

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

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

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LES CINQUANTE ANS DE L'ORGANISATION DE LA COOPÉRATION ISLAMIQUE

BILAN ET PERSPECTIVES

PAR

MONCEF EL YOUNSSI (*)

Selon une plaisanterie qui circule dans les locaux de l'Organisation de la coopération islamique (OCI), son acronyme se prononce « *Oh, I see...* », parce que personne ou presque ne connaît son existence. Pourtant, avec ses 57 États membres (1), près de 5 000 résolutions adoptées, des dizaines d'institutions spécialisées ou affiliées, un système d'intégration politique et économique poussé, ainsi que des conventions de protection de droits de l'homme qui lui sont propres, l'OCI a tous les atouts pour être un poids lourd dans les relations internationales. Du reste, son caractère religieux en fait l'unique exemple actuel d'une organisation intergouvernementale (OIG) « classique », fondée sur un critère purement confessionnel.

L'OCI revêt les formes classiques des OIG : elle est composée à la fois d'organes intégrés permanents et d'organes intergouvernementaux. Elle dispose ainsi, d'une part, d'un secrétariat général (2), élu pour 5 ans par les États membres, de comités exécutifs permanents (3) et d'organes et institutions rattachés (4). Elle se compose, d'autre part, d'un sommet islamique réunissant les chefs des États membres tous les trois ans (5),

(*) Doctorant à l'université d'Orléans (France).

(1) Ce qui en fait la plus large organisation internationale hors système des Nations Unies.

(2) Chapitre XI de la Charte. Selon l'article 16, celui-ci est notamment le responsable administratif de l'organisation et de son personnel. Il dispose de vastes attributions et assure notamment la liaison et le suivi de l'organisation (article 17). Son siège se situe à Djeddah, « en attendant la libération d'Al Qods », selon l'article 21.

(3) Chapitre VI de la Charte. Au terme de l'article 11, ils sont au nombre de quatre, à savoir le Comité al Qods pour la cause palestinienne, le COMIAC pour les affaires culturelles, le COMCEC pour les affaires économiques et commerciales et le COMSTECH pour les affaires technologiques et scientifiques. Ils sont présidés par les chefs d'État mais leurs attributions n'apparaissent nulle part dans la charte. Aussi, leur activité est très réduite.

(4) Chapitres XII et XIII de la Charte. L'article 22 différencie les organes subsidiaires, les institutions affiliées et les institutions spécialisés sur la base de leur degré de dépendance, notamment budgétaire, vis-à-vis de l'OCI.

(5) Chapitre IV de la Charte. Il « prend les décisions politiques et apporte des conseils sur toutes les questions relatives à la réalisation des objectifs énoncés dans la charte », selon l'article 7.

ainsi que d'un conseil islamique des ministres des Affaires étrangères (6) (CIMAE) (7).

Ce formalisme apparent cache une originalité fondamentale : l'OCI ne se contente pas de réunir des États sur un critère religieux, mais elle mobilise, dans son organisation juridique comme dans le droit international qu'elle produit, des notions spécifiquement islamiques. Il en va ainsi de la notion de *Ummah* (communauté des croyants, parfois traduite par Matrie), citée à plusieurs reprises par la Charte, notamment à l'article 27 qui vise à régler pacifiquement les différends dont la persistance peut porter atteinte « aux intérêts de la Ummah islamique » (8). Une telle notion possède en soi les potentialités d'un dépassement de l'interétatisme. C'est d'ailleurs sur ce fondement conceptuel que la Charte peut viser à « aider les minorités et communautés musulmanes vivant à l'extérieur des États membres à préserver leur dignité et leur identité culturelle et religieuse. De plus, bien que la notion de *charia* n'apparaisse pas dans la Charte, elle a pu être invoquée par des conventions propres et par des organes de l'OIC. L'organisation semble aussi promouvoir un droit international islamique à travers une Cour islamique internationale de justice. On le voit, l'OCI constitue potentiellement une organisation d'un genre nouveau, à mi-chemin entre volontarisme et jusnaturalisme, entre intégration et différenciation.

Cela étant, cinquante ans après sa création, force est de constater que les réalisations concrètes de l'OIC sont bien maigres. À l'heure du bilan, il apparaît clairement que l'organisation n'a pas été à la hauteur des ambitions affichées. Pire, les quelques fois où elle a occupé le devant de la scène, ce ne fut que pour concentrer les critiques à son encontre. Afin de dresser le bilan de cet objet juridique non identifié (9), un petit détour sur ses origines s'impose. En effet, ici plus qu'ailleurs, les conditions de création et de développement portent virtuellement les germes qui font l'originalité conceptuelle aussi bien que l'impuissance pratique de l'OCI.

(6) Chapitre V de la Charte. Il « examine les voies et moyens de mettre en œuvre la politique générale de l'Organisation », selon l'article 10. En réalité, il est l'organe principal en ce qu'il impulse la politique et prend la majorité des résolutions.

(7) L'article 5 de la Charte révisée liste les organes de l'OCI comme suit : « 1. Sommet islamique ; 2. CIMAE ; 3. Comités permanents ; 4. Comité exécutif ; 5. Cour islamique internationale de justice ; 6. Commission permanente indépendante des droits de l'homme ; 7. Comité des représentants permanents ; 8. Secrétariat général ; 9. Organes subsidiaires ; 10. Institutions spécialisées ; 11. Institutions affiliées ». Avant sa révision, la Charte ne prévoyait que quatre organes, à savoir les conférences islamiques au sommet, les CIMAE, le secrétariat général et les organes subsidiaires.

(8) Il faut souligner qu'il existe, en arabe, une ambiguïté fondamentale sur la notion de *Ummah*, dans la mesure où celle-ci peut renvoyer aussi bien à la notion purement islamique et traditionnelle de communauté ou « matrie » qu'à la notion moderne de nation, ainsi que le montre l'appellation arabe de l'ONU (*Mithaq al Umam*, ce dernier terme étant un pluriel d'*Ummah*).

