du mode de fonctionnement de l'institution genevoise aboutit au blocage de la Conférence. On mesure ainsi les vicissitudes et les contraintes pesant sur le désarmement multilatéral.

I - Les vicissitudes du désarmement multilatéral : de la confiance à la méfiance

A - La Conférence du désarmement

bénéficiaire du cercle vertueux de la confiance : la « *décennie prodigieuse* »

La période d'embellie qui précède et suit immédiatement la fin de la guerre froide permet à la Conférence du désarmement de mettre à son crédit deux succès importants : la convention d'interdiction des armes chimiques (C.I.A.C.) en 1993, et le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (T.I.C.E.) en 1996. Pour être complet, ajoutons la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel négociée dans un cadre sui generis, en dehors de l'enceinte genevoise et conclue en 1997. La confiance engendre la confiance. Tout semble aller pour le mieux dans le meilleur des mondes. L'Histoire va-t-elle se répéter ?

Selon une conception mécanique de l'Histoire, la fin de la dernière décennie du XXe siècle doit voir l'achèvement du triptyque sur les armes de destruction massive avec la conclusion du traité d'interdiction de la production des matières fissiles à des fins militaires (T.I.P.M.F. ou « cut-off » sous son acronyme anglo-saxon) comme le prévoit le document final de la Conférence d'examen du traité de non-prolifération des armes nucléaires (T.N.P.) de 1995. Complémentaire du T.I.C.E. (mise en œuvre de contraintes qualitatives), le T.I.P.M.F. (mise en œuvre de contraintes quantitatives) en constitue le parachèvement en raison de son double objectif, instrument de désarmement et de lutte contre la prolifération des armes nucléaires. Malheureusement, la vérité d'un temps n'est pas en diplomatie celle de tous les temps.

B - La Conférence du désarmement

victime du cercle vicieux de la méfiance : la « *décennie déconcertante* »

Après la session prometteuse de 1998 intervenant dans le contexte de la condamnation unanime des essais nucléaires indiens et pakistanais, celle de 1999 doit voir le lancement de la négociation du T.I.P.M.F.. Or, il n'en est rien entre 1999 et 2002. L'illusion aura duré moins d'une décennie. Le grand face-à-face Est-Ouest ayant vécu, on a voulu croire à un désarmement linéaire. Or, l'enceinte genevoise ne parvient pas à s'accorder sur le préalable indispensable au lancement effectif de ses activités que constitue l'adoption de son programme annuel de travail. En 1997 et 1998, un consensus a minima se dégage pour lancer la négociation du T.I.P.M.F. sur la base du mandat Shannon (du nom de l'ambassadeur du Canada), adopté en 1995. Il se lit ainsi : « *La Conférence charge le Comité spécial de négocier un traité non discriminatoire, multilatéral et internationalement et effectivement vérifiable interdisant la production des matières fissiles pour des armes nucléaires ou d'autres dispositifs explosifs nucléaires* ». Or, ce comité spécial ne s'est jamais réuni. Les négociations sur la négociation constituent la toile de fond des travaux.

A compter de la session 1999, chaque Etat essaie d'obtenir la prise en compte des sujets qui lui importent en puisant dans le « *texte sacré* » que constitue le « *décalogue* » adopté en 1978 : notamment désarmement nucléaire ; programme global de désarmement ; assurances négatives de sécurité ; prévention d'une course aux armements dans l'espace extra-atmosphérique (PAROS)

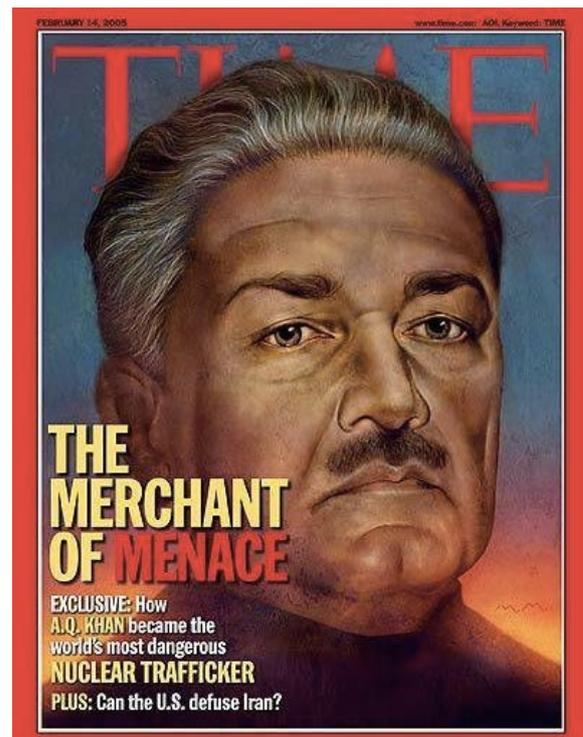
Au fil du temps, chaque délégation défend la priorité exclusive qu'elle accorde à un point spécifique de ce catalogue : désarmement nucléaire, P.A.R.O.S., « cut-off », interdiction du transfert des mines antipersonnel dans le but plus ou moins avoué de bloquer tout processus de négociation. Un sujet prend l'autre en otage. Les blocages l'emportent sur les dynamiques de négociation. L'accessoire l'emporte sur le principal. La surenchère fait place à l'esprit de compromis indispensable au succès d'une négociation internationale.

II - Les contraintes du désarmement multilatéral : du dehors au dedans

A - Facteurs externes : la révélation d'une double dégradation

- Climat des relations internationales assombri : le retour de la « paix froide ». Force est de constater, à travers la pratique, que l'entreprise du désarmement se trouve toujours limitée par le contexte international. Plus le contexte stratégique international est mauvais, plus les Etats attachent du prix à leur sécurité, moins le désarmement concerté a des chances d'être accepté et donc de se transformer en réalité tangible. Bien loin de construire progressivement la confiance, l'environnement international conduit, au tournant du siècle, à un raidissement de chaque Etat, à une atmosphère de méfiance grandissante. La fin du XXe siècle et le début du XXIe siècle marquent de ce point de vue le retour à une ambiance guerre froide.

La période voit l'accumulation de nuages : 1999 (intervention de l'OTAN au Kosovo, crise indo-pakistanaise à propos du Cachemire) ; 2000 (polémique sur l'élargissement de l'OTAN à l'Est, affirmation d'un unilatéralisme américain et distance grandissante par rapport au multilatéralisme dans le désarmement) ; 2001 (rapprochement sino-russe, diabolisation des « Etats voyous », stigmatisation par Washington des pays appartenant à « l'axe du mal » après les attentats du 11 septembre, crispation américano-chinoise sur Taïwan, différends américano-russes sur la défense anti-missiles, le traité ABM) et 2002 (Irak, Proche-Orient, Inde-Pakistan, révélations sur le réseau d'Abdul Qadeer Khan, le « père » de la bombe pakistanaise et ses ramifications en Libye, en Corée du Nord et en Iran). De bipolaire, le monde entre dans un moment unipolaire.



- Climat stratégique international défavorable : « *Le temps n'est pas propice au désarmement* ». Lors de la 1ère S.E.D. (1978), Valéry Giscard d'Estaing déclare : « *On ne peut progresser dans la voie du désarmement qu'à condition d'avancer vers une nouvelle amélioration des relations internationales. Ce n'est pas uniquement lorsqu'on parle de désarmement qu'on le fait avancer, mais chaque fois qu'on atténue des tensions internationales* ». Cette affirmation est pertinente quand causes générales et spécifiques s'ajoutent.

Les mauvaises nouvelles viennent troubler la quiétude des bords du Lac Léman : répercussion des attentats du 11 septembre 2001 avec le début de l'intervention alliée en Afghanistan ; retrait du traité ABM (défense antibalistique) par Washington en 2002 alors que ce traité bilatéral était considéré indispensable à la stabilité stratégique ; projet de défense anti-missiles installé dans des pays de l'ex-Pacte de Varsovie ; élargissement de l'OTAN aux frontières de la Russie . Elles s'accompagnent d'une réticence accrue de l'administration américaine face au désarmement multilatéral. Le sous-secrétaire d'Etat américain pour la maîtrise des armements et pour la sécurité internationale, John Bolton marque en 2001 à Genève son refus des « *traités Maginot censés créer une fausse impression de sécurité* ». La nouvelle administration rejette ainsi la négociation d'un protocole de vérification à la convention d'interdiction des armes biologiques.

Cette détérioration de la situation trouve son prolongement dans la rareté des réunions du P5 en raison de l'opposition entre Etats-Unis, France, Royaume Uni, d'une part et Russie et Chine, de l'autre. Elle se décline à trois niveaux. Tout d'abord, le blocage du désarmement bilatéral américano-russe. Les principaux chantiers, en particulier le traité sur la réduction des armements stratégiques (processus START), font les frais du retrait américain du traité ABM. Ensuite, celui du désarmement régional européen. A l'O.S.C.E. (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), le traité sur les forces classiques en Europe (FCE) adapté voit sa ratification renvoyée aux calendes grecques en raison d'un désaccord d'interprétation sur le stationnement de troupes résiduelles russes en Géorgie et en Moldavie. Enfin, celui du désarmement multilatéral (échec de la négociation du protocole de vérification à la convention biologique et des traités sur le commerce des armes et sur les mines antivehicules) a des répercussions sur les travaux de la Conférence, véritable baromètre du contexte stratégique. D'ordre politique, les raisons du blocage ne peuvent être surmontées par un « miracle textuel ».

B - Facteurs internes : la révélation d'un double désaccord

- La manière d'aborder le programme de travail : la « *multiplication des diviseurs* ». L'inadéquation des méthodes de travail de la Conférence du désarmement, voulues dès le départ par Américains et Soviétiques pour se prémunir contre tout risque d'emballement, contribue à la paralysie de l'institution genevoise. Les plus importantes sont : la présidence mensuelle tournante ; la règle du consensus sur les questions de substance, l'adoption du programme de

travail au début de chaque session annuelle ; la rupture du rythme de travail en raison des intervalles trop longs entre les trois parties de la session annuelle ; la nécessité de faire passer les points de vue par le biais des groupes géographiques. La Conférence consacre le plus clair de son temps à « *discuter des meilleurs moyens de travailler le jour où elle travaillera* ».

Les délégations en sont réduites à privilégier de manière liturgique la voie procédurale. Cette démarche ne parvient pas à surmonter les blocages. Elle se concrétise par la mise en place de trois coordinateurs spéciaux chargée des questions suivantes : réexamen de l'ordre du jour, élargissement, efficacité du fonctionnement de la Conférence dont les travaux ne débouchent pas. Les désaccords sur le contenu des négociations constituent la toile de fond des discussions. Les réponses apportées opèrent un contresens sur le diagnostic et donc sur les remèdes proposés. Les discussions traduisent l'absence de réflexion inscrite dans une vision d'avenir.

- **La manière d'aborder la négociation du T.I.P.M.F. : quand le « cut-off » s'éveillera ?** Dès l'origine, des difficultés apparaissent. La première tient au lien établi entre le lancement de la négociation du T.I.P.M.F. avec le PAROS. Les Américains n'acceptent qu'un mandat de discussion pour l'espace alors que Russes et Chinois exigent un mandat de négociation. La deuxième a trait aux objectifs du T.I.P.M.F.. Alors que les Etats nucléaires le considèrent comme une fin, les abolitionnistes n'y voient qu'une étape sur la voie du désarmement nucléaire complet. La troisième est liée à l'interprétation du mandat Shannon qui repose sur un malentendu. Les Etats nucléaires ne veulent pas inclure les stocks anciens de matières fissiles dans le champ de la négociation, alors que les Etats dits du seuil exigent leur inclusion. La dernière difficulté porte sur le périmètre de la vérification.

La négociation du T.I.P.M.F. est renvoyée aux calendes grecques. A Genève, chassez le contexte international, il revient au galop. Pour reprendre la formule de Bertrand Badie, nous nous trouvons de facto si ce n'est de jure dans une « *négociation de puissance* » (entre les cinq puissances nucléaires au sens du T.N.P. et plus particulièrement entre Américains et Russes épaulés par les Chinois) et non dans une « *négociation globale* » (entre 61 Etats négociant sur un pied d'égalité). La Conférence du désarmement est malade. On peut douter que certains de ceux qui se portent à son chevet souhaitent sa guérison. Les autres sont désarmés.

Les diplomates prennent progressivement conscience de l'impossibilité de trouver un consensus sans un accord global entre Moscou, Pékin et Washington. Cette situation contribue à une marginalisation croissante de l'enceinte genevoise qui se transforme peu à peu en « juxtaposition de soliloques ». Elle n'est pas sans rappeler celle décrite dans ses Mémoires par l'ancien ministre des Affaires étrangères, Georges Bonnet quant à sa perception de la Conférence du désarmement dans les années 1930 : « *Et dans le somptueux Palais de Genève, il n'y avait plus que des acteurs qui s'agitaient frénétiquement, craignant que le théâtre ne finisse par fermer ses portes. Ils montaient sans relâche des intrigues compliquées et subtiles qui ne menaient à rien* ». L'échec des sessions 1999 à 2002 leur a-t-il servi de leçon ?



- Pour parler franchement : non, mes amis et moi ne sommes pas intéressés par une solution négociée.

Voutch

Association des
Internationalistes

Le Service Européen pour l'Action extérieure et la négociation

Pierre Vimont

Secrétaire général exécutif du Service européen pour l'Action extérieure



Aborder la question de la négociation dans le cadre des activités du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE) peut apparaître à première vue surprenant dès lors que ce service représente encore une jeune organisation – à peine quatre années d'existence – et que son expérience en la matière pourrait donc être considérée comme relativement ténue pour offrir matière à une analyse sérieuse. Pourtant, le défi en vaut la peine et, à travers cette problématique de la négociation, un certain nombre de questions qui se posent aujourd'hui à l'action extérieure de l'Union européenne (l'Union peut-elle être vue comme un acteur significatif en matière internationale ? Incarne-t-elle un pouvoir suffisamment fort pour s'imposer dans les négociations internationales ou est-elle seulement constitutive d'un pouvoir de type normatif ?...) peuvent éventuellement se présenter sous un nouvel éclairage, susceptible d'aider les analystes à mieux comprendre ce que cherche à faire l'Union européenne dans le cadre de son action extérieure et à mieux en apprécier les contraintes et les limites mais aussi les objectifs et les potentialités. Pour rendre le propos aussi fluide que possible, essayons de répondre à des questions simples : dans quel type de situations le SEAE négocie-t-il en général au nom de l'Union européenne ? Selon quelles procédures et quelles pratiques ? Quels enseignements peut-on tirer précisément de cette pratique, qui pourraient servir éventuellement de conseil pour la poursuite de l'action internationale de l'Europe dans les années à venir ?