(9) L'expression est de Jacques Delors à propos de l'Union européenne.

GÉNÈSE

L'Organisation de la coopération islamique est officiellement née à Rabat le 25 septembre 1969 (10), en réaction à l'incendie criminel de la mosquée al Aqsa par un fondamentaliste chrétien le 21 août. Toutefois, si la réunion d'une quinzaine d'États réputés musulmans en vue de créer une organisation internationale de solidarité islamique constitue bien l'acte juridiquement fondateur de l'OCI, c'est bien en amont qu'il faut remonter afin d'en saisir les principaux ressorts et les lignes de fuites.

L'OCI est en effet d'abord issue de la crise vécue par le monde musulman au XIX^e siècle. Elle est le fruit, mûr, du sentiment de fascination/répulsion qu'a suscité la domination par les empires coloniaux européens au début du XX^e siècle (11). Répulsion, d'abord, à l'égard de ce qui est perçu comme une atteinte profonde à l'intégrité de la *Ummah* dans sa terre (12). Répulsion aussi envers la domination intellectuelle occidentale qui provoque une fracture entre les élites occidentalisées et la masse populaire qui demeure fidèle aux traditions (13). Répulsion, enfin, envers la domination politique qui privera progressivement l'institution politique califale de toute fonction, politique comme symbolique (14), jusqu'à conduire à son abolition en 1924. Pour les mêmes raisons, la domination écrasante exercée par l'Occident suscite la fascination et l'envie. C'est sur cette dialectique que repose l'ensemble des mouvements réformistes islamiques qui visent à débarrasser l'Islam de ce qui est considéré comme ses scories archaïsantes tout en s'appropriant les outils intellectuels de la modernité. De al Afghani à Rachid Rida (15) en passant par Ali Abderazziq (16), tous les intellectuels réformistes ont en commun la volonté d'allier retour religieux et efficacité moderne, de s'approprier les outils intellectuels de la modernité pour mieux affirmer sa démarcation identitaire.

L'OCI, aujourd'hui encore, n'hésite pas à affirmer que « les pays développés ont atteint leur niveau actuel de prospérité grâce à la

(10) Juridiquement, elle n'est véritablement créée qu'en 1972, lors de la 3^e CIMAE, puisque lors de la première réunion il a été décidé de reporter l'élaboration de la charte à plus tard. La charte constitutive ne date donc que de 1972. D'ailleurs, le nom initial, Organisation de la conférence islamique, indique bien la primauté de l'interétatisme, la conférence, sur l'organique. C'est peut-être pour cette raison que la résolution 17/5-P de 1974 envisageait déjà de changer son nom pour « Organisation de la solidarité islamique ».

(11) Ce sentiment n'est pas nouveau : dans la mesure où, dans l'Islam, contrairement au christianisme, les victoires prophétiques ont été perçues comme autant de signes de la faveur divine et comme partie intégrante de l'économie religieuse, les défaites et revers de l'histoire sont généralement interprétés comme un abandon de cette même faveur divine, abandon nécessairement vécu comme une sanction.

(12) La notion traditionnelle de terre musulmane ou *Dâr al islam*, fondamentale en droit international islamique, n'a jamais été envisagée par l'OCI.

(13) Voir, à ce sujet Tamim Ansary, *L'Histoire du monde vue par la tradition musulmane*, Paris, Les Belles Lettres, 2019, p. 389 sq.

(14) Ici, la domination n'est pas directement extrinsèque puisque c'est le fait du mouvement halogène jeune turc. Ce dernier se réclame ouvertement de la laïcité, qui apparaît étrangère aux religieux. Voir Nabil Moulina, *Le Califat. Histoire politique de l'Islam*, Paris, Flammarion, 2016, 286 p.

(15) On dispose de peu de sources en français sur leurs écrits.

(16) Voir Ali Abderazziq, *L'Islam et les fondements du pouvoir*, Paris, La Découverte, 1994, 180 p.

transition économique qui leur a permis de passer d'une économie basée sur l'agriculture à une économie basée sur l'industrie, puis à une économie fondée sur le savoir et les services et la mise en place d'une infrastructure résiliente et disponible » (17), effaçant toute considération conjoncturelle (18). Plus la domination subie semble inexorable, plus l'intégration de l'outillage conceptuel moderne, qui apparaît être la cause de la supériorité subie, sera vaste, quoique encore assez superficielle, et plus l'affirmation du marqueur religieux sera accusée. À cet égard, il n'est pas anodin que la conférence islamique originelle de 1969 succède de peu à la victoire d'Israël lors de la guerre des Six Jours (19), victoire qui reste aujourd'hui le principal catalyseur de la cohésion de l'OCI.

Cette intégration/démarcation est mise en exergue par la vacance provoquée par l'abolition du califat en 1924. Les théologiens musulmans cherchent alors à substituer au califat un modèle politique alternatif. D'ailleurs, le courant réformiste musulman, qui aboutira au panislamisme, n'est pas le seul courant à adopter cette dialectique d'intégration/démarcation. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, deux modèles concurrentiels émergent : un panarabisme nationaliste et tiers-mondiste avec l'Égypte nassérienne en figure de proue et le panislamisme réformateur avec l'Arabie des Saoud. Après la vague de décolonisation puis l'échec de la République arabe unie et, enfin, la victoire d'Israël contre l'Égypte lors de la guerre des Six Jours, c'est finalement la proposition saoudienne qui l'emporte : l'OCI est créée en 1969 sous la forme d'une organisation internationale regroupant les États membres autour de l'idée d'un panislamisme intergouvernemental. Toutefois, afin de se poser en contre-modèle religieux du panarabisme, elle intègre aussi la dimension sociale du nassérisme, opérant un syncrétisme entre une pensée révolutionnaire tiers-mondiste et une pensée religieuse réformatrice. Ce syncrétisme se manifestera particulièrement dans les premiers temps de l'OCI, aux relents tiers-mondistes très marqués. Après un âge d'érosion et un âge d'horizon, elle est progressivement passée d'un ordre juridique international parallèle et concurrent à un ordre pleinement intégré et partant, intégrant le droit international, jusqu'à l'influencer. Dans la mesure où elle demeure méconnue, il convient de retracer son évolution, ce qui permettra d'en dégager les traits saillants et d'en percevoir les perspectives futures.

(17) Programme d'action décennal 2025 adopté par le 13^e sommet islamique en 2016 à Istanbul.

(18) Pour une vue différente sur la question, voir, par exemple, Emmanuel Todd, *L'Illusion économique*, Paris, Gallimard, 1998, 324 p.

(19) Alors même que de nombreux congrès islamiques s'étaient tenus précédemment, dont une conférence intergouvernementale quelques mois plus tôt en Malaisie le 21 avril 1969, une conférence islamique réunissant plus de 100 délégués de pays musulmans se réunissait à Kuala Lumpur. Le premier ministre malaisien qui l'organisa, Tunku Abdul Rahman, devint d'ailleurs le premier secrétaire général de l'OCI.

PREMIÈRE PÉRIODE : L'AFFIRMATION

Pendant sa première décennie, l'OCI se réunit peu (20). La charte originelle porte la marque du contexte historique dans lequel elle a été adoptée. La promotion des « valeurs islamiques spirituelles, éthiques, économiques et sociales » et de la « solidarité islamique parmi les États membres » (21) y côtoie « l'effort pour éliminer la ségrégation raciale, la discrimination et le colonialisme sous toutes ses formes », ainsi que « le soutien à la lutte de tous les musulmans en vue de préserver leur dignité, leur indépendance et leurs droits nationaux » (22). La Charte, il faut le reconnaître, réaffirme aussi « l'engagement des États membres à la Charte des Nations Unies », ainsi que son attachement au « respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États ».

Toutefois, la première décennie de l'OCI se caractérise surtout par la lutte : lutte contre Israël d'abord (23), mais aussi lutte anticoloniale pour l'Afrique (24), par un soutien aux mouvements de libération, lutte pour les communautés musulmanes, notamment aux Philippines (25), soutien au mouvement des Non-Alignés (26), lutte contre les discriminations, dans lesquelles sont incluses ensemble le racisme, l'apartheid et le sionisme, lutte contre l'exploitation (27) lutte enfin contre la propagande anti-islamique (28), qui se traduira par la création d'une agence islamique internationale de presse (29). Cela se traduira même à l'extérieur de l'OCI, dont les membres réussissent à faire adopter à l'Assemblée générale des Nations Unies la résolution 3379 qui assimile sionisme et racisme (30). Sur le plan économique, la solidarité promeut des institutions financières propres, telles que la Banque islamique de développement en 1975, la

(20) Seulement trois conférences islamiques au sommet se sont tenues de 1969 à 1980.

(21) Préambule de la Charte avant la révision de 2010.

(22) Article 2 de la Charte avant la révision.

(23) Résolutions 2/3 (« La lutte palestinienne »), 1/4 (La cause de la Palestine), 3/4 (Danger sioniste dans le bassin de la mer Rouge), 10/5-P (Le Moyen-Orient et la cause de la Palestine), 14/5-P (Jérusalem), 1/6-P (Jérusalem), 2/6-P (La cause de la Palestine), 1/7-P (Le racisme et le sionisme), 13/7-P (La cause de la Palestine), 4/8-P (Cause de la Palestine), 10/8-P (Le sionisme, l'Apartheid et le racisme), 19/9-P (Sionisme, apartheid et racisme), 22/9-P (La cause de la Palestine), 6/10-P (Journée islamique de solidarité avec le peuple de Palestine), 8/10-P (La cause de la Palestine), 12/10-P (Le sionisme, le racisme et la discrimination raciale).

(24) Résolutions 10/3 (Solidarité avec les peuples africains), 6/4 (Appui aux mouvements de libération en Afrique), 9/4 (Solidarité avec les peuples de Guinée, du Sénégal, des pays frères limitrophes encore sous domination portugaise), 5/6-P (Appui aux mouvements africains de libération), 3/7-P (Discrimination et ségrégation raciales en Afrique du Sud, au Zimbabwe et en Palestine), 3/9-P (La cause de la Palestine).

(25) Résolutions 12/3 (La question des musulmans aux Philippines), 4/4 (Problème des musulmans aux Philippines), 18/5-P (Condition des musulmans aux Philippines), pour n'en citer que quelques-unes.

(26) Résolution 8/4 (Quatrième conférence au sommet des pays non-alignés à Alger), 13/6-P (Coopération avec le groupe des pays non alignés).

(27) Résolution 2/5-E (Exploitation des pays en développement par les pays développés, souveraineté et contrôle des pays en développement sur leurs ressources naturelles).

(28) Résolution 31/10-P (Mesures pour contrecarrer la propagande faite contre l'Islam et les musulmans).

(29) Résolution 6/3.

(30) L'OCI contestera par la suite la révocation de cette résolution par la résolution 46/86 5/19-P (La réaffirmation et la défense de la résolution 3379/S-30 de l'Assemblée générale de l'ONU).

Chambre islamique de commerce et d'industrie (31) en 1978 ou le Fonds de solidarité islamique (32) en 1974 et l'Accord général sur la coopération économique et commerciale en 1977.