I - Que négocie-t-on en général au SEAE ?

Le SEAE n'est pas une création sans passé. Il a pour origine des administrations pré-existantes qui intervenaient soit dans le cadre de la Commission européenne soit dans le cadre du Conseil des Ministres. Son action s'est donc inscrite d'emblée dans les pas de ce qui se faisait déjà auparavant mais selon des procédures qui se sont voulues mieux intégrées, selon la volonté même des rédacteurs du Traité de Lisbonne. Celui-ci a eu en effet pour volonté de faire en sorte que les différents instruments de l'action extérieure de l'Union puissent être coordonnés d'une manière plus régulière et institutionnelle que par le passé, afin de conférer aux activités internationales de l'Europe une plus grande efficacité et, surtout, une orientation politique qui puisse être à la fois partagée par tous les acteurs institutionnels de l'Union et comprise de tous, y inclus nos partenaires internationaux. Il en découle par construction des catégories de négociations très variées reposant sur des types d'accords tout aussi divers.

En schématisant quelque peu notre propos, on peut distinguer entre deux situations de négociation assez différentes : celles qui interviennent en temps ordinaire et celles qui relèvent davantage du temps de crise. La situation, assez classique au demeurant, est importante en ce qu'elle fait intervenir le SEAE de manière assez différente et avec une latitude de compétences très variées.

A - En temps ordinaire

Dans le premier cas, celui des temps ordinaires, la négociation, quand elle a lieu, porte pour l'essentiel sur la discussion d'accords internationaux avec les partenaires de l'Union : pays tiers, organisations internationales ou régionales, organisations non-gouvernementales, etc. De tels textes couvrent un champ extrêmement varié de compétences et cette seule réalité implique déjà pour le SEAE une relation de travail forcément complexe avec les autres services de la Commission ou du Conseil. Ces accords peuvent être en effet des accords de commerce où la compétence de l'Union a un caractère exclusif ou bien des accords de coopération, de partenariat ou d'association dont le champ d'action pourra, selon les cas, couvrir des secteurs d'activités aussi variés que l'éducation, les transports, l'énergie, la justice ou l'immigration, ce qui implique à chaque fois de bien apprécier la part de compétence de chacun des acteurs institutionnels et, dans la répartition des rôles pour la négociation proprement dite, de bien définir le rôle de chacun.

Reste enfin l'hypothèse du dialogue politique où le SEAE peut agir en chef de file non contesté par rapport aux autres administrations européennes mais où, là encore, l'accord des Etats Membres est nécessaire. En d'autres termes, pour ce type de négociations liées à des accords internationaux, le SEAE est un acteur parmi d'autres, souvent reconnu comme le chef de file naturel de la délégation européenne qui discute avec les partenaires des pays tiers ou des organisations multilatérales; mais sa marge de manœuvre s'inscrit dans des limites précises et imposées par les compétences des différents services concernés par une telle négociation. Au demeurant c'est très souvent le SEAE qui fixera le "menu" d'une possible négociation avec un pays donné. Ce travail nécessite en effet une bonne compréhension de l'état de la relation avec ce pays tiers pour lequel tout n'est pas possible, et cet effort préalable de définition de l'agenda de la négociation ne peut être fait que par l'administration qui a la vue d'ensemble de la relation bilatérale.

Il résulte d'ailleurs de cet état de fait deux tendances très révélatrices dans la pratique actuelle. Les accords de commerce tout d'abord font l'objet de manière de plus en plus fréquente de procédures autonomes de négociation et même souvent de textes distincts par rapport aux "accords cadre" de coopération ou de partenariat ; c'est là la conséquence d'une évolution de plus en plus marquée où les négociations commerciales ont gagné en complexité et justifient dès lors un traitement particulier. Dans ce contexte, le SEAE demeure un partenaire utile aux côtés de la Direction Générale de la Commission chargée du Commerce extérieur, mais c'est cette dernière qui négocie en première ligne.

L'autre tendance est bien évidemment celle observée dans de nombreuses administrations européennes, soucieuses de se soustraire à trop de coordination afin de conserver une certaine marge d'autonomie et optant dans ce but pour des accords minimalistes de type "*memorandum of understanding*" avec leurs vis-à-vis des pays tiers. L'effort à entreprendre en ce domaine vise alors précisément à remettre ces actions individuelles, au demeurant parfaitement légitimes, dans un cadre plus cohérent et coordonné, afin d'offrir une vision d'ensemble de l'action externe de l'Union.

B - En temps ou en situations de crise

S'agissant des temps ou des situations de crise, le contexte conduit assez naturellement à un rôle différent pour le SEAE et, en particulier, pour la Haute Représentante en charge de la politique étrangère qui le dirige. L'investissement de ces deux acteurs institutionnels va se faire en effet de manière beaucoup plus directe et politique. De fait, il ne s'agit plus, en tout cas dans un premier temps, de négocier des textes mais bien plutôt de mettre un terme à des affrontements et de ramener si possible la paix.

Contrairement à ce qui peut se lire ou s'entendre dans les médias, cette situation est loin d'être rare et les exemples récents abondent. Sans même évoquer les cas les plus connus que constituent la négociation en cours sur le programme nucléaire iranien où Mme Ashton conduit depuis plus de quatre ans les travaux du groupe des six pays membres des Nations-Unies, ou encore le dialogue patiemment tissé entre la Serbie et le Kosovo depuis plus d'un an, on peut mentionner le rôle du SEAE dans toute une série de médiations en cours sur plusieurs théâtres africains : la Somalie, le Sud-Soudan, les Grands Lacs, la République Centre Africaine, le Mali, la Libye ou, ces derniers temps, la récente transition au Burkina Faso. Dans tous ces cas, deux facteurs méritent d'être notés :

- Pour chacun de ces exemples, le profil de la médiation européenne est adapté à la nature de la crise. On pratique donc du "sur mesure " et on a recours aux facilitateurs considérés comme les plus susceptibles de faire œuvre utile. C'est Mme Ashton qui a été en première ligne sur le dossier du Kosovo ou de l'Iran; ce sont les Représentants Spéciaux de l'Union européenne qui sont aujourd'hui à la manœuvre au Mali ou dans la corne de l'Afrique; ce sont les directeurs compétents voire les chefs de délégation dans le pays concerné qui interviennent dans les Grands Lacs ou au Burkina.

- L'autre aspect qui mérite d'être noté tient au fait que ces efforts diplomatiques se font en étroite coordination avec les acteurs régionaux (Union Africaine, CEDEAO) ou les Nations Unies. Au demeurant, ce sont ces organisations qui viennent souvent solliciter le SEAE pour être à leurs côtés dans les négociations qu'elles entreprennent.

Dans les exemples ainsi mis en avant, c'est l'Afrique qui semble se tailler la part du lion. La raison pour une telle situation tient peut-être à la longue présence européenne sur ce continent depuis la début des Communautés européennes et l'action de coopération entreprise avec patien-



Accord Serbie-Kosovo, avril 2013

- ce depuis plus de quarante ans. Mais, précisément, le point qui mérite d'être relevé en l'occurrence est bien que l'action de l'Union est aujourd'hui devenue autant politique qu'économique, et que cette évolution est en phase avec les objectifs du Traité de Lisbonne. Ne sous-estimons pas pour autant ce qui se produit actuellement dans les Balkans, où le SEAE peut jouer de l'effet de levier représenté par les perspectives d'élargissement pour conduire une action diplomatique et politique en Bosnie. De même en

Irak, où les autorités de Bagdad souhaitent avoir l'Union européenne à leurs côtés dans leurs efforts pour mettre en place un Etat de droit, ce qui donne là encore aux Européens un moyen de persuasion pour essayer de faire prévaloir une approche unitaire et nationale pour l'avenir de ce pays. Autant d'exemples d'une "demande d'Europe" que les Européens sont malheureusement souvent les seuls à sous-estimer alors que celle-ci offre un champ d'action assez exceptionnel aux initiatives européennes.

II - Selon quelles procédures et pratiques ?

Ce qui fait la particularité de la démarche européenne en matière de négociation internationale tient moins à la relation que celle-ci implique avec le partenaire de ce processus (pays tiers, organisation multilatérale) qu'au réseau extrêmement serré que la préparation et le suivi de ces négociations nécessitent d'entretenir avec les différents acteurs au sein même de l'Union, à savoir les services internes de la Commission, les Etats Membres ainsi que le Parlement européen. Il va de soi, ainsi que cela a été mentionné plus haut à propos de la nature particulière de chaque situation (crise, non-crise), que cette association des différents acteurs à l'action du SEAE est soumise à un traitement spécifique.

A - La Commission

En la matière, la densité de ce partenariat est variable selon les situations. Il est essentiel pour tout ce qui concerne la négociation d'accords où les compétences et les moyens humains et financiers des services de la Commission sont requis. Il est moins central en revanche lorsque l'expertise exigée relève des armes de la diplomatie classique, dont le SEAE est logiquement attributaire. Cette distinction mérite certainement d'être nuancée. La discussion d'un accord de coopération peut requérir à certains moments sensibles de la négociation des échanges essentiellement politiques afin de sortir d'une impasse imprévue et, dans ce contexte, c'est souvent le SEAE qui est en première ligne. A l'inverse, dans une situation de crise, le SEAE pourra être amené à faire appel à l'expertise de la Commission pour faire avancer une négociation politique à l'aide de compléments d'ordre technique ou financier. La raison de cette association quasi permanente ne doit pas être mal comprise : elle tient à l'existence d'un ordre juridique propre à la Commission qui contraint, à chaque fois qu'il est fait appel à son expertise ou à ses ressources financières, à procéder selon les procédures en vigueur en son sein et par conséquent à obtenir l'assentiment souvent collectif de l'institution. Certains voudront y voir une analogie avec les procédures de coordination interministérielle en vigueur dans notre pays,

et il y a de cette logique-là. Mais le système juridique de la Commission est plus complexe encore, fait de multiples précautions liées à la nature multilatérale de l'institution. De là la nature souvent lourde et lente de cette association pourtant indispensable et sans laquelle le SEAE serait très rapidement impuissant à obtenir des résultats en matière de négociation. En définitive, la seule matière pour laquelle le SEAE peut s'affranchir de tout concours de la Commission demeure la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qu'il s'agisse de négociations relatives à des textes portant sur un processus de dialogue politique exclusif ou sur des missions de nature purement militaire. Nous sommes alors en présence du cœur de métier diplomatique des Etats Membres qui tiennent – naturellement - au respect de leur compétence en la matière.

B - Les Etats Membres

Le partenariat avec les Etats Membres constitue pour le SEAE une exigence au moins aussi prégnante que celle de la Commission, non pas seulement parce que, dans beaucoup d'exemples de négociations, le service peut être amené à travailler étroitement avec certains d'entre eux, voire à solliciter leur expertise (renseignements, échanges d'information politiques) mais parce que, de manière collective, les Etats membres représentés au sein du Conseil doivent donner leur approbation à toutes les étapes de la négociation d'un accord international.

Qu'il s'agisse de l'adoption du mandat de négociation, de l'information en cours de négociation, de l'accord donné pour la conclusion et la signature et, enfin, de la ratification qui demeure une prérogative exclusive des Etats Membres, le chemin long et souvent tortueux de la négociation d'un accord international impliquant l'Union européenne ne peut faire l'économie d'une association étroite des Etats membres. Sans leur accord, la négociation ne peut manquer de se tarir; son succès passe par conséquent par une relation constante, faite de confiance mutuelle et d'information permanente, soit de manière formelle soit, si nécessaire, de façon plus libre en tenant compte des sensibilités propres à chacun des membres de l'Union. Mais le résultat demeure le même : à l'arrivée, le compte doit être là avec le soutien de tous les Etats membres sur les conclusions obtenues dans le cadre d'une négociation donnée.

La situation est sans doute différente quand il s'agit d'une négociation politique face à une crise en développement. Dans un tel contexte, la marge de manœuvre du SEAE et, en particulier, du Haut Représentant offre plus de souplesse. Il peut prendre des initiatives de son plein gré et agir sans consultation préalable des Etats membres si les conditions l'exigent. Sollicité par des partenaires internationaux pour se rendre sans délai à une réunion de médiation, le SEAE peut décider de lui-même de donner suite à cette proposition. Mais il ne

doit pas laisser trop de temps s'écouler avant de faire rapport aux Etats membres et de vérifier que son action diplomatique recueille l'accord de tous : de là viennent les échanges réguliers que le Comité politique et de sécurité nourrit avec les responsables du SEAE et, en particulier, avec tous ceux qui ont des responsabilités dans des médiations ou des facilitations en cours. Tout est en réalité affaire de dosage dans la gestion de crise et les responsables de la négociation doivent savoir à quel moment il peut être opportun de venir faire le point devant les ambassadeurs des Etats membres et préserver ainsi la légitimité de leur action diplomatique.

C - Le Parlement Européen

Les parlementaires sont bien évidemment des partenaires tout aussi importants que les autres acteurs institutionnels mentionnés jusqu'à présent. Si les Traités depuis l'origine des Communautés européennes ont pris soin de limiter le rôle et les prérogatives du Parlement en matière internationale, ce dernier est parvenu de manière progressive à obtenir des pouvoirs dans ce domaine, tout particulièrement à propos des accords internationaux. Ils contraignent le SEAE à donner toute leur place aux membres du Parlement européen pour les négociations d'un certain nombre de catégories d'accords.

Le Traité de Lisbonne prévoit en effet en son article 218 (TFUE) les accords internationaux pour lesquels le consentement du parlement doit être requis avant leur éventuelle conclusion : accords d'association, accords ayant des implications budgétaires importantes, accords couvrant des domaines où s'applique une procédure législative qui requiert le consentement du Parlement, enfin accord portant sur l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des Droits de l'Homme. De fait, cette exigence conduit assez naturellement à établir entre le Parlement et le SEAE une relation continue d'information et de contact de nature à éviter qu'en fin de parcours, les résultats de la négociation puissent se heurter à un refus du Parlement. Ceci implique des auditions régulières, des réponses aux questions posées par les parlementaires eux-mêmes, parfois la communication de documents de caractère non confidentiel, voire, si nécessaire, des procédures spécifiques pour la transmission d'informations plus confidentielles. Dans tous les cas de figure, l'essentiel est bien de nourrir une relation de confiance tout au long de la négociation pour parvenir sans dommage à la conclusion heureuse des discussions.