Cette première décennie est donc marquée par un langage radical de protestation, qui culmine en 1981 par l'appel au *djihad* à tous les musulmans, afin de sauver Jérusalem, jouant ici sur l'ambiguïté inhérente au terme (33). C'est la résolution 5/3-P(IS), adoptée par le troisième sommet islamique tenu à La Mecque en 1981, qui proclama que « le *djihad* sacré est un devoir incombant à tout musulman et à toute musulmane selon la *charia* et les traditions islamiques. Tous les musulmans résidant dans les pays islamiques et hors de ceux-ci sont invités à accomplir ce devoir, chacun selon ses capacités, à remplir les obligations que leur dicte la fraternité islamique et à servir le droit, selon les préceptes de Dieu le Tout-Puissant ». Le *djihad*, il est vrai, avait déjà été évoqué en 1973, à travers la création d'un fonds de *djihad* ayant pour but « l'assistance aux mouvements de libération islamique, pour aider les sociétés islamiques en cas de désastre naturel ainsi que pour construire des hôpitaux et des écoles » (34). Il apparaît une dernière fois au sommet islamique suivant, tenu en 1984 à Casablanca, dans la résolution 1/4-P(IS) qui, portant sur la Palestine et la situation au Moyen-Orient, précise qu'elle s'inspire « des déclarations de Rabat, de Lahore et de Makka Al Moukarrama et de la proclamation du *djihad* sacré et du Programme d'action islamique pour faire face à l'ennemi sioniste » et que « [les États] décident à l'unanimité de proclamer que le *djihad* sacré est un devoir incombant à tout musulman et à toute musulmane selon la *charia* et les traditions islamiques ». Sans doute, un tel appel, à l'évidence démesuré dans son ambition, équivoque dans son expression, nul quant à ses moyens, devait constituer un vœu pieux. Paradoxalement, cet appel ouvre une décennie de stabilisation de l'OCI, qui doit faire face à plusieurs crises internes, notamment la guerre du Golfe.

DEUXIÈME PÉRIODE : L'ÂGE D'ÉROSION

De 1970 à 1980, l'OCI a plus que quadruplé le nombre de ses résolutions (35), passant de vingt-quatre résolutions en 1973 à quatre-vingt-quinze en 1980. En parallèle, elle s'est progressivement institutionnalisée. À l'inverse, durant la décennie 1980, le nombre de résolutions adoptées

(31) Résolution 15/10-E (Chambre islamique du commerce, de l'industrie et des échanges de marchandises).

(32) Résolution 6/2-IS (Fonds de solidarité islamique).

(33) Le terme *djihad* est particulièrement polysémique. Issu du nom verbal (*masdar*) du verbe *jahada* (faire un effort) à la forme III, qui détermine un destinataire à l'encontre duquel s'exerce l'action, il peut prendre le sens général d'effort contre autrui, d'effort de guerre ou d'effort contre soi, abnégation. Un célèbre *hadith* en rappelle la polysémie en parlant de « petit *djihad* » pour la lutte armée et de « grand *djihad* » pour la lutte contre soi.

(34) Résolution 14/4 (Création d'un fonds de *djihad*).

(35) Toutes résolutions confondues, CIMAE comme conférences islamiques au sommet.

par chaque conférence ne dépasse pas 113 (36) et ne descend pas sous 87 (37). Surtout, la part de résolutions politiques tend à se réduire. Alors que celles-ci constituaient la quasi-totalité des résolutions jusqu'en 1974, elles n'en représentent plus qu'une petite moitié l'année suivante et moins d'un tiers en 1986 (38). De plus, une catégorisation des résolutions a vu le jour en 1974, d'abord avec les résolutions politiques et économiques, puis avec les résolutions culturelles et administratives et financières l'année suivante (39) et, enfin, les résolutions organiques en 1981. Il faudra attendre 2002 pour voir apparaître une nouvelle série de catégories de résolutions.

L'érosion interne provoquée notamment par la guerre Iran-Iraq conduit l'OCI à diversifier ses orientations et à être moins ambitieuse. En pratique, l'OCI, n'est plus tournée que vers la contestation. Ainsi, elle développe son action culturelle en prévoyant la création d'universités islamiques (40), d'une organisation islamique internationale de l'éducation, de la culture et des sciences (41) en 1979, la création d'un centre de recherches sur l'histoire, l'art et la culture islamique à Istanbul (42). Son action économique s'étend avec la création d'un Centre de recherches statistiques, économiques et sociales (SESRIC) (43) et d'un Centre islamique pour le développement du commerce (44), ainsi qu'un Accord sur la promotion, la protection et la garantie des investissements en 1981. Sont même créés une Académie islamique de Fiqh (45) et une Commission islamique internationale de droit (46), éteinte deux ans plus tard. Une résolution prévoit, surtout, la création d'une cour islamique internationale de justice (47) en 1981, qui n'existe toujours que sur le papier (48). Dans le domaine scientifique, est créé un Centre islamique de formation professionnelle et technique et de recherches, qui deviendra l'Université islamique de technologie (49). Les secteurs se diversifient avec des résolutions contre la peste bovine (50), les tremblements de terre (51) ou la sécheresse (52).

(36) 16^e CIMAE, 1986.

(37) 18^e CIMAE, 1989.

(38) 35 sur 113.

(39) Ces trois catégories resteront toujours les plus importantes quantitativement.

(40) Résolution 5/9-C, 1978.

(41) Évidemment calqué sur le modèle de l'UNESCO.

(42) Résolution 3/7-ECS.

(43) Résolution 1/7-ECS.

(44) Résolution 12/11-E.

(45) Résolution 20/13-C.

(46) Résolution 19/13-C.

(47) Voir Pierre-François Laval, « La Cour islamique internationale de justice », in Anne-Laure Vaurs-Chaumette et Nicolas Haupais (dir.), *Religion et droit international public*, Paris, Pedone, 2019, p. 233-250.

(48) Résolution 26/13-P.

(49) Résolution 5/9-E.

(50) Résolution 24/13-E.

(51) Résolution 5/15-E (Les effets du tremblement de terre en République arabe du Yémen).

(52) Résolution 4/14-E.

Cette diversification n'est pas sans poser des questions de budget, ainsi que l'affirme expressément dès 1977 une résolution qui, « considérant le développement des activités de la Conférence islamique et le besoin de coordination de ces activités par le secrétariat général, dans les limites du budget approuvé, décide que le secrétariat général indique, à l'avenir, les incidences financières de toutes les activités proposées dans le cadre de projets de résolution ou de décisions adoptées par la Conférence et ses organes subsidiaires avant qu'une décision finale ne soit adoptée » (53). En outre, les résolutions politiques se font moins radicales. Aux « soutiens des luttes », est généralement préféré « l'examen des situations », à l'instar de ce qui se fait à l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'OCI obtient d'ailleurs dès 1975 un statut d'observateur à l'ONU (54).

Ce déploiement tous azimuts d'activités périphériques contraste particulièrement avec l'impuissance politique de l'organisation. Cette décennie est émaillée de conflits majeurs tels que la guerre Iran-Iraq, sur laquelle elle n'a eu aucune prise, malgré ses nombreuses tentatives (55). De même, les accords de Camp David aboutissent à la suspension de l'Égypte d'Anoual el Sadate et la guerre du Golfe, selon le jeu des alliances, a politiquement divisé les membres qui n'ont fait que demander l'application des résolutions du Comité des sages. Au niveau économique, l'OCI a été absente lors du choc pétrolier. Par-là, elle confirme être un acteur de second plan dans les relations internationales, alors même qu'elle accroît son activité.

TROISIÈME PÉRIODE : L'ÂGE D'OUVERTURE

La décennie suivante, qui s'ouvre avec la chute de l'Union soviétique, constitue un véritable catalyseur pour l'OCI. Sans abandonner totalement ses orientations tiers-mondistes ni sa rhétorique contestataire, l'organisation amplifie son développement, mais sans réelle direction. Plus qu'une diversification, c'est un véritable foisonnement auquel on assiste, caractérisé par l'augmentation croissante des résolutions qui touchent désormais à tous les sujets (56), ainsi que par une prolifération institutionnelle assez confuse. Apparaissent ainsi des conférences islamiques sectorielles telles que la conférence ministérielle sur la coopération industrielle en 1986, celle sur la sécurité alimentaire en 1986, la conférence islamique des ministres de l'Information en 1988, qui sera amenée à mettre en place une stratégie médiatique de l'OCI, notamment

(53) Résolution 7/8-AF.

(54) Résolution de l'Assemblée générale 3 369.

(55) La création d'un comité de bons offices à New York, par exemple.

(56) De l'huile d'olive (résolution 11/16-E) aux épidémies (résolution 13/18-E) en passant par l'environnement (résolution 2/19-E), la sécheresse (résolution 24/10-P), l'inclusion dans les manuels d'histoire, de géographie et autres publications des données sur les communautés musulmanes des Balkans et du Caucase (résolution 25/22-C), sur la sécurité des petits États (résolution 22/19-P) ou encore les mines antipersonnel (résolution 27/24-P).

contre l'islamophobie, la conférence des ministres de la Culture à partir de 1989, qui ne se réunira que deux fois par la suite, en 1998 et en 2001, la conférence du tourisme en 2000 ou encore de la jeunesse puis de l'enfant en 2005. Beaucoup de ces conférences finiront par s'éteindre après quelques réunions seulement. Des institutions régionales et des centres islamiques sont également créés, tels que l'Association islamique des armateurs (57), la Réserve de sécurité alimentaire de l'OCI instituée par la troisième conférence des ministres de l'Agriculture (58), l'Union parlementaire des États membres de l'OCI (59) ou le Centre culturel islamique de Moroni (60), sans d'ailleurs que l'on sache vraiment quelles sont leurs missions. Au début des années 2000, apparaissent même de nouvelles catégories de résolutions, touchant à la Palestine, aux minorités musulmanes, aux sciences et à la technologie, au boycott d'Israël, aux activités humanitaires, au programme d'action décennal ou encore à la « *da'wah* », terme qui renvoie ici à l'idée de prédication ou propagande islamique. Enfin, cette décennie est marquée par une coopération internationale accrue, qui marque le passage d'une logique de protestation à une logique d'intégration différenciée.

Tout en coopérant formellement avec les organisations-clefs de la scène internationale, l'OCI affirme sa spécificité, quitte à les infuser de l'intérieur. La coopération se fait d'abord avec l'ONU. L'OCI s'était déjà engagée dans cette voie (61), quoique timidement. En 1982, un rapport du Secrétaire général de l'ONU proposait une liaison continue ainsi qu'une consultation systématique et une juste évaluation de la faisabilité des mesures proposées. L'OCI prend cette direction, notamment en matière de sécurité et de droits de l'homme. Est ainsi prévue la tenue d'une conférence internationale sous les auspices de l'ONU pour « définir le concept de terrorisme et faire la distinction entre terrorisme et lutte des peuples pour leur libération nationale » (62). Elle incite également les États à adopter la déclaration du Caire des droits de l'homme en Islam en 1990. Après le sommet mondial de l'enfant la même année et alors qu'elle « demande à tous les États membres de signer et ratifier la Convention des Nations Unies de 1989 sur les droits de l'enfant avant fin 1995 » (63), une réunion d'experts se tient en 1994 au siège du secrétariat général, en vue d'élaborer un projet de document sur les droits et la protection de l'enfant en Islam, qui aboutira en 2004 à la Convention sur les droits de l'enfant en Islam. Dans ces deux cas, tout en réaffirmant son attachement aux instruments internationaux universels, elle adopte ses propres normes de référence ou son interprétation des normes universelles. Elle accroît également

(57) Résolution 18/15-E.

(58) Résolution 8/19-C.

(59) Résolution 50/26-P.

(60) Résolution 9/25-C.

(61) À partir de 1981 est adoptée chaque année une résolution sur la coopération entre l'ONU et l'OCI, voir la résolution 34/12-P (Sur la coopération entre l'OCI et l'ONU).

(62) Résolution 7/29-LEG.

(63) Résolution 16/22-C.

sa participation dans d'autres organisations internationales, telles que l'Organisation de l'unité africaine (OUA), l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) ou la Communauté des États sahélo-sahariens. Cette coopération finira par aboutir à une série d'accords-cadres au début des années 2000 (64).