Dans le cadre de la gestion de crise, le SEAE peut regagner une certaine flexibilité dès lors qu'il s'agit pour l'essentiel de recourir à l'instrument de la négociation diplomatique la plus classique. En l'occurrence, comme pour les Etats membres, il demeure de l'intérêt du Service d'assurer une information régulière aux parlementaires pour préserver un degré de confiance nécessaire. En outre, dès lors que la crise exige le recours à des instruments qui relèvent de l'action de la Commission et doivent recueillir l'accord formel du Parlement, les contraintes du Traité s'appliquent sans exception et le SEAE ne saurait enfreindre ces règles sous peine de complications inutiles.

III - Quels enseignements tirer de l'expérience acquise ?

Les caractéristiques de la négociation telles que pratiquées par le SEAE ne sont sans doute pas exceptionnelles mais elles se distinguent par une somme de contraintes qui ne peuvent être écartées à la légère et qui aboutissent à des procédures souvent lourdes, voire laborieuses. C'est certainement une réalité propre à toute organisation multilatérale même si les particularités de l'Union européenne, l'étendue de son champ d'action, ses ressources humaines et financières qui exigent des procédures de contrôle étroites et multiples, conduisent à une pratique qui se singularise par une complexité peu commune. En situation de crise, la pratique de négociation peut retrouver un peu plus de souplesse mais elle reste soumise à un contrôle serré des Etats membres et à un intérêt pas moins fort du Parlement européen qui ne peuvent être ignorés.

Faut-il en conclure que la problématique de la négociation représente un défi impossible à relever pour le SEAE, en particulier quand il s'agit d'intervenir dans un environnement de crise, et que l'Union européenne devrait se contenter d'un rôle de "puissance douce" (*soft power*) ou normative, seule à même de lui permettre de faire valoir ses atouts propres ? Plusieurs réflexions méritent d'être avancées pour nourrir ce débat :

- L'Union est loin d'être un négociateur faible et impuissant : les résultats obtenus récemment sur un certain nombre d'accords (Canada, Nouvelle Zélande, Ukraine, Géorgie, Moldavie), ceux en cours de discussion et pour lesquels nos partenaires nous avaient sollicités avec force (Equateur, Japon, Mexique) témoignent d'un attrait exercé par l'Union qui demeure encore important. Il n'est pas jusqu'à la crise en Ukraine où nombre d'observateurs se sont plus à souligner l'absence de l'Europe dans les efforts entrepris pour trouver une sortie à la situation présente. Pourtant, l'Union européenne a pu, sur le dossier particulièrement compliqué du gaz, faciliter un accord entre la Russie et l'Ukraine qui reste jusqu'à aujourd'hui l'un des rares succès de négociation dans cette crise très difficile.

- L'Union est d'autant plus forte dans une négociation qu'elle peut tirer parti de ses atouts et de l'effet d'attraction qu'elle continue d'exercer sur ses partenaires. De ce point de vue, un exemple éclairant peut être relevé comme on l'a vu dans le cas du dialogue entre la Serbie et le Kosovo : ce sont en effet les perspectives d'adhésion pour les pays des Balkans occidentaux qui demeurent un levier sans pareil pour convaincre ceux-ci de renoncer aux divisions internes et de promouvoir la recherche d'une stabilité durable à travers l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et les différentes formes de trafic, et le respect des droits de l'homme. Ce chemin-là réclame sans nul doute du doigté et de la patience. Mais l'un des atouts de l'Union est bien qu'elle possède en son sein même des pays membres qui connaissent la réalité politique et sociale de ces partenaires, et peuvent faire bénéficier les négociateurs européens de leur expertise et de leurs propres efforts de facilitation.

- L'Union ne doit pas renoncer à jouer un rôle dans les crises internationales comme certains l'encouragent à le faire. Comme on l'a vu ci-dessus, c'est au contraire dans de telles situations que l'Europe peut parfois agir avec le plus de souplesse, et c'est souvent là où nos partenaires réclament notre présence avec le plus de force. Il serait regrettable que l'Europe se censure d'elle-même dans des situations et des régions (Afrique, Moyen Orient) où son expérience et sa légitimité à intervenir sont souvent mieux acceptées que pour d'autres. Reste à se montrer capable d'agir avec discernement et en restant à l'écoute de nos partenaires, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé.

- L'Union enfin doit tirer profit de ce qui fait sa principale force en matière de négociation, à savoir sa capacité de mobiliser toute la palette des instruments d'une négociation moderne. Peu d'organisations (à dire vrai aucune) peuvent se prévaloir de posséder en leur sein l'ensemble des moyens (commerce, coopération, sécurité, défense, immigration, justice, police, transports, énergie) susceptibles d'être mis à la disposition d'une négociation comme peut le faire l'Union européenne. C'est un atout exceptionnel dont les Européens ne mesurent pas toujours l'importance, même si nous avons vu que c'est un atout qui implique en retour de fortes contraintes de procédure et de mise en œuvre. Pourtant l'enjeu est de taille car il s'agit, en fin de compte, de la place et du rôle de l'Europe au sein de la communauté internationale. On peut dès lors penser que cette exigence-là mérite que tous les efforts soient menés pour renforcer l'efficacité de l'Union européenne dans ses capacités de négociation.



Chappatte.

Dessin publié dans Le Temps. Genève. 30 novembre 2011

Les négociations à l'OSCE

Maxime Lefèbvre

Ambassadeur, représentant permanent de la France
auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération à Vienne



L'OSCE est née sous le nom de CSCE, conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, qui a commencé à se réunir à la fin de 1972 pour aboutir à l'adoption de l'Acte final d'Helsinki le 1er août 1975. C'est dire que l'OSCE relève depuis l'origine d'une double nature : c'est une conférence, un forum, où l'on se parle pour faire tomber des barrières, créer du dialogue et de la confiance ; mais c'est aussi une enceinte de négociation où l'objectif est d'arriver, à partir de positions très divergentes, à des compromis. L'Acte d'Helsinki a représenté un tel compromis entre les deux blocs de la guerre froide : la confirmation des frontières européennes d'un côté, souhaitée par les Soviétiques ; et de l'autre l'affirmation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, revendiquée par les Occidentaux.

I - Quelle est aujourd'hui la particularité des négociations à l'OSCE ?

A - L'UE négocie en principe d'une seule voix

La négociation de l'Acte final, conduite à Helsinki et à Genève entre 1972 et 1975, a été d'emblée caractérisée par une forte cohésion européenne, puisque la « coopération politique européenne » (ancêtre de la PESC, politique étrangère et de sécurité commune), a fait là ses premières armes, et d'une façon très efficace, permettant l'affirmation d'une ligne européenne commune qui n'était pas toujours alignée sur la ligne américaine.

Aujourd'hui encore, la place de l'Union européenne à l'OSCE reste très forte et fait que, du point de vue des Etats de l'UE, la négociation fonctionne en principe comme une négociation au carré : on négocie d'abord des positions européennes, avant de négocier avec les autres Etats participants. Par exemple, toutes les interventions de l'UE au Conseil permanent hebdomadaire sont des interventions communes négociées entre les délégations des pays de l'UE. L'UE parle ainsi au nom des 28 Etats membres, et même souvent plus, car une dizaine d'autres Etats – des Balkans, de l'AELE ou bien du voisinage oriental – s'alignent sur ses déclarations, ce qui fait économiser un temps précieux aux débats lors du Conseil permanent. Quand des textes doivent être négociés à l'OSCE, l'UE adopte en principe des positions communes et dépose des amendements communs.

B - En même temps, l'UE ne s'est jamais substituée aux Etats membres

La PESC continue à relever davantage de la coordination intergouvernementale que d'une unification de nature fédérale. L'UE n'est pas partie à l'OSCE - qui est d'ailleurs elle-même une structure hybride, institutionnalisée mais sans être une organisation ayant la personnalité juridique au sens du droit international : on parle d' « *Etats participants* » et non d' « *Etats membres* ». Le représentant de l'UE siège dans la délégation du pays qui exerce la présidence tournante de l'UE, et s'exprime après que la présidence de l'organe correspondant de l'OSCE (Conseil permanent ou comités divers) ait passé la parole à la présidence de l'UE pour qu'elle s'exprime « au nom de l'UE ».

C. Une diplomatie commune et non une diplomatie unique

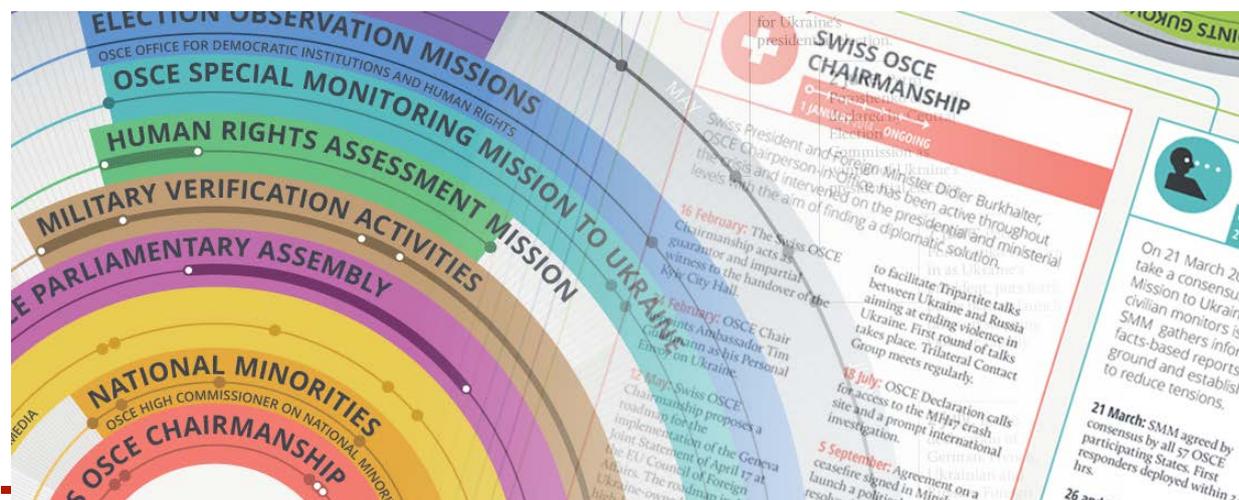
Les Etats participants à l'OSCE siègent toujours à la table, ils peuvent toujours s'exprimer et aussi participer aux négociations. Ils interviennent quand ils ont des choses à dire sur un plan national, pour faire une annonce, indiquer une position, ou répliquer à une mise en cause par un

autre Etat. C'est notamment le cas sur les questions relevant plus fortement des compétences nationales (questions budgétaires, questions militaires). Mais même durant les débats liés à la crise ukrainienne, il n'est pas rare que les délégués de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni aient pris la parole pour affirmer une position qui se distinguait parfois par des nuances de la position commune européenne, parce qu'elle reflétait l'orientation de leurs capitales respectives. De même, dans les négociations et en particulier dans la phase finale de la négociation des textes - durant une réunion ministérielle par exemple - les délégations européennes individuelles peuvent entrer dans le jeu et orienter le compromis dans un sens ou dans l'autre, même si les représentants du SEAE (Service européen pour l'action extérieure) essaient en principe de garder le contrôle de la négociation.

D - Cette prégnance du national s'affirme à travers tous les contacts informels qui sont permanents dans la bulle OSCE

Les délégués des plus grands pays de l'UE (France, Allemagne, Royaume-Uni) rencontrent régulièrement la délégation du pays en présidence de l'OSCE, le délégué de l'UE, la délégation américaine, la délégation russe, et bien d'autres contacts ont lieu au cours de réunions, de déjeuners, de dîners, de réceptions diverses. Lorsqu'une réunion informelle a lieu - par exemple sur convocation de la présidence - avec un nombre restreint de délégations, sur un sujet ad hoc, il n'y a pas de concertation européenne préalable et la voix individuelle des Etats membres l'emporte sur la voix commune de l'UE.

C'est ainsi que la cohésion européenne, qui reste puissante dans une enceinte traitant de sujets de la première importance pour la diplomatie européenne - la sécurité en Europe, les relations avec la Russie, la stabilisation des pays de l'est de l'Europe et des Balkans, la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans l'espace OSCE - coexiste en même temps avec une forme de flexibilité et de pragmatisme qui permet aussi aux diplomaties nationales des Etats membres de jouer leur propre partition.



Association des
Internationalistes

II - Que négocie-t-on à l'OSCE ?

A - Les négociations internes à l'organisation, entre les 57 Etats participants

Il s'agit par exemple de négocier le budget de l'organisation - une négociation souvent compliquée et laborieuse - ou d'adopter ou renégocier chaque année les mandats de la quinzaine de missions de terrain de l'OSCE, en Europe orientale, en Asie centrale et dans les Balkans.

En situation de crise, les choses peuvent être négociées en coulisses : par exemple, au début de la crise en Ukraine, le mandat de la mission spéciale d'observation, adopté par le Conseil permanent le 21 mars 2014, s'est négocié dans un groupe ad hoc d'une dizaine de délégations importantes réuni par la présidence suisse de l'organisation. La négociation n'a abouti qu'au lendemain d'un compromis, négocié en marge du Conseil européen du 20 mars ainsi que par des contacts bilatéraux germano-russes, pour exclure de facto, mais pas formellement, la Crimée, annexée par la Russie quelques jours plus tôt, du champ de déploiement de la mission.

Sont aussi négociés et adoptés entre les Etats participants les grands documents politico-militaires qui ont marqué l'histoire de la CSCE puis de l'OSCE : le document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité, dont la première mouture date de 1986, le traité sur les forces classiques (FCE) en Europe de 1990, le traité « ciel ouvert » (permettant le survol des Etats parties) en 1992. Ces négociations politico-militaires sont aujourd'hui moribondes dans le contexte des tensions croissantes entre les pays occidentaux et la Russie. Les 57 Etats participants peinent à se mettre d'accord pour entreprendre une modernisation du « document de Vienne », et le traité FCE, auquel sont parties les anciens pays membres de l'OTAN et du pacte de Varsovie, a été suspendu entre l'OTAN et la Russie.

C'est aussi entre les Etats participants que se négocient les textes à haut niveau adoptés lors des réunions ministérielles de l'OSCE - en principe une fois par an - voire lors de sommets - de plus en plus rares - : « déclarations » ou « décisions » ou « plans d'action » dans des domaines généraux (déclaration politique) ou particuliers (sur les sujets les plus divers que couvre l'action de l'OSCE, comme les droits de l'homme, la lutte contre la prolifération et les trafics d'armes, la cyber-sécurité, la lutte contre la traite des êtres humains, les sujets économiques qui ont toujours été moins développés à l'OSCE). Les pays occidentaux, dans la tradition d'Helsinki, sont particulièrement demandeurs sur les droits de l'homme. Les « menaces transnationales » ont acquis dans les dernières années une importance croissante, car elles permettent de maintenir un agenda commun dans une OSCE traversée par les divergences entre Occident et Russie. La France a promu récemment à l'OSCE la question du changement climatique, pour contribuer à la dynamique de la conférence COP21 qui aura lieu à Paris en 2015.