Ce déploiement externe de l'OCI est d'abord imputable à un réchauffement interne et à l'action en particulier de deux membres-clefs, à savoir l'Arabie saoudite et l'Iran, gros contributeurs financiers. Cette détente se manifeste par la tenue, en 1997, de la première conférence islamique au sommet sise en Iran, à Téhéran, sous la présidence de Mohammad Khatami qui entame tout juste son premier mandat à la tête du pays. Ce sommet, ouvert par l'ayatollah Ali Khamenei, affirme « la détermination à imprimer une orientation concertée à nos efforts et à saisir toutes les occasions, notamment à travers notre participation aux différentes instances internationales, afin de coordonner nos actions et d'échanger nos vues, dans le but d'apporter une contribution positive à la paix et à la sécurité internationales ainsi qu'à la croissance et au développement durables » et rejette « la promulgation ou l'application de toute législation unilatérale ou extraterritoriale et de toute autre forme de pression au niveau bilatéral, qui iraient à l'encontre de la lettre et de l'esprit de l'Organisation mondiale du commerce et s'inscriraient en dehors d'un système commercial mondial ». Même à l'égard d'Israël, l'« ennemi éternel », le sommet fait preuve de modération en « appelant Israël à respecter ses engagements et les accords conclus dans le cadre du processus de paix sur la base des principes posés à la Conférence de Madrid et conformément aux résolutions des Nations Unies ». Les fruits de cette ouverture, largement due à l'activisme de Khatami, seront mûrs en 2000, quand la conférence islamique au sommet de Doha adoptera une résolution sur le dialogue des civilisations. Celle-ci se concrétisera par la création, au sein de l'ONU, de l'Alliance des civilisations, réponse à la thèse hungtintonienne, parachevant ainsi l'intégration formelle de l'OCI à l'ordre onusien.

QUATRIÈME PÉRIODE : L'ÂGE DE RAISON ?

La prolifération institutionnelle et la diversification des activités de l'organisation ainsi que l'émergence du terrorisme international et le dénuement de l'OCI à son égard font ressentir, à l'orée du XXI^e siècle, la nécessité de la réformer. De 1999 à 2003, une série de résolutions envisagent les réformes à mener (65). Ainsi, au sommet de Putrajaya, en

(64) Résolutions 2/29-ORG (Sur le projet d'accord de coopération OCI-OUA, 2002), 3/29-ORG (Sur le projet d'accord de coopération OCI-Organisation internationale de la migration), 4/29-ORG (Sur l'accord-cadre de coopération OCI-Organisation internationale de la francophonie), 6/29-ORG (Sur le projet d'accord de coopération entre l'OCI et la communauté des États sahélo-sahariens).

(65) Résolutions 1/26-ORG (1999), 5/27-ORG (2000) et 2/30-ORG.

2003, une « commission d'éminentes personnalités » est établie sous la présidence de la Malaisie. Parallèlement, sont organisées, dès 2003, des réunions annuelles de coordination à New York, en marge des sessions de l'Assemblée générale de l'ONU afin d'harmoniser les positions. Puis, sous l'impulsion du nouveau secrétaire général turc Ekmeleddin Ihsanoglu qui, élu en 2004, fait preuve d'un volontarisme politique vigoureux, cette politique de rationalisation et de réalisme se trouve concrétisée. Il lance la troisième conférence islamique extraordinaire au sommet, à La Mecque, qui dresse le constat lucide de la crise de l'OCI.

Afin de proposer des pistes de réformes, le roi Abdallah avait réuni la même année un « forum préparatoire des oulémas et penseurs musulmans ». Ce forum a notamment établi qu'il n'existe « point de conflit entre les valeurs islamiques et celles du monde contemporain » et affirmé « la nécessité de tirer profit des avantages générés par les aspects positifs de la mondialisation tout en œuvrant pour la sauvegarde du patrimoine culturel et de l'identité de la *Ummah* islamique ». Il a aussi réaffirmé « la nécessité du dialogue des civilisations et la situation de crise dans laquelle se trouvait la *Ummah* » et souligné que les paramètres islamiques de la bonne gouvernance sont « compatibles avec la démocratie, l'égalité, la liberté, la justice sociale, la transparence, la responsabilité, la lutte contre la corruption et le respect des droits de l'homme ». Il a enfin recommandé « le renforcement de la participation politique, la responsabilisation des populations et la constitution d'une commission permanente de l'OCI chargée de combattre les violations des droits de l'homme [et de] combattre l'islamophobie – qu'ils assimilent à une forme de racisme et de discrimination ». La « commission d'éminentes personnalités », quant à elle, réunie en 2005 à Putrajaya puis à Islamabad, conclut à la nécessité de « promouvoir la démocratie, la société civile, la participation politique et le respect des droits de l'homme », d'« inciter les États membres à jouer un rôle plus actif au sein des organisations internationales », à « soutenir les candidats des pays membres aux postes internationaux, à promouvoir les mesures d'instauration de la confiance et développer un système de sécurité collective auquel tous les pays islamiques seront appelés à se plier internationalement pour éviter les disputes et les conflits » ou encore à « relancer la décision de créer une cour islamique de justice » (CIIJ).