B - Les négociations auxquelles l'OSCE est partie dans les « conflits gelés »

On peut citer les négociations « 5 + 2 » sur la Transnistrie (les deux parties – Moldavie et Transnistrie – plus les trois médiateurs – Russie, Ukraine, OSCE – plus l'UE et les Etats- Unis) ; « *discussions de Genève* » mises en place après la guerre de Géorgie en 2008 pour nourrir un dialogue sur les questions de sécurité et les questions humanitaires entre la Géorgie, les régions séparatistes (Abkhazie, Ossétie du sud) et la Russie (ces discussions sont coprésidées par l'UE, l'ONU et l'OSCE) ; « *groupe de Minsk* » regroupant une dizaine de pays, et coprésidé par la France, les Etats-Unis et la Russie, pour tenter de régler le conflit du Haut Karabakh qui dure depuis 1992 entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan ; et enfin le « *groupe de contact* » trilatéral qui s'est mis en place dans le cours du conflit en Ukraine et qui associe la Russie, par l'intermédiaire de son ambassadeur à Kiev, l'Ukraine, par l'intermédiaire de l'ancien président Leonid Kouchma, les « représentants » des deux régions séparatistes du Donbass, et l'OSCE, représentée par Mme Tagliavini, ancienne diplomate suisse – c'est à travers ce « *groupe de contact* » qu'ont été avalisés, à la suite d'un accord politique entre les présidents Poutine et Porochenko, les accords de Minsk du 5 et du 19 septembre visant à avancer vers un règlement du conflit en Ukraine.

C - Dans ces différents formats de négociation, l'OSCE joue un rôle de bons offices et de médiation

Elle cherche à favoriser le dialogue et à cristalliser les points d'accord. Dans la plupart des cas, l'OSCE est représentée par un représentant de la présidence en exercice – sauf dans le format particulier du « groupe de Minsk », qui donne un rôle privilégié aux trois coprésidents français, américain et russe. Pas plus que l'ONU ou même l'UE, l'OSCE ne peut faire de miracle : elle n'a pas de levier pour agir sur les parties, et ne peut se substituer à l'absence de volonté politique de résoudre les conflits ; elle peut seulement maintenir un canal de dialogue pour réduire les tensions, ce qui n'est déjà pas si mal.

III - Les difficultés de la négociation à l'OSCE

A - La règle du consensus

Une première difficulté tient à la règle du consensus qui s'impose à toutes les décisions prises à l'OSCE, mais qui n'empêche pas les trois « institutions autonomes » - Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, Représentante pour la liberté des médias, Commissaire pour les minorités nationales – de pouvoir remplir leurs mandats d'une façon indépendante.

La règle du consensus est à la fois un avantage et un inconvénient. L'avantage est qu'aucun Etat participant ne se sent contourné, que chacun se sent impliqué : cela a permis à l'organisation de jouer un rôle essentiel dans la crise ukrainienne en 2014, en cristallisant des points d'accord et en favorisant la désescalade du conflit (accord sur le déploiement d'une mission d'observateurs en mars et sur le contrôle de deux postes frontières à la frontière russo-ukrainienne en juillet ; rôle dans l'adoption des accords de Minsk et dans leur mise en œuvre), alors que d'autres organisations n'ont pu jouer ce rôle (affrontements entre les Occidentaux et la Russie au Conseil de sécurité de l'ONU, sanctions décidées par l'UE). L'inconvénient est que chaque Etat peut bloquer une décision : celui qui est familier des négociations à l'OSCE sait par exemple combien le conflit Arménie / Azerbaïdjan peut polluer la moindre négociation et rendre impossible, ou au moins très compliquée, l'adoption d'un texte.

B - L'accroissement des tensions entre Occident et Russie depuis pratiquement le début de l'ère Poutine

La Russie est « révisionniste » par rapport à tous les engagements qui ont été pris dans les années 1990, que ce soit sur les droits de l'homme ou dans la résolution des « conflits gelés ». Elle accuse les Occidentaux d'avoir eux-mêmes violé les principes de l'OSCE (intégrité territoriale dans le cas de la reconnaissance du Kosovo, non-ingérence dans le cas de l'Ukraine) et entend promouvoir sa propre conception des droits de l'homme (la défense des valeurs traditionnelles et l'autorité du pouvoir). Ce fossé croissant, dont la crise ukrainienne est une manifestation plus qu'une cause, a rendu impossible l'adoption d'une « déclaration politique » depuis 2002 aux réunions ministérielles de l'OSCE, et même au sommet d'Astana de 2010, le seul sommet qui se soit tenu après celui d'Istanbul en 1999. Le sommet d'Astana s'est achevé par une simple « déclaration commémorative ». Alors même que l'Acte d'Helsinki a pu être adopté en pleine guerre froide, l'adoption d'un tel acte aujourd'hui serait impossible, l'équilibre de l'époque entre confirmation des frontières et droits de l'homme étant caduc dès lors que la Russie remet en question et les unes et les autres. Toutes les tentatives pour relancer les discussions sur « l'architecture européenne de sécurité » ont également fait long feu, les Occidentaux refusant d'octroyer à la Russie toute forme de contrôle régional en dehors de ses frontières. L'OTAN est allée jusqu'à promettre l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie en 2008.

L'accord franco-américain du 18 janvier 2001 relatif à l'indemnisation de certaines spoliations intervenues durant la Seconde Guerre Mondiale

Jacques Andréani

Ambassadeur de France,
(Ambassadeur de France à Washington de 1989 à 1995)

La négociation franco-américaine sur les spoliations d'avoirs juifs par des banques françaises entre 1940 et 1945 et l'accord du 18 janvier 2001 qui en est le résultat, présentent quelques aspects atypiques par rapport aux actes diplomatiques auxquels nous sommes habitués. La principale de ces singularités concerne le rôle des deux Etats signataires, la France et les Etats-Unis d'Amérique qui sera successivement analysée avant la présentation stricto sensu de la négociation bilatérale qui va conduire à la conclusion de l'accord sus-mentionné.

I - L'évolution de la position de Paris sur la question de la responsabilité de l'Etat français

Pendant l'occupation, les banques françaises ont appliqué aux avoires qui leur étaient confiés par des personnes juives, qu'elles soient françaises ou étrangères, des mesures discriminatoires : parmi les principales – mais il y en a eu bien d'autres – le blocage des comptes bancaires, des avoires déposés dans les coffres des banques et des paiements par les assurances, l'imposition d'une taxe spéciale sur les avoires juifs (une « amende » d'un milliard de francs), le transfert à l'Etat allemand des avoires appartenant à des Juifs non français, la saisie de certains actifs financiers.

Parmi les propriétaires de ces biens, beaucoup n'ont pas pu en obtenir la restitution à la fin de la guerre. Ils se sont donc tournés vers l'Etat, ce qui était normal. Les décisions confiscatoires des banques constituaient l'application d'une politique d'ensemble visant, avant d'exterminer les Juifs, à les brimer par tous les procédés imaginables, y compris en les privant de leurs moyens d'existence. Cette politique, similaire à celle pratiquée par l'Allemagne nazie dans toute l'Europe, a été conçue et orchestrée en France par le gouvernement de Vichy, qui disposait de tout l'appareil administratif, judiciaire et policier.

A - La thèse de la non-responsabilité

Avant 1995, la question de la responsabilité de l'Etat français dans ces crimes n'a pas été affrontée de façon claire. Les gouvernants français ont maintenu que le régime du Maréchal Pétain, illégitime dès l'origine, n'avait été rien de plus qu'une « autorité de fait » et que donc on ne pouvait faire porter à l'Etat français rétabli à la fin de l'occupation le poids des actes illégaux commis en son nom entre 1940 et 1944. Cette doctrine était couverte par la grande autorité du Général de Gaulle. Elle s'accordait avec les sentiments confus d'une France à la fois contrainte et résignée. Elle a rendu plus aisée la création de nouvelles institutions démocratiques et la majorité de l'opinion l'a acceptée, sans enthousiasme, comme une solution de facilité.

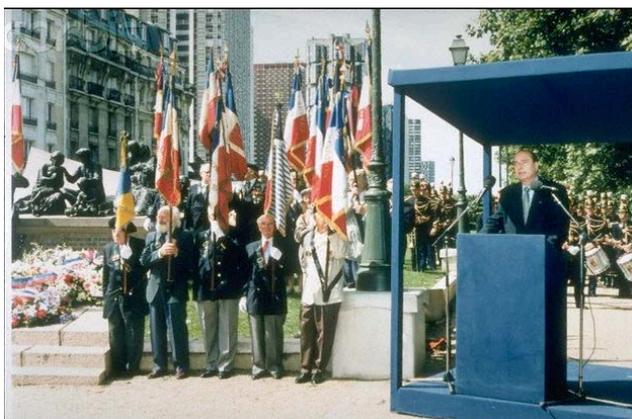
L'hésitation à admettre une responsabilité de l'Etat français n'a pas empêché les personnes spoliées de demander et souvent d'obtenir l'annulation des mesures confiscatoires. Restitutions et indemnisation avaient été décidées par les autorités françaises dès la libération. Il se peut néanmoins que, dans certains cas, la réticence des dirigeants politiques devant l'idée d'une responsabilité de l'Etat en tant que tel n'ait pas permis que les spoliés et leurs ayants-droits fassent valoir leurs demandes avec toute la vigueur qu'appelait la gravité des forfaits commis et aussi qu'elle ait modéré quelque peu l'enthousiasme des fonctionnaires et des magistrats. Jusqu'aux années 1990, on n'a pas créé de juridiction ou de service chargé de traiter cette question comme ce qu'elle était : une affaire exceptionnelle par ses implications du point de vue de la morale politique et de la cohésion de la nation. C'est ainsi que les autorités gouvernementales n'ont pas mis en place des institutions et des procédures permettant de traiter toutes les demandes d'indemnisation de manière efficace et avec un sens de l'urgence en tenant compte des circonstances particulières caractérisant les années d'occupation allemande et d'administration de Vichy.



Les Français savaient et déplorait les pertes et les souffrances des Juifs. Mais ils ne ressentait pas tous l'importance d'une complète reconnaissance des fautes commises et la nécessité d'une réparation pleine et entière. Quant aux Juifs français, leurs demandes de restitution ou d'indemnisation ont, pendant plusieurs années, porté la marque d'une certaine retenue et on aurait pu se demander si certains d'entre eux n'étaient pas inhibés par la crainte que des demandes, pourtant pleinement justifiées par ce qu'ils avaient subi, ne soient considérées comme excessives et comme constituant un manquement à la solidarité nationale.

B - La reconnaissance de la responsabilité

Après 1980, la réunification de l'Allemagne et la chute du communisme dans les pays d'Europe centrale et orientale ont mis à jour les conséquences de la persécution des Juifs dans ces pays pendant la domination nazie sur l'Europe. Elle a rétabli l'unité de la sensibilité juive européenne, affaiblie pendant la guerre froide. Juifs de l'Ouest et Juifs de l'Est pouvaient parler entre eux et faire cause commune.



Jacques Chirac, discours du 16 juillet 1995

En France, dans ce contexte, les milieux politiques en sont venus peu à peu à la conclusion que si l'on voulait tenir compte pleinement des griefs des Juifs, il était nécessaire d'abandonner la fiction de la non-responsabilité de l'Etat français. L'opinion a poussé dans ce sens et a obtenu ce que beaucoup souhaitaient depuis des années : le 16 juillet 1995, le Président Jacques Chirac, commémorant au Vél d'Hiv l'arrestation en 1942 par la police française de plus de 13 000 juifs étrangers ou apatrides, aussitôt dirigés

vers le camp de concentration de Drancy, puis vers les camps d'extermination allemands, disait que ce jour-là, « la France, manquant à sa parole, avait livré ses protégés aux bourreaux. » Qu'elle avait ainsi « accompli l'irréparable ». La déclaration du Président Chirac mettait fin à des ambiguïtés qui avaient longtemps obscurci la position française. Elle rendait possible des attitudes plus claires sur la réparation des mesures antisémites. Elle ouvrait la voie à une prise en charge par l'Etat de tout ou partie des compensations qui restaient à venir.

Dans le droit fil de son discours du Vél d'Hiv, Jacques Chirac créa une Mission d'étude sur la spoliation des Juifs de France et en confia la présidence à Jean Mattéoli, Président du Conseil économique et social, dont l'action dans la Résistance était connue. Auprès de lui, comme Vice-Président, Ady Steg, professeur de médecine et Président de l'Alliance israélite universelle et une pléiade des historiens reconnus.

La Mission Mattéoli fit trois recommandations importantes. Elle proposa la création d'une Commission chargée de l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'occupation. Compte tenu du caractère spécifique des faits dont l'indemnisation serait demandée, des délais écoulés et de la difficulté de produire des preuves, cette Commission ne pouvait pas observer les procédures normales d'une instance judiciaire. Elle se prononça également pour la création d'une Fondation pour la Mémoire de la Shoah, dont la tâche principale serait de contribuer à l'étude et à l'histoire des persécutions antisémites de notre temps, ainsi qu'à la connaissance de la culture juive et à l'éducation des Français dans la tolérance et le respect de la diversité culturelle. A cette fin, des sommes correspondant au montant des actifs juifs qui avaient été spoliés et qui n'avaient pu être restitués ou indemnisés seraient versées par les établissements auxquels elles avaient été confiées et constitueraient la dotation initiale de la Fondation. Simone Veil, survivante de la déportation à Auschwitz, fut la première Présidente de la Fondation pour la Mémoire de la Shoah. Une autre conclusion de la Mission Mattéoli fut la création d'une indemnité qui serait octroyée aux enfants des déportés juifs.

N'étant pas considérée comme une juridiction, la Commission d'indemnisation créée en 1999 et connue sous le nom de son premier Président, Pierre Draï, magistrat à la retraite, émettait des recommandations. Le gouvernement demanda et obtint des banques mises en cause l'engagement de suivre dans tous les cas les recommandations de la Commission. On avait donc à propos de chaque demande d'indemnisation un examen de la question au fond et une recommandation, à la différence près que la Commission pouvait être moins exigeante en matière de preuve que le tribunal auquel les requérants s'adressaient auparavant. Mais chaque demande d'indemnisation était traitée selon ses mérites et la recommandation de remboursement ne comportait aucune limite.

II - La pratique américaine des accords d'indemnisation

Au contraire la pratique américaine était fondée sur l'indemnisation d'une catégorie de requérants pris globalement et la décision consistait dans l'octroi à chaque catégorie de demandeurs d'une somme forfaitaire globale, destinée à être ensuite répartie selon des modalités à définir. Dans cette optique, la négociation principale se déroulait entre l'ensemble des demandeurs et l'ensemble des mis en cause et elle portait, non pas sur les mérites relatifs de chaque demande de compensation, mais sur le montant de la somme globale et sur les règles selon lesquelles celle-ci devait être réparti entre les ayant-droits.

C'est sur ce modèle qu'ont été bâtis les accords d'indemnisation des spoliations d'intérêts juifs intervenus dans un certain nombre de pays, parmi d'autres avec l'Allemagne, la Suisse et l'Autriche. Dans la négociation de ces accords, les Etats-Unis sont intervenus d'une façon ou d'une autre, soit comme partie, soit comme facilitateur ou médiateur. Ils ont dans tous les cas maintenu une étroite collaboration, d'une part avec les organisations juives américaines, et d'autre part avec les avocats qui avaient déposé les demandes d'indemnisation auxquelles il s'agissait de donner une conclusion. On parlait de centaines, voire de milliers, de cas individuels, traités selon les règles de la « class action », et qui étaient l'objet même du litige ; c'est-à-dire de la négociation. Car, par définition pour les Américains, on traitait des demandes particulières des spoliés sur le mode de la négociation, ou plutôt à l'intérieur d'une négociation d'ensemble.

On voit que les deux conceptions de l'indemnisation, celle des Etats-Unis et celle de la France, étaient très difficilement compatibles. Moins que de conflits d'intérêt, il s'agissait plutôt de différences culturelles assez profondes.

A - Des différences de systèmes juridiques

Les Français et les étrangers résidant en France à l'époque des faits et spoliés de leurs avoirs bancaires se sont trouvés pris dans cette contradiction. Les uns se sont tout naturellement adressés aux tribunaux français, et, plus tard, une fois qu'a été créée la Commission Draï, ont adressé leurs demandes à cette instance. D'autres ont été atteints par les arguments des avocats américains spécialistes des « class action » et des organisations juives américaines, qui ont prêché la méfiance vis-à-vis de la justice française et de la Commission Draï. On avait dans cette controverse la trace de préjugés nourris de longue date dans l'opinion anglo-saxonne envers les concepts et les procédures de la Justice française. On disait par exemple qu'en France la présomption d'innocence n'existait pas, que la justice ne jouissait d'aucune indépendance par rapport au pouvoir politique.

La chose était d'autant plus compliquée que dans la même période des actions étaient engagées à la fois devant la Commission Draï et auprès des tribunaux américains, en particulier les tribunaux fédéraux de Manhattan et de Los Angeles. Les banques poursuivies craignaient que ces instances ne rejettent l'exception d'incompétence que des défenseurs français n'avaient pas manqué de soulever. Elles observaient que le fait pour les juges américains de se reconnaître compétents dans ces litiges privés entre Français serait contraire à toutes les règles du bon sens et à tous les précédents de la jurisprudence. Comment justifier que des litiges survenus sur le territoire français entre des entités françaises – les banques d'une part, les requérants français de l'autre, sans qu'aucune action soit imputable à une personne physique ou morale américaine – puissent être jugés par un tribunal des Etats-Unis ?

B - Les risques des "class actions"

Il ne s'agissait pas seulement d'une question de doctrine juridique. On découvrait à propos de cette affaire les dégâts que peut causer la procédure des « *class actions* ». Si les tribunaux de Manhattan et de Los Angeles se déclaraient compétents, les juges pouvaient immédiatement ordonner ce que le système américain appelle la « *discovery* » (découverte), qui obligerait chaque partie au litige à mettre sous les yeux de l'autre partie et du tribunal tous les faits pouvant être considérés comme se rapportant au procès. Une partie qui refuserait d'obtempérer encourrait une sanction pénale pour « *insulte au tribunal* » (« *contempt of Court* »). Mais de l'autre côté, si un Français acceptait de livrer des informations requises par la pratique de la *discovery*, il tombait sous le coup d'une loi française, adoptée en 1998, dans le dessein précisément de poser une limite aux abus des *class actions*. Cette loi qualifiait de crime le fait de livrer des informations en réponse à un ordre émanant d'une juridiction étrangère. Faute d'une déclaration d'incompétence par les tribunaux, soit volontaire, soit ordonnée ou conseillée par le pouvoir politique, les banques françaises se trouveraient dans un dilemme qu'on décrit en anglais par la formule : « *Damné si je le fais, damné si je ne le fais pas* ».

III - La négociation franco-américaine

D'ores et déjà le gouvernement français avait adressé aux tribunaux américains une note en qualité d' « *amicus curiae* » dans laquelle il développait les raisons de doctrine et de fait qui devaient s'opposer à leur compétence. L'intervention des banques conduisit le Ministre à me demander de me rendre à Washington – où j'avais représenté la France comme ambassadeur de 1989 à 1995 – pour rechercher une intervention de l'Exécutif des Etats-Unis. La démarche qui m'était confiée visait à obtenir des autorités américaines qu'elles appuient notre demande auprès de la Justice des Etats-Unis en soulignant combien une tension avec un pays ami et allié sur un sujet aussi sensible pouvait nuire aux intérêts, non seulement de la France, mais aussi des Etats-Unis eux-mêmes.

A - La désignation des négociateurs français et américain

Quelques jours avant la date prévue pour mon départ, le Juge Johnson, au nom du tribunal fédéral de Manhattan, rejeta la démarche des banques et affirma sa compétence. Sa décision était fondée sur l'idée qu'il n'existait pas de moyen dans les institutions administratives et judiciaires françaises qui permettent de rendre justice aux propriétaires spoliés. Les procédures et les institutions mises en place à la suite de la mission Mattéoli ne donnaient pas selon lui les

garanties requises. La Fondation pour la Mémoire de la Shoah était une organisation privée et de répondait pas aux instructions gouvernementales. La Commission Draï n'avait pas le statut d'une instance judiciaire. Derrière ces arguments apparaissait que pour le juge, les institutions françaises dans leur ensemble étaient entachées d'un soupçon de complaisance avec Vichy.

Tous à Washington ne réagissaient pas ainsi. M. Mattéoli et les autres membres de la Mission d'Etude avaient fait en 1999 plusieurs voyages dans la capitale des Etats-Unis. Ils avaient donné à ceux qu'ils avaient rencontrés des détails et des explications qui avaient convaincu beaucoup. Ils avaient Stuart Eizenstat, alors Secrétaire adjoint à la Trésorerie, qui devait bientôt mon interlocuteur principal dans la négociation. Eizenstat, un homme d'une haute stature morale, jouissant du respect total de la communauté juive américaine, avait gardé de ces contacts un préjugé favorable pour ce qui avait été fait en France sur l'indemnisation des exactions subies par les Juifs.

B - Le lancement de la négociation

Quoiqu'il en soit, en accord avec le Quai d'Orsay, il fut décidé, malgré la Décision du Juge Johnson, de ne pas remettre mon voyage. Je fis en septembre et octobre 2000 deux séjours à Washington. Je pris contact avec M. Stuart Eizenstat, dont je savais que le rôle serait essentiel. Je m'abstins de demander à nouveau une intervention du gouvernement des Etats-Unis auprès des tribunaux, celle-ci étant dépassée par le rejet de la demande de déclaration d'incompétence. M. Eizenstat, qui était un expert en matière d'indemnisation des victimes de l'holocauste, ayant exprimé sa considération pour ce qui avait été fait en France en la matière depuis le discours du Vél d'Hiv, je lui demandai comment le gouvernement des Etats-Unis pouvait nous aider – et s'aider lui-même -, ajoutai-je, car un conflit entre les deux pays alliés et amis, autour de procédures judiciaires sur des sujets difficiles serait dommageable à l'un comme à l'autre. De façon prévisible, mon interlocuteur me dit qu'il était prêt à être utile mais à la condition que son intervention soit demandée par toutes les parties. Cette condition n'étant pas alors satisfaite, nous nous contentâmes pour quelques semaines d'une exploration destinée à individualiser les points dont chacune des parties estimait qu'ils avaient toute priorité à ses yeux. Il eut ainsi au cours d'un troisième voyage que je fis à Washington et grâce aux séjours que firent dans cette période à Washington M. Kalfon, directeur de la Commission Draï, ainsi qu'Ady Steg et Claire Andrieu, un très utile travail d'éclaircissement. Il s'agissait principalement de contacts informels, d'où le risque de produire des malentendus et d'appeler des corrections de tir qui pouvaient nuire à l'ensemble de la négociation.

De ces « tour de piste », il résulta bientôt une vision plus claire des enjeux en cause

C - La définition du cadre d'un règlement

Au cours de cette phase, nous nous attachâmes moins qu'aux formes juridiques que pouvait prendre un règlement qu'aux dispositions qu'il devait comporter. Si le gouvernement des Etats-Unis confirmait son intérêt pour un rôle actif dans l'élaboration d'une solution, nous n'aurions pas de difficulté pour apposer la signature de la France, à côté de celle des Etats-Unis, sur un accord dont la valeur politique, après les malentendus qui avaient parfois coloré l'évocation de ce problème dans la presse et les déclarations politiques, aurait une portée indéniable et profiterait aux deux pays. De toute façon, il fallait que les décisions d'indemnisation qui seraient prises par les banques soient aussi fortes qu'un acte judiciaire. D'ores et déjà, la nature non obligatoire juridiquement des recommandations de la Commission Draï était plus que compensée par l'engagement pris par les banques françaises de payer intégralement tout ce que la Commission Draï aurait déclaré juste. Un accord intergouvernemental portant le sceau des gouvernements français et américain ne ferait que renforcer cette obligation.

Pour que cet engagement renforcé soit accepté par tous, il était indispensable que des engagements soient pris par la France en vue d'assurer de l'objectivité et surtout de la célérité du traitement des demandes d'indemnisation par la Commission Draï, à laquelle on reprochait beaucoup sa lenteur, une critique assez peu justifiée à mes yeux. On lui faisait d'autres reproches : qu'elle n'avait pas suffisamment rendu publique la possibilité pour les personnes spoliées de s'adresser à la Commission Draï – un sujet mentionné avec insistance par les avocats des plaignants.

Un grand effort fut fait par les avocats des plaignants et par les organisations juives sur la question de la « transparence ». Comment savoir qu'il n'y avait pas des cas flagrants de spoliation qui étaient passés à travers les mailles du filet ? Les plaignants et les organisations juives étaient fascinés par l'existence d'une liste qui aurait contenu les noms de tous les Juifs dont les comptes en banque avaient été bloqués. Notre refus de publier cette liste indignait les juifs américains et encore plus les « lawyers », qui, au-delà du souci de réparer toutes les injustices, y voyaient un matériel de base pour le recrutement de nouveaux clients. Les Juifs français unanimes invoquaient la loi informatique et liberté, qui interdisait toute utilisation de l'informatique pour grouper des personnes selon des critères ethniques ou religieux. Comme me le disait le Professeur Steg : « Des listes de Juifs, nous en avons assez vues. » Jusqu'au bout de la négociation, nous avons résisté à toutes les demandes de publication de cette liste. Le gouvernement a accepté par dérogation spéciale qu'elle puisse être consultée par la Commission Draï et il est possible d'y avoir accès à travers des organisations représentant les victimes des spoliations.

Mais le sujet qui tenait le plus à cœur aux avocats représentant les auteurs des class actions consistait en l'ouverture d'un « deuxième guichet » pour l'indemnisation des personnes spoliées. Comment justifiaient-ils cette demande ? La Commission Draï, disaient-ils, avait laissé de côté des spoliés insuffisamment informés ou porteurs de demandes vagues ou non appuyées par des preuves. Il fallait prévoir pour ces personnes un moyen de faire, comme disait M. Eizenstat, un acte de « rough justice », que l'on pourrait traduire « justice approximative » ou « justice approchée ». Une indemnisation fondée sur des règles moins exigeantes que celles de la Commission Draï et variables selon le degré de précision des dossiers. Cet aspect du règlement était jugé indispensable par les avocats des plaignants. Il faut comprendre qu'il y allait de la reconnaissance de leur rôle et, clairement, faut-il le dire, de la base de leur rémunération.

D - La conduite de la négociation

C'est à la fin de novembre et au début de décembre que les termes de la négociation commencèrent à émerger, au cours de deux réunions présidées par Stuart Eizenstat, l'une au cours de laquelle les avocats des plaignants exposèrent leurs demandes, la seconde, la seconde en présence du Préfet Kalfon, qui discuta de façon informelle et concrète les possibilités et impossibilités qui gouvernaient la mission de la Commission Draï. Lors de la seconde réunion, le Vice-Secrétaire au Trésor produisit un document « officieux » qui était le germe d'un règlement. Il faisait savoir en même temps qu'il était prêt à être le « facilitateur » que l'on attendait.

Ce qui ne fut pas dit, c'est que le Vice-Secrétaire Eizenstat, en se faisant en fait facilitateur, modifiait ses propres vues sur la nature de cette mission. Il avait voulu pendant un temps conditionner son rôle à l'acceptation par les parties d'une « négociation globale » qu'il se faisait fort de faire aboutir. A l'arrivée, il ne s'agissait plus que d'apporter un certain nombre de précisions et de garanties, au demeurant très valables, aux procédures de la Commission Draï. L'idée de faire intervenir la Fondation pour la Mémoire de la Shoah dans l'indemnisation de certains cas de spoliation, qu'avaient caressée les Américains, a été gentiment mise de côté jusqu'au moment où il a été reconnu qu'elle n'était guère réaliste.

Le succès de M. Eizenstat est d'avoir obtenu qu'une partie de l'indemnisation des spoliations bancaires subies par les Juifs de France obéisse dans certains cas, selon la préférence des juristes américains, à un système d'indemnisation globale et forfaitaire (la rough justice) répartie entre les ayant-droits, au lieu de prévoir, selon la préférence française, la restitution illimitée des dommages subis. Le règlement final se fit effectivement à Paris le 8 janvier et les derniers amendements furent adoptés à Washington en janvier 2001. C'est le 18 janvier Washington que fut signé l'accord intergouvernemental entre la France et les Etats-Unis. C'était le dernier jour du mandat de M. Clinton et le dernier jour où Stuart Eizenstat pouvait signer au nom du gouvernement des Etats-Unis.