La conférence suit ces recommandations en adoptant un programme d'action décennal (2005-2015), qui devait jeter les bases d'une organisation plus efficace, plus claire et plus moderne. Ce programme prévoit, au chapitre X, de « réformer l'OCI en la restructurant, envisager d'en changer le nom, d'en réviser la charte et les activités et la doter d'éléments hautement qualifiés de manière à en consolider le rôle, à en redynamiser les institutions et à en renforcer les relations avec les ONG [organisations non gouvernementales] officiellement reconnues dans les États membres ; permettre au Secrétaire général de s'acquitter des devoirs de sa charge et lui donner les ressources et la marge de manœuvre nécessaires à

l'accomplissement de sa mission ; renforcer l'ensemble des organes spécialisés et institutions affiliées de l'OCI pour leur permettre de remplir leur rôle », alors que le chapitre VII « envisage la possibilité de mettre en place un organe permanent et indépendant pour promouvoir les droits de l'homme dans les États membres conformément aux dispositions de la déclaration du Caire sur les droits de l'homme en Islam et, également, d'élaborer une charte de l'OCI pour les droits de l'homme » – mais celle-ci n'est toujours pas adoptée et le projet semble abandonné. Le programme sera bien suivi et mènera à la révision de la Charte en 2008, lors du sommet de Dakar, et au changement de nom et de logo en 2010. La nouvelle charte substantiellement révisée se dote d'un préambule assez dense, qui réaffirme l'attachement aux principes de la Charte de l'ONU et du droit international, encore rappelé dans son article 2, affirme l'engagement des États à respecter les buts et les principes de la Charte des Nations Unies, à promouvoir l'intégration effective dans l'économie mondiale, ainsi que les droits de l'homme, les libertés fondamentales, l'État de droit, la démocratie. Ces principes, réaffirmés à l'article 1, sont aussi augmentés, comme celui consistant à « lutter contre la diffamation de l'Islam », alors qu'a disparu l'objectif de « lutte contre les ségrégations raciales, la discrimination et le colonialisme ». La prolifération institutionnelle est codifiée et un nouvel organe créé pour l'occasion : la commission permanente indépendante des droits de l'homme (CIPDH), qui a pour but de fournir librement des avis, rapports et recommandations sur le respect des droits de l'homme dans les États membres. Le secrétaire général en sort aussi renforcé, avec un mandat de 5 ans au lieu de 4. Enfin, la CIJ devient « l'organe judiciaire principal de l'organisation », sans que son mode de saisine ni sa compétence soient précisées.

La CIPDH entre en fonction en 2012. D'autres institutions continueront d'être mises en place, telles que l'Institut de normalisation et de métrologie pour les pays islamiques en août 2010, l'Organisation des sciences, de la technologie et de l'innovation en février 2010, l'Institution de l'OCI pour la sécurité alimentaire, dont le statut est adopté en 2013, ou encore une Organisation pour le développement de la femme, dont le statut est adopté en 2010, et une Organisation pour l'autonomisation des femmes, dont le statut est adopté mais pas encore entré en vigueur. Enfin, en 2016, un nouveau programme d'action décennal est adopté, qui apparaît bien en deçà du précédent puisqu'il se contente de réaffirmer la nécessité de renforcer l'organisation sans mettre en œuvre aucun moyen concret, si ce n'est éliminer « les doublons et les chevauchements superflus au niveau des activités de l'OCI et en définissant clairement les rôles au niveau de la prise de décision, de la mise en œuvre, du suivi et de la coordination ».

LE CONSTAT : ENTRE IMPUISSANCE ET INDIGENCE

L'inefficacité de l'organisation est flagrante : l'organisation ne peut pas faire ce qu'elle voudrait et ne veut pas faire ce qu'elle pourrait. Ainsi que le reconnaît un rapport du secrétariat général sur les réalisations de l'OCI depuis 2005, « l'approche qui prévalait alors était de se contenter d'une certaine forme de rhétorique dans les résolutions lors des réunions annuelles des ministres. Les actions concrètes visant à mettre en œuvre ces mêmes résolutions étaient purement anecdotiques ». L'écart entre les ambitions affichées et les médiocres réalisations paraît alors abyssal. On a pu dire au sujet de l'OCI : « *it often overpromises and underperform; taking words for substitute for actions and achievements, it has little to show* » (66). L'OCI n'a joué aucun rôle dans les tournants majeurs de l'histoire depuis un demi-siècle, des guerres au Moyen-Orient aux révolutions arabes en passant par l'émergence du terrorisme.

Les causes de son impuissance sont doubles, d'abord structurelle puis conjoncturelle. Comme on l'a dit, l'organisation est victime des conditions de son élaboration. Créée dans un contexte de désunion et de domination du monde musulman, l'OCI est une tentative de réaffirmer l'unité de celui-ci, quitte à opérer une conciliation entre des vues contradictoires. Ce fut d'abord la conciliation entre panarabisme nassériste et panislamisme réformiste, illustré par les résolutions pour la libération des peuples, tout en invoquant le *djihad* comme un devoir. Ce fut aussi la conciliation entre l'affirmation de la sacralité de la *Ummah* islamique, qui transcende toute frontière, et celle de la sacralité des frontières de l'État, acquise de haute lutte dans les pays colonisés, ainsi que le montrent les références à l'intégrité territoriale et même le nom de l'organisation – il s'agit d'une coopération qui suppose l'État –, tout en reconnaissant des droits d'autonomie aux minorités musulmanes. C'est aujourd'hui la conciliation entre l'affirmation de sa spécificité religieuse et l'intégration dans l'ordre juridique international, comme veut l'opérer la Cour islamique internationale de justice, qui n'existe que sur le papier. La forme même de l'organisation est évidemment un calque – si ce n'est un pastiche – de l'ONU, avec la simple apposition formelle de la marque « islamique » comme référent identitaire. De ce point de vue, la référence constante et superficielle à l'Islam (marché commun islamique, État islamique, association islamique du ciment...) révèle chez ses instigateurs un mécanisme de surcompensation psychologique, qui vise à réaffirmer avec d'autant plus de force une identité que son absence est patente, d'où les proliférations institutionnelles à des périodes de crises. La réalité est que, dans un monde sécularisé, mondialisé, libéralisé, les dirigeants du monde musulman peinent à se positionner – l'universalité de l'ordre international n'est donc pas immédiatement menacée. Le seul

(66) Turan Kayaoglu, *The Organization of Islamic Cooperation. Politics, Problems and Potential*, Londres, Routledge, 2017, p. 2.

ressort politique qui permet de concrétiser l'unité demeure alors l'ennemi commun. Dans cette perspective, le plus grand facteur d'unité de l'OCI est sans aucun doute Israël. Cela explique que la question palestinienne ait pu être définie comme la mission prioritaire de l'OCI (67).