Holbein. Les Ambassadeurs

LE VENT SE LEVE

Les limites de l'interventionnisme occidental

"Le retour des somnambules" ?

Paul Dahan,
Rédacteur en chef d'Aquilon



Chappatte
Dessin publié dans le
International New York Times
23 août 2014

Le temps des célébrations est souvent le temps de la réflexion. L'anniversaire des interventions occidentales les plus récentes (Irak, Afghanistan, Libye) fournit l'occasion d'un retour sur le passé et d'une analyse actuelle de leurs résultats. Le chaos remplace l'équilibre. Il faudra la dégradation rapide de la situation en Irak, mais également en Syrie, en juin 2014, mais aussi en Libye pour que ces tragédies ébranlent les Occidentaux (Américains, Britanniques et Français surtout), les questionnent sur leurs responsabilités et les limites de leurs interventions. Mais ont-ils dressé le bilan objectif de deux décennies d'interventions militaires occidentales dans le monde musulman ? Autant de questions devant donner matière à réflexion. Il est important de partir d'un constat d'échec avant de se pencher sur les causes de cet échec.

Association des
Internationalistes

I - Le constat : L'Occident gagne une bataille mais perd la guerre

A - L'Occident gagne une bataille

Point commun à toutes ces interventions militaires destinées à éviter le pire et se situant le plus souvent dans un contexte de crise paroxystique, la célérité avec laquelle l'adversaire est défait par KO technique grâce à la supériorité militaire et technologique des Occidentaux (Irak, Afghanistan, Libye, Mali, RCA...). L'ennemi est au mieux éliminé physiquement par frappes aériennes ou de drones, au pire s'évanouit dans la nature, dans l'attente de jours meilleurs. Guerres courtes, guerres propres, guerres médiatiques sont les concepts clés du nouvel interventionnisme post-guerre froide. On sait toujours quand on commence un conflit, jamais quand il prendra fin. C'est ainsi que la partie est loin d'être gagnée. La prise en compte de l'Orient compliqué semble éloignée de l'Occident « twitterisé ». Les Occidentaux contribuent inconsciemment à la déstabilisation d'un Etat, d'une région et à la naissance de groupes djihadistes. En dernière analyse, les Occidentaux prennent le risque de régler un problème immédiat en en créant un autre, plus délicat encore.

B - L'Occident perd la guerre

Ne frappe-t-on pas pour se donner bonne conscience au nom d'un «bellicisme pompier» (Olivier Roy) qui s'avère rapidement contre-productif ? A court terme, on bombe le torse. A long terme, on abandonne le terrain. Chacun sait qu'on n'a jamais gagné une guerre asymétrique avec des bombardements aériens. Chacun sait qu'on n'a jamais gagné une guerre asymétrique en traitant les conséquences d'un conflit, surtout intérieur, sans s'attaquer aux causes politiques et sociales qui le nourrissent. Chacun sait qu'on n'a jamais gagné une guerre asymétrique en ignorant son ennemi, son adversaire. Alors que les Occidentaux frappent et repartent comme ils étaient venus, les adversaires sont sur leur territoire, regagnent le terrain perdu. Faute d'une gestion intelligente du vide créé par les frappes aériennes, ils contribuent à la mise en place d'un chaos sécuritaire (prolifération des armes, des milices, des clans, des groupes terroristes...) à l'échelon national et régional. L'instauration de la démocratie par les armes est une chimère. Ainsi, l'hégémonie du monde occidental s'estompe. Le leadership américain s'étiole.

II - Les causes : la faiblesse du fort et la force du faible

A - La faiblesse du fort

L'Histoire est ce qu'en font les hommes. Les buts politiques de ces opérations sont illisibles, les moyens employés peu ou pas proportionnés à la nature des défis à relever. L'action militaire n'est plus la solution aux crises du monde actuel. La durée des conflits – souvent présentée à l'opinion publique comme devant être brève – conduit à l'érosion de sa légitimité et marque son échec. Les responsables politiques occidentaux semblent plus prêts à réaliser des coups qu'à proposer une vision stratégique. Ils sont touchés par l'hubris, la démesure politique que condamnait Thucydide. Au-delà de toutes ces erreurs, la principale tient au fait que les scénarios politico-diplomatiques de sortie de crise crédibles et durables font défaut. Si tant est qu'ils existent, trop souvent ils relèvent d'une approche manichéenne : le bon et le méchant. Le ponctuel l'emporte sur le global, la tactique sur la stratégie, le temps court sur le temps long, l'exclusion sur l'inclusion, le militaire sur le diplomatique, le médiatique sur le discret, la coalition sur le régional...

B - La force du faible

Tout ce qui s'impose par la force suscite une résistance. Si l'Occident maîtrise l'espace, l'Orient maîtrise le temps (Régis Debray). Grâce à sa stratégie et à sa détermination, l'adversaire lutte avec des combattants pugnaces et déterminés contre des coalitions hétéroclites aux motivations ambiguës. Peu à peu, il gagne la bataille sur tous les plans, cristallisant le rejet de l'occupant. Il conduit les Occidentaux à se placer peu ou prou sur le plan de la « guerre des civilisations », de la guerre des religions, se mettant en porte-à-faux avec leurs discours et leurs allégations. En acceptant les règles de communication que l'adversaire leur impose, les Occidentaux le légitiment en l'invitant chaque soir aux journaux télévisés (Cf. l'EHL). Dans un engrenage redoutable consistant à répondre aux provocations par l'affichage de leur force, ils tombent invariablement dans le piège médiatique qui leur est tendu. Ils renforcent la perception, y compris lorsqu'elle est fallacieuse, que les Occidentaux sont engagés dans une entreprise impérialiste, une « géopolitique de l'humiliation » (Jacques Attali).

Dans le cadre de ce numéro, nous nous limiterons à la présentation de deux interventions occidentales : en Irak qui implique essentiellement les Américains et en Libye qui implique une coalition au sein de laquelle la France a joué un rôle pilote. L'aventure afghane mériterait une étude en soi. Elle a été écartée, du moins provisoirement de notre champ d'études. Ce qui frappe, au-delà des différences qui existent entre les situations en Irak et en Libye, ce sont les convergences. Ne devons-nous pas repenser les interventions militaires occidentales à la lumière de l'expérience acquise sauf à assister, comme en fait l'amer constat Dominique de Villepin, au retour des « somnambules » ?

Irak : Du Grand Moyen-Orient au Califat islamique

De la démocratie par l'Amérique

Louis Valmérés

Chapatte
New York
Times
8 août 2014



« *Naissance d'un Jihadistan* » titre le quotidien *Libération* au moment de la visite à la fin du mois de juin 2014, du Secrétaire d'Etat américain, John Kerry au Proche-Orient, et plus particulièrement dans un pays, l'Irak, en proie à une guerre civile déclenchée par « *l'Etat islamique en Irak et au Levant* » (EIIL ou ISIS selon son acronyme anglo-saxon). En traversant Bagdad, ville martyrisée, s'est-il souvenu que le courageux militaire au Vietnam, passionné de géopolitique depuis son passage à Yale et comme sénateur du Massachusetts qu'il était à cette époque, avait prononcé le 9 octobre 2002 un discours belliciste pour autoriser le président George W. Bush à envahir, sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, l'Irak de Saddam Hussein ? A-t-il pensé aux risques d'une partition de l'Irak en plusieurs entités : Kurdistan, « Califat islamique » en Irak et en Syrie... ? A-t-il imaginé que trois ans après avoir demandé le retrait des troupes américaines, le premier ministre irakien appellerait Washington à l'aide ? A-t-il pensé qu'il appellerait à la formation d'une large coalition mondiale pour lutter contre le « cancer » de l'EIIL en Irak et en Syrie, quitte à aider Bachar Al-Assad ? Autant de questions devant donner matière à réflexion à l'observateur des relations internationales. Elles conduisent à s'interroger sur l'avenir de l'Irak, sur celui de la région et sur les conséquences de cette crise pour les rapports de force au sein de la communauté internationale, voire pour l'avenir des interventions occidentales.

Association des
Internationalistes

I - L'Irak : un modèle pour le Grand Moyen-Orient imaginé par George W. Bush

Une crise s'apprécie à l'aune du temps court mais surtout du temps long. L'Amérique, grâce à sa supériorité technologique, gagne des batailles mais elle ne gagne plus les guerres.

A - L'intervention en Irak : une bataille gagnée

Un prétexte débouche sur une vraie guerre.

- **Un prétexte.** D'une manière générale, les Américains se considèrent investis d'une « *destinée manifeste* » (« *manifest destiny* ») qui leur prête une mission civilisatrice dans le monde. On peut traduire ce message à la façon Habsbourg par une formule latine « *Americae imperare orbi universo* » (« *la destinée de l'Amérique est de diriger le monde* »). Les néo-conservateurs de l'administration de George W. Bush font de leur projet de Grand Moyen-Orient leur cheval de bataille. Cet espace doit aller du Maghreb et de la Mauritanie jusqu'au Pakistan et à l'Afghanistan. De façon plus spécifique, l'objectif assigné par l'administration américaine est de renverser la dictature de Saddam Hussein, de la remplacer par une démocratie politique convertie aux lois du marché diffusant ses bienfaits sur toute la région par un effet de domino. Plusieurs raisons sont avancées pour justifier cette intervention effectuée sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU : destruction des armes de destruction massive, des réseaux d'Al-Qaïda, ... Le 5 février 2013, Colin Powell brandit des fioles de poison biologique imaginaire. La France marque son opposition.

- **Une vraie guerre.** « *Une idée fausse, largement répandue dans mon pays voudrait que la force militaire puisse résoudre des problèmes diplomatiques* ». Quelques dates retracent les principaux moments de cette guerre. Le 20 mars 2003, début de l'offensive américano-britannique contre l'Irak. Mai 2003, occupation du pays, dissolution du Baas, de toutes les institutions étatiques et démantèlement de l'armée. En 2004, scandale des sévices dans la prison d'Abou Graïb, création de « l'Etat islamique en Irak », groupe armé qui mène le djihad contre les Américains et les chiites. En 2006, Nouri Al-Maliki, chiite, chef du parti Dawa est nommé Premier ministre. Elimination d'Abou Moussab Al-Zarquaoui. Saddam Hussein est pendu. Entre 2006 et 2010, guerre confessionnelle entre chiites et sunnites. 31 décembre 2011, départ des troupes américaines. Avril 2013, progression en Syrie de l'EIIL qui combat les opposants de l'armée syrienne libre. Janvier 2014, prise par l'EIIL de Fallouja, allié aux chefs de tribus sunnites. Juin 2014, prise de Mossoul par l'EIIL. Août 2014, premiers bombardement de l'EIIL par les avions américains.

Le boulevard que les Américains ouvrent avec le renversement d'un régime et d'un tyran se transforme rapidement en impasse.

B - L'occupation de l'Irak : une guerre perdue

Quand il s'agit de renverser un gouvernement, les Américains sont excellents. Ils sont cependant dans l'impossibilité d'instituer un gouvernement viable.

- **Le chaos irakien.** Depuis la chute de Saddam Hussein, le pays est devenu incontrôlable. L'Irak, que les Américains nous présentaient il y a une décennie comme la tête de pont d'un vaste processus de démocratisation en marche au Moyen-Orient, s'enfonce dans le chaos. La première décision prise par le premier proconsul américain Paul Bremer est la débaassification du pays. Tous les militaires membres du parti Baas sont renvoyés chez eux avec armes et bagages. Nous les retrouvons aujourd'hui, y compris des généraux, dans les rangs de l'EIIL avec une volonté décuplée d'en découdre contre tous ceux qui ont pactisé avec l'occupant américain. Le gouvernement du Premier ministre Nouril Al-Maliki se montre incapable de rétablir l'ordre dans un pays déstabilisé et sous la coupe des milices. Il est remercié et remplacé par Haïdar Al-Abadi à l'été 2014. Ni le déploiement de forces spéciales, ni les frappes par drones ne changent durablement la donne. L'envoi régulier de conseillers militaires auprès du régime de Bagdad rappelle une expérience douloureuse pour les Américains, celle du Vietnam il y a soixante ans.

- **La faillite américaine.** La situation actuelle signe la faillite de l'aventure militaire américaine dont Washington a perdu le contrôle. Cet échec résulte de plusieurs erreurs. La première est d'avoir mis l'Irak dans les mains des chiïtes. La deuxième est d'avoir imposé ses idées par la force : *« Le changement de régime par la force devait, en Irak comme en Libye, importer la démocratie dans les fourgons armés. Résultat des Etats faillis tombent aux mains de factions instables ou d'un pouvoir sectaire qui remplace une oppression par une autre, dans l'organisation de l'armée et de l'administration »*. Il en est ainsi avec la proclamation d'Abou Bakr Al-Baghdadi, le 1er juillet 2014, d'un califat sur les territoires d'Alep, dans le nord de la Syrie à la province de Diyala, dans l'est de l'Irak. La troisième erreur tient à la faillite de l'exportation d'un modèle fédéral confié à leur protégé, Nouri Al-Maliki (pompier pyromane) pour conduire à la réconciliation entre les différentes communautés. La dernière erreur est d'avoir *« dépensé des milliards de dollars à former et à équiper une armée, une police et une gendarmerie qui se sont révélées incapables de s'opposer à l'offensive des djihadistes de l'EIIL »*.

La complexité du problème irakien s'exporte à ses voisins.

II - L'Irak : une bombe à retardement dans une région explosive

L'appréciation des crises au Moyen-Orient est souvent l'otage d'une vision simpliste des réalités locales. Résultat, l'Irak est libanisé et le Moyen-Orient balkanisé.

A - L'Irak, un pays libanisé

Le pays est profondément divisé. Les risques d'une segmentation sont plus grands.

- **Une division géographique** « *Les triomphes (américains) enfantent des agonies et les cadavres sortent des cadavres. Al Zarkaoui engendre Al Baghdadi, désormais maître de Mossoul, de ses banques, de son pétrole, de ses arsenaux... Al-Qaïda accouche de l'EIIL : il finira par prendre de vitesse l'organisation fondée par Ben Laden...* ». En faisant table rase du passé, en détruisant l'Etat et en décapitant l'armée, les Etats-Unis détruisent les structures institutionnelles qui contribuaient à l'unité du pays. La progression des rebelles de l'EIIL concourt à accélérer le phénomène de fragmentation de l'Irak en trois grands ensembles : une partie aux mains du pouvoir central, un califat aux mains de l'EIIL épaulé par les sunnites et un Kurdistan autonome, voire indépendant. Jusqu'où cette déflagration risque-t-elle de se propager ? Nul ne le sait encore. Les frontières délimitant les territoires de l'Irak, de la Syrie, du Liban, de la Turquie... sont fictives et ne reflètent plus la réalité du terrain. La crise est grave. On assiste moins à l'effondrement des accords Sykes-Pycot de 1916 qu'à l'échec pur et simple de l'Etat nation moderne dans la région .

- **Une division ethno-confessionnelles.** Cette partition, géographique, qui constitue un événement important non seulement pour l'Irak, la région et pour l'Europe, s'accompagne d'une division religieuse durable entre communautés chiites et sunnites, sans parler des kurdes. Sans un retour rapide de l'autorité, nous risquons d'assister « *à la création de nombreux foyers reflétant les divisions religieuses, ethniques et sectaires de l'Irak. Cela aboutira à la création d'un Jihadistan enjambant les frontières, riche en ressources et en combattants, faisant de la région une zone d'attraction pour un nombre limité de jihadistes venus de partout (c'est déjà le cas)* ». Les frontières internationales ne freinent pas le mouvement des réfugiés, en particulier vers le Liban. La poursuite des conflits en Syrie et en Irak conduit à des migrations massives, engendre une partition confessionnelle des territoires et la disparition des groupes minoritaires. En 1914, on dénombre au Proche-Orient 20 % de chrétiens : ils sont 5 % aujourd'hui. La guerre en Irak menace l'existence de vieilles communautés telles que les Mandéens, les Chabaks, les Sarlias-Kakaiyas ou les Yézidis.

L'Irak n'est pas le seul Etat en proie à la déliquescence. Les révolutions arabes sont passées par là. La région est également malade.

B - Le Moyen-Orient, une région balkanisée

En l'espace de quelques mois, le Moyen-Orient, victime d'une « *sorte de dérégulation régionale* » (Peter Harling), s'enfoncé dans un embrasement difficile à canaliser.

- **Une déflagration régionale.** L'implosion identitaire conduit à la « somalisation » de nombreux Etats. Un sanctuaire pour terroristes se constitue au cœur du Moyen-Orient alors que les Américains s'appêtent à se retirer d'Afghanistan comme ils l'ont fait d'Irak. Ils semblent dépassés par des évènements qu'ils n'anticipent pas. Barack Obama reconnaît qu'il n'a pas de stratégie. A partir de l'Etat failli qu'est devenu ce pays au fil de la dernière décennie, nous sommes les témoins d'un processus de renversement d'alliances qui vise, en partie au moins, à combler le vide laissé par l'Amérique. La crise irakienne remet en selle l'Iran. Le sort de l'Irak ne décide plus seulement à Bagdad mais à Téhéran. "*Le pourrissement de la situation en Syrie et en Irak démontre l'incapacité de la communauté internationale à gérer les crises suscitées par l'intervention d'acteurs transnationaux (EIIL, Hezollah libanais)*". Elle rebat les cartes en Syrie. Elle entraîne la zone vers une guerre de religion chiite-sunnite. Elle n'épargne aucun Etat de la région, surtout les plus fragiles.

- **Des déflagrations nationales.** Bachar Al Assad tient bon en Syrie, utilisant d'abord l'EIIL pour affaiblir les opposants au régime, puis le combattant avec l'aide inespérée des Etats-Unis. Ambigüe, la Turquie ne contrôle pas sa frontière. Le Liban subit de plein fouet le contrecoup de la crise syrienne. Après le bref intermède Morsi, l'Egypte renoue avec le pouvoir militaire. La perspective d'une paix durable entre Israéliens et Palestiniens relève de la chimère. La Jordanie est sous pression. Ambivalentes, les monarchies du Golfe jouent avec le feu tout en craignant que l'incendie se propage chez eux. Le Yémen est au bord de l'implosion. Bien qu'éloignée de cette zone, l'Algérie redoute le scénario catastrophe d'une recombposition djihadiste à la faveur d'une allégeance d'AQMI (Al-Qaïda au Maghreb islamiste) à l'EIIL. Après des décennies d'ostracisme lié aux doutes sur la finalité de son programme nucléaire, l'Iran apparaît comme le principal bénéficiaire des bouleversements en cours. Courtisé par Washington, Téhéran semble incontournable dans la recherche de solutions en Syrie, en Irak et au Liban.

Il faut aller au-delà de la région pour analyser l'onde de choc qui se répand dans le monde.

III - L'Irak : un modèle d'intervention à ne pas suivre pour l'avenir

La crise irakienne marque une double défaite. Celle des Occidentaux victimes de leur cécité. Celle des Américains victimes de leur candeur.

A - Les Occidentaux, victimes de leur cécité

Ils sont pris dans leurs propres contradictions et mesurent les limites inhérentes à leur démarche.

- **Les limites du court-termisme.** Comment trouver une solution militaire à une crise politique ? Ceci relève de la quadrature du cercle. « *Partout, les interventions militaires occidentales ont nourri l'engrenage de la guerre identitaire au lieu de l'empêcher.* Après le départ du dernier contingent militaire américain d'Irak, il y a deux ans, Barack Obama déclare : « *Nous laissons un Irak sûr, stable et autonome* ». Les Occidentaux confondent « *responsabilité de protéger* », qui a une vocation humanitaire et changement de régime (« *regime change* »). L'investissement diplomatique devrait être aussi massif que l'engagement militaire. Or, les Occidentaux font preuve d'une absence totale de vision stratégique, ignorant que le problème irakien doit être connecté aux dynamiques régionales (Syrie, Iran) qui créent une menace protéiforme. Ils doivent également compter avec la présence de volontaires européens combattant dans la zone et qui pourraient commettre des attentats en Europe (3200 Français combattaient en Syrie) . Ils combattent l'EIIL sans objectifs clairement définis, avec des alliés douteux aux motivations contradictoires.

- **Les limites de l'interventionnisme.** La crise irakienne donne le spectacle de tout ce qu'il ne faut pas faire. « *Le bilan de l'intervention des puissances occidentales est également catastrophique pour les peuples du monde arabe* ». Irak, Lybie, Afghanistan mais aussi Mali et République Centrafricaine, dans une moindre mesure : « *ces tragédies ébranlent les Occidentaux et les questionnent sur leurs responsabilités et les limites de leurs interventions* ». Faut-il intervenir, ne pas intervenir, laisser des dictateurs agir en toute impunité, aider les peuples révoltés au risque d'ajouter du mal au mal ? La question mérite réflexion. L'outil militaire occidental est d'autant plus impuissant à régler des crises qu'elles sont multiples, qu'elles relèvent de la surprise stratégique (Cf. coalition minée par les arrière-pensées mise en place lors de la Conférence de Paris du 15 septembre 2014 sur la paix et la stabilité en Irak). Comment faire pièce à l'arc djihadiste qui s'étend du Sahel à l'Afghanistan, et dont l'Irak et la Syrie sont le cœur ? Fort de sa stratégie et de sa détermination, L'EIIL est surtout fort de la faiblesse de ses adversaires. Déclin ou métamorphose de l'Occident ?

Les Etats-Unis affrontent les conséquences de leur candeur dans le traitement du problème irakien qui contribua à la déstabilisation de la région, la naissance de groupes djihadistes.

B - Les Etats-Unis, victimes de leur candeur

L'affaire irakienne devrait conduire les Etats-Unis à penser autrement la montée des autres influences dans le monde, à réfléchir au déclin corrélatif de leur influence

- **Un monde sous d'autres influences.** Les Etats-Unis ne sont plus l'unique superpuissance ("*l'hyperpuissance*") de l'après-guerre froide, mais une puissance parmi d'autres. Leur leadership moral, intellectuel, militaire et diplomatique s'effrite. L'épisode des «*lignes rouges*» sur l'utilisation d'armes chimiques en Syrie est présent dans toutes les mémoires. Les priorités du monde ont basculé. Il ne s'agit plus d'imaginer l'ossature d'une gouvernance mondiale pour le XXI^e siècle dans des colloques mais de lutter efficacement in situ contre le déchaînement des idéologies d'inspirations religieuses ou nationales. La réalité du terrain se joue des doctrines et des bonnes intentions. En Irak, elle explose à la figure des Américains. Ironie de l'Histoire, Washington fait appel à l'Iran, à la Russie, aux Pechmergas kurdes - qui rêvent d'indépendance - pour aider le nouveau Premier ministre chiite menacé par les rebelles sunnites de l'EIL. Ces derniers, soutenus hier par l'Arabie saoudite, les autres monarchies du Golfe et la Turquie, combattent avec armes lourdes et véhicules américains abandonnés par l'armée irakienne dans sa déroute.

- **Un pays avec moins d'influence dans le monde.** De la baie des Cochons à l'Afghanistan en passant par le Vietnam, la Somalie, l'Irak et la Lybie, les Américains ne tirent aucune leçon des échecs d'hier pour imaginer demain. Hier, la procrastination était leur devise. Aujourd'hui, l'attentisme (la «*demi guerre*») prend le relais. Nous passons d'un extrême à l'autre : de la politique de la canonnière de George W. Bush à celle de «*l'empreinte légère*» de Barack Obama. «*La plupart des changements apportés par Obama relèvent de l'emballage, de la symbolique et de la rhétorique*». La politique étrangère des Etats-Unis est de moins en moins audible, de moins en moins crédible mais surtout de plus en plus erratique au Moyen-Orient mais aussi dans le monde. Dans la foulée de l'affaire de la NSA, le scandale d'espionnage avec l'Allemagne dépasse le cadre des relations bilatérales. «*Il est un coup de plus porté à l'image de l'Amérique sur le Vieux Continent. Il touche à son aptitude à exercer son leadership au sein du camp occidental... et diminue d'autant plus son poids sur la scène internationale*». En Irak, Barack Obama n'a le choix qu'entre de très mauvaises solutions.

Faites ce que je dis mais ne faites pas ce que je fais

Les grands principes humanitaires qui valent pour les pays de « l'axe du mal » ne s'appliquent jamais à ses protégés régionaux (Israël, Arabie saoudite, Qatar). L'Amérique est le meilleur exemple de celui qui exige que certains Etats respectent les droits de l'Homme (Russie, Syrie) tout en fermant les yeux sur les violations dans d'autres (Chine, Arabie Saoudite, Egypte, Bahreïn) et, surtout, en tolérant les écoutes de la NSA, l'existence de la prison de Guantanamo, la torture par des sous-traitants dans des dictatures, l'humiliation des prisonniers à Abou Graïb, la pratique en toute illégalité des attentats ciblés par drones... Evaluer les conséquences d'une telle politique constituerait une véritable rupture. Washington constaterait qu'il y a loin entre sa théorie d'un « Grand Moyen-Orient » laïc et démocratique du début des années 2000 et l'instauration d'un « Califat islamiste » en Irak en Syrie par l'EIIL en 2014. Dans ses deux volumes « *De La démocratie en Amérique* » parus en 1835 et 1840, Alexis de Tocqueville décrit les mérites du système représentatif aux Etats-Unis mais aussi, on a trop tendance à l'oublier, certaines dérives potentielles de la démocratie américaine. S'il revenait dans notre monde de ce début du XXIe siècle et analysait la situation en Irak en 2014, il pourrait ajouter un troisième tome à sa somme qu'il pourrait intituler « De la démocratie par l'Amérique ».



Chapatte. Dessin paru dans *Le Temps*, Genève, juin 2014

De la Libye de Khadafi à la Libye du chaos

Qui sème le vent récolte la tempête

Jean Daspry

Plantu.
17 septembre 2011



« Nous croyons dans la Libye unie, mais pas dans la Libye divisée ». Ainsi s'exprime le président de la République, Nicolas Sarkozy, accompagné pour l'occasion d'Alain Juppé et de Bernard-Henri Lévy (philosophe, réalisateur du film *Serment de Tobrouk*) le 15 septembre 2011, sur la place de la liberté à Benghazi. Le premier ministre britannique, David Cameron utilise un langage plus gaullien : « je suis très heureux d'être dans Benghazi libéré, dans la Libye libérée ». En quelques mois, la coalition a eu raison du régime du Guide suprême Mouammar Kadhafi. Dans la foulée des premiers succès des « printemps arabes » (Tunisie, Egypte, Yémen), la Libye est promise à un avenir radieux. En douter relève à l'époque du crime de lèse-bienpensance. La démocratie est imposée par la force. Des tonnes d'armes ont été distribuées *manu larga*. Peu importe. Paix et prospérité vont diffuser leur bienfait sur ce pays. Trois ans plus tard, la Libye est dans un état de déliquescence avancée. L'anarchie et le chaos rendent le pays ingouvernable. Les Occidentaux sont les premières victimes de leur succès : attentat mortel contre l'ambassadeur des Etats-Unis à Benghazi, attaque contre l'ambassade de France à Tripoli, évacuation de leurs ressortissants en août 2014... Le bilan de cette intervention s'apprécie au niveau de la Libye, de la région et de la communauté internationale.

Association des
Internationalistes

I - Au plan national : la création d'un Etat failli

Les succès d'un jour ne font pas les succès de toujours.

A - Un succès éphémère pour la coalition

Le succès de l'intervention en Libye s'apprécie sur le temps court et sur le temps long.

- **Les mirages du temps court.** Agissant sous mandat de la Ligue des Etats arabes et de l'ONU (Résolution 1973 du Conseil de sécurité du 11 mars 2011), l'opération « *Unified Protector* » est annoncée comme un conflit « *propre* », conduit uniquement depuis les airs et la mer. Elle est l'une des missions les plus courtes de l'OTAN mais aussi l'une des moins controversées. Après 204 jours, le régime du colonel Kadhafi chute et de nombreuses vies humaines sont épargnées. Certains en concluent que l'intervention en Libye préfigure les conflits de demain, concrétisant la « *tolérance zéro* » en matière de pertes humaines. La faille de ce raisonnement est double. Elle laisse penser que la seule supériorité aérienne de l'OTAN a été suffisante pour défaire l'adversaire alors que la vraie bataille a été menée au sol par les éléments armés du Conseil national de transition (CNT) appuyés par les troupes du Qatar, de la Jordanie et des Emirats arabes unis. Elle fait l'impasse sur les 30 000 victimes (civils et combattants rebelles) dont certaines imputables à l'OTAN et les violations des droits de l'homme de grande ampleur rapportées par l'ONU.

- **Les impératifs du temps long.** Toute médaille a son revers. La réalité apparaît plus nuancée au fil du temps. Nous sommes loin de l'intervention modèle louée par les thuriféraires de l'Alliance atlantique et par ceux qui envisageaient l'émergence d'un « *croissant démocratique* » allant du Caire à Tunis sous la surveillance de la communauté internationale, grâce à la mission d'assistance des Nations unies en Libye (MANUL). L'effacement des Etats-Unis au profit des Etats européens dans la conduite des opérations ne résout rien. Plusieurs facteurs se conjuguent pour fragiliser la victoire militaire de la coalition : faiblesse des structures étatiques pouvant déboucher sur une désintégration de la Libye ; extrémisme musulman bénéficiant de l'appui d'anciens combattants d'Afghanistan ; existence de minorités non arabes qui aspirent à la reconnaissance de leurs droits (Berbères, Touaregs, Toubous...) et surtout fragmentation sociale, ethnique du pays (140 tribus dont certaines sont très puissantes). L'objectif ultime d'une guerre ou d'une intervention militaire est de garantir la paix intérieure et la sécurité internationale.

B - Un chaos pérenne pour la Libye

Faute d'un minimum de sécurité, le pays est devenu incontrôlable et ingouvernable.

- **Un pays incontrôlable.** Le résultat de l'intervention est un chaos institutionnel et sécuritaire. Il ne faisait aucun doute qu' « *une fois que les armes seraient rentrées dans le pays, il serait difficile de les contrôler et elles pourraient facilement tomber entre les mains d'extrémistes* » . Américains, Britanniques et Français n'ont pas médité cette leçon avant de déverser des tonnes d'armes en Libye, sans compter celles qui ont été prises aux forces « loyalistes » par les hommes du CNT. Le défi de la circulation des armes n'est pas encore relevé. Depuis la chute de Mouammar Kadhafi en août 2011, les autorités libyennes sont dans l'incapacité de rétablir l'ordre dans le pays plongé dans le désordre et sous la coupe de multiples milices. « *La Libye, c'est la lutte de tous contre tous* » (Patrick Haimzadeh). Avec l'ouverture de la boîte de Pandore, salafistes, wahabites, indépendantistes de l'Est, chefs de tribus rivales, milices mafieuses impliquées dans divers trafics, y compris d'armes, déploient leurs activités selon des agendas et des alliances mouvantes. La Libye est la plaque tournante du trafic d'armes, du terrorisme et de l'immigration clandestine vers l'Europe.

- **Un pays ingouvernable.** Quand il s'agit de renverser un gouvernement, les Occidentaux sont excellents. Ils sont cependant incapables d'instituer un gouvernement viable dans un climat d'épuration. Au plan politique, rien ou à peu près rien n'a avancé au cours de ces derniers mois. Aucune personnalité n'a suffisamment de charisme et de légitimité pour imposer une autorité unanimement reconnue : trois premiers ministres, deux parlements, pas d'Etat. A un «*Etat voyou* » en voie de rédemption succède un «*Etat failli* » en voie de consolidation sur la rive sud de la Méditerranée. Le premier pouvoir reste celui des armes. Dominique de Villepin analyse ainsi la situation : « *Deuxième échec : le changement de régime par la force devait, en Irak comme en Libye, importer la démocratie dans les fourgons armés. Résultat, des Etats faillis tombent aux mains de factions instables ou d'un pouvoir sectaire qui remplace une oppression par une autre, dans l'organisation de l'armée et de l'administration* ». Cette instabilité accélère la fuite des investisseurs étrangers d'un pays disposant d'énormes richesses naturelles, en particulier d'hydrocarbures.

Le problème libyen s'exporte à ses frontières par une internationale djihadiste en Afrique .

II - Au plan régional : la déstabilisation de la zone

La Libye est une base de déstabilisation régionale de l'Afrique du Nord et sub-saharienne.

A - Le Maghreb

Le Maghreb est touché de plein fouet par la réplique de l'onde libyenne.

- **Une région secouée.** D'une manière générale, l'expérience enseigne que les opérations de ce type ne résolvent rien. Souvent, elles risquent d'enflammer une zone en l'absence de la définition d'une stratégie prospective préalable. Les Occidentaux sont en partie responsables de la multiplication de leurs propres ennemis qui agissent au Maghreb et au Sahel. Tel est le constat objectif que nous pouvons faire trois ans après l'opération militaire de la coalition. Il est trop tard quand des commandos américains interviennent dans le sud du pays contre Al-Qaïda, en février 2014, non loin des frontières avec l'Algérie, le Niger et le Tchad. Il est trop tard quand les « amis de la Libye » (40 délégations) réunis à Rome le 6 mars 2014 dénoncent un chaos menaçant la région en raison de la prolifération des armes que certains ont largement distribués en 2011. L'abondance d'armes ne fait qu'ajouter à l'insécurité. Cette région est en train de devenir le segment d'un nouvel arc de crise à défaut d'une gestion intelligente du vide post-intervention. « *Le vide de la pensée politique en Europe et dans le monde est redoutable* » .

- **Des Etats inquiets.** Inquiète de la déstabilisation croissante de la Libye et de sa décomposition, l'Algérie dépêche 3500 hommes dans une zone de 100 à 120 km sur le territoire libyen pour «faire face aux groupes terroristes sur la bande frontière». Elle craint une allégeance d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) à l'Etat islamique en Irak et au Levant (EIIL). Elle se transforme en gendarme régional, s'imposant une légère inflexion de sa « doctrine non interventionniste ». La Tunisie s'inquiète des conséquences du chaos libyen (1,5 millions de Libyens se trouvent sur son sol, soit 10 % de sa population). Le Maroc observe. L'Egypte agit. Ces pays craignent une radicalisation des sociétés. Elle se développe grâce à des financements étrangers, des prédicateurs venus du Pakistan mais également sur fond de corruption endémique, de népotisme et d'un chômage important, surtout de la jeunesse. Le Maghreb n'est pas le seul concerné par cette vague d'instabilité structurelle. Après le front nord, c'est au tour du flanc sud d'être emporté dans la tourmente (Cf. l'« *Afghanistan de proximité* » de Jean-Claude Cousseran).

B - L'Afrique subsaharienne

Cette partie de l'Afrique subit le même sort.

- **Une région ébranlée.** La situation en Libye fait peser d'immenses dangers sur le Sahel et a une influence sur toute l'Afrique subsaharienne. La démonstration la plus éclatante en est faite, aujourd'hui, par les conséquences du drame libyen sur le Mali, le Niger, le Nigeria et la RCA. Le principal risque que court cette région est la déstabilisation et la chute des Etats faibles sous les coups de boutoir des groupes armés, comme cela aurait été le cas au Mali sans l'opération « *Serval* ». La crainte serait de voir se constituer des zones entièrement contrôlées par des djihadistes qui menaceraient la stabilité et la sécurité de l'Afrique et de l'Europe . « *On voit la gravité des choses dans le conflit au Mali, ou dans ceux du Sahel en général, et les conséquences les plus néfastes dans cette région de l'armement de la Libye de Khadafi puis de ses opposants* ». Certains à Tripoli dénoncent l'ingérence du Qatar, qui intervient aujourd'hui en finançant le parti Al-Watan après avoir déversé en 2011 20 000 tonnes de matériels de guerre aux mains d'une partie des katibas et milices qui sèment le chaos dans le pays.

- **Des Etats fragilisés.** Ils sont touchés à des degrés divers par la crise libyenne. C'est surtout le Mali qui a payé le prix fort de la porosité des frontières, pour partie la résultante des développements en Libye. Les mouvements touaregs ont, un temps, fait cause commune avec les groupes djihadistes avant de s'en écarter. Par une ironie de l'histoire, nombres de cellules djihadistes chassées du Mali par les troupes françaises trouvent refuge en Libye. Au Nigéria, Boko Haram démontre quotidiennement qu'il a l'initiative sur plusieurs fronts. Il frappe la capitale dans un lieu central. Il multiplie les actions dans les provinces du Nord, dans l'Etat de Borno (enlèvement de plus de 200 jeunes filles). Boko Haram annonce la formation d'un califat islamiste dans le nord du Nigéria. Le Cameroun n'est pas à l'abri des débordements des groupes venus de son grand voisin. La RCA est au bord de la dérive somalienne en dépit de l'opération « *Sangaris* ». Le Niger est un verrou pour sécuriser le Sahel. Le Kenya vit au rythme des attaques des Chabab liés à Al-Qaïda, actifs en Somalie. Face à Djibouti, le Yémen est en voie d'implosion.

Le débat est plus vaste. La crise libyenne fait ressentir ses effets au-delà du continent africain.

III - Au plan international : la montée des tensions

Les conséquences de la crise libyenne se mesurent au niveau de l'Occident et de la France.

A - L'Occident, prisonnier de son hubris

Il est pris au piège du primat des armes et de son excès d'arrogance.

- **Le primat des armes.** Il fallait être lucide sur les risques inhérents à l'approche retenue. Les Occidentaux confondent « *responsabilité de protéger* », qui a une vocation humanitaire (protéger les populations civiles) et changement de régime (« *regime change* »). Les grandes puissances occidentales ne peuvent plus imposer, seules, leurs solutions aux conflits qui éclatent. « *Partout, les interventions militaires occidentales ont nourri l'engrenage de la guerre identitaire au lieu de l'empêcher* ». L'implosion identitaire conduit à la fragmentation de nombreux Etats. Après le départ du dernier contingent militaire américain d'Irak, il y a deux ans, Barack Obama déclarait : « *Nous laissons un Irak sûr, stable et autonome* ». Tout est dit « *A court terme, on bombe le torse. A long terme, on fiche le camp* ». L'effondrement de l'Etat libyen, ultra-centralisé, mais sans institutions fortes, crée un vide du pouvoir qui fait penser à l'Irak après la chute de Saddam Hussein. « *Tout ce qui s'impose par la force suscite une résistance, et le recours à des contre-valeurs. La renaissance de l'islamisme, c'est un peu ça : une réaction d'immunité identitaire* » .

- **L'excès d'arrogance.** Pour mettre fin à la crise libyenne du début de l'année 2011, les clés du succès étaient la diplomatie et la politique. Or, aucune chance n'est donnée à la médiation de l'Union africaine. Pour Régis Debray, l'Occident caresse le projet de moderniser la planète selon l'acception qu'il donne de ce concept : cocktail de lois du marché, d'individualisme et de bonne gouvernance. Dans son monopole de représentation de l'universel, de l'intérêt général et animé d'une volonté de domination, il gouverne au temps court pendant que les « adversaires », les humiliés vivent dans un temps plus long. Il passe par profits et pertes les réticences de la Russie et de la Chine lors de l'adoption de la résolution 1973. Il fait de l'islam un mot-valise. Il déclare sa guerre juste sans se soucier des éventuels refoulés historiques à base civilisationnelle et religieuse. Par inculture historique, géographique, par manichéisme, par arrogance et par ignorance l'Occident va de bourde en bourde (Régis Debray). L'Union européenne n'a qu'une solution à proposer : la démocratie. Ces incohérences se paient au prix fort.

La France paie également au prix fort le fruit de sa légèreté dans la crise libyenne

B - La France redevable de ses contradictions

La France devrait briser le cercle de la paresse de la pensée pour mieux gérer deux contradictions.

- **Les contradictions dans ses objectifs.** Manque à notre politique étrangère un « ordonnancement » intelligent : la définition d'objectifs de long terme, clairs. Cette carence se manifeste de trois façons. La première, ontologique, tient à l'absence de cohérence des choix politiques. La France choisit en Irak et en Syrie les sunnites contre les chiites tout en affrontant, du Mali au Yémen, en passant par la Somalie et le Nigeria, les djihadistes sunnites. La deuxième, d'essence temporelle, est la conséquence directe de la dictature de l'immédiateté. La démocratie ne sait plus préparer le long terme : *« dans la politique de l'immédiateté, du combat individuel des ego, dans le temps médiatique, sous le règne de l'émotion, il ne pouvait en être autrement »*. La troisième, de nature culturelle, fait qu'en dépit de son modèle républicain, la France maintient des pratiques monarchiques : *« ce facteur se traduit notamment par un effet de cour important au sommet de la fonction publique, l'entraînant dans un fort mimétisme de la sphère politique, y compris dans certains de ses défauts les plus souvent dénoncés : ... un certain déni de la réalité, une focalisation éphémère sur certains sujets ponctuels »*.

- **Les contradictions dans ses moyens.** Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, la France ne parvient pas à arbitrer entre ses ambitions de puissance moyenne et son statut « d'homme malade de l'Europe ». De cures de modernisation en cures d'amaigrissement, les moyens de la diplomatie et la défense sont en voie d'attrition. *« Nous nous trouvons à la limite de nos moyens »* souligne le rapporteur de la mission d'information sur l'armée française en Afrique. La France est conduite à masquer ses limites : *« Je m'inquiète seulement du mode opératoire et du plan de communication dont nous entourons nos interventions, trop rapidement qualifiées de 'victoire' alors que l'histoire nous a enseigné si souvent que l'enlèvement guettait toute offensive, fut-elle 'éclair' au départ »*. Alors qu'elle s'enlise au Mali et en Centrafrique et que ses moyens sont de plus en plus limités, elle s'engage dans une opération plus ambitieuse couvrant la bande sahélienne (baptisée " Barkhane ") par redéploiement de ses forces militaires. Mais, suivant la formule du général Lapasset, il s'agit de *« contenir plus qu'éradiquer »* le terrorisme international dans le G5 Sahel (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina Faso) .

De la Libye vient toujours quelque chose de nouveau (Aristote)

Un concert de louanges conclut l'opération « *Unified Protector* ». « *L'intervention militaire était un investissement sur l'avenir* » déclare le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé après l'assassinat de « *Mouammar-l'Ignoble* », à l'été 2011. Quand un ministre si perspicace, si expérimenté prévoit la suite des événements, il arrive qu'il se passe exactement le contraire. Son successeur, Laurent Fabius décrète, à la fin du mois d'août 2012, la chute imminente du régime de Bachar Al-Assad. Méfions-nous de la docte ignorance des experts. Nos dirigeants et leurs conseillers, hauts fonctionnaires formés pour la plupart d'entre eux dans les plus prestigieuses écoles de la République (Ecole nationale d'administration, Ecole Normale Supérieure, Ecole Polytechnique, Hautes études commerciales, ...) préfèrent leur addiction à la communication à la lecture des manuels d'histoire et de géographie. Ils tireraient avantage à pratiquer l'humilité face à des crises aussi complexes, et de méditer quelques adages frappés au sceau du bon sens populaire. En particulier, s'agissant d'un « *Orient de plus en compliqué* » et des révolutions arabes - le concept de « printemps arabes » ayant été promptement rayé de leur vocabulaire après les premiers couacs : « *Qui sème le vent récolte la tempête* ».