Ces dissonances sont aussi exploitées par les États qui prétendent au *leadership* du monde musulman et promeuvent formellement une coopération intra-OCI tout en privilégiant d'autres partenariats. Les grands discours contestataires confèrent aussi un surcroît de légitimité dans des sociétés en mutation politique et économique, alors même que ces discours restent au stade incantatoire. Cette légitimité tirée de l'invocation du référent religieux est confortée par le fait que l'Islam ne distingue pas organiquement le spirituel du temporel. Le sommet islamique extraordinaire de 2016 apparaît topique à cet égard : ce fut un concours d'éloquence du meilleur dénonciateur d'Israël. D'ailleurs, les dénonciations concernent toujours ou presque le sort de communautés musulmanes dans des États non membres et l'OCI a bien soin de ne jamais prendre parti dans des conflits entre ses membres, à l'exception de la guerre en Syrie, cette dernière ayant été suspendue. Enfin, le manque de volontarisme est tellement patent que les conventions qui créent les organes ou les accords les plus potentiellement révolutionnaires ne sont même pas ratifiés, de sorte qu'ils n'entrent jamais en vigueur.

L'autre cause d'impuissance réside dans le manque de moyens dont dispose l'OCI. Vingt et un États membres font partie des cinquante États les moins avancés de la planète (68) et vingt-cinq membres font partie des cinquante États les plus corrompus (69). Le budget, déjà très faible (70), est miné par les arriérés de paiement des États membres, ce qui fait régulièrement l'objet de résolutions. Il y a peu, quelque vingt et un États membres n'avaient jamais payé leur contribution. De plus, l'énorme disparité entre les membres accroît le déséquilibre : l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis et le Koweït représentent à eux seuls plus du quart du budget. Les moyens matériels sont par conséquent tout aussi faibles, la plupart des institutions et organisations fonctionnant en sous-effectif. Si ce manque endémique de moyens est d'abord dû à la pauvreté de la plupart des États membres, elle trouve aussi son origine dans le manque de volontarisme : il est plus aisé de créer une institution qui joue un rôle symbolique que d'en assurer les frais.

(67) Voir le PAD25.

(68) D'après la classification de la Banque mondiale (en ligne : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.CD?locations=XL&view=chart>, consulté le 9 mars 2020).

(69) Selon l'indice de Transparency International (en ligne : <http://www.transparency.org/cpi2015>, consulté le 9 mars 2020).

(70) Le budget du secrétariat général était de 22 millions de dollars en 2008, selon une déclaration du Secrétaire général au Comité permanent des finances le 2 décembre 2007.

LE POIDS DU SYMBOLE

C'est finalement là que semble résider tout l'intérêt de l'OCI. Si son poids politique, économique et juridique semble faible, pour dire le moins, son poids symbolique, en revanche, est considérable. Permettre la réunion tous les trois ans de 57 chefs d'État pour prendre des positions communes à l'égard de questions diverses et actuelles procure non seulement un sentiment d'union, mais surtout laisse entrevoir la possibilité d'une réelle unité, car si des chefs d'État si divers et éloignés se réunissent sur un fondement purement confessionnel pour discuter des sujets brûlants de la « *Ummah* » et prendre ensemble et sans entraves des positions communes, n'est-ce pas déjà là le signe de l'unité de cette communauté ? Cela est d'autant plus vrai que le fondement de la légitimité politique en Islam (sunnite au moins) réside dans la désignation du chef et l'allégeance par les représentants des principales familles ou chefs militaires et religieux, ainsi que l'explique notamment le juriste al Mawardi. Les réunions de chefs d'État pourraient ainsi être vues sous un angle bien plus traditionnel. Les acteurs politiques peuvent donc jouer du pouvoir évocateur et unificateur du symbole sans en assumer les coûts. La provocation de réunions d'urgence quand le sort de Palestiniens est en jeu permet d'asseoir cette croyance. L'OCI joue un ainsi un rôle symbolique protecteur et de mise en scène de l'unité.

Est-ce à dire que son action est condamnée à être nulle ? Oui, lorsqu'il s'agit de faire des choix cruciaux qui engagent vers plus d'intégration ou à se positionner dans un conflit interne. Non lorsqu'il s'agit justement d'agir en tant que protecteur et gardien des intérêts de la *Ummah*. Dans cette optique, les réunions de coordination annuelles en marge des sessions de l'assemblée générale sont fondamentales. Cette coordination a permis aux États membres de l'OCI d'adopter des positions communes et de faire passer des résolutions à l'international afin de « défendre la *Ummah* ». Il en va ainsi de la résolution 3 379 qui assimile sionisme et racisme, l'ensemble des résolutions luttant contre la diffamation des religions (71), l'élection de Riyad à la tête du Conseil des droits de l'homme en 2015, l'acceptation de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ou encore son obtention du statut de non-membre observateur. De même, la CPIDH, qui avait pour mission consultative et d'expertise d'examiner la question des droits de l'homme dans les pays membres semble se concentrer sur le droit des minorités musulmanes (72). D'ailleurs, si l'OCI sort de ce rôle protecteur pour jouer un réel rôle de médiateur, elle se voit boycottée par l'État dont elle n'adopte plus les vues. C'est ce qui explique l'absence du Pakistan lors de la 46^e CIMAE, alors que

(71) Voir Nicolas Haupais, « Sur de nouveaux concepts onusiens : la diffamation des religions et la lutte contre les "phobies" religieuses », *Société, droit et religion*, n° 1, 2011/1, p. 29-43.

(72) Étude sur les droits des minorités en Islam ; Étude sur la lutte contre l'islamophobie : des efforts incomplets ; Étude de l'OCI-CPIDH sur l'islamophobie et les stratégies contre le terrorisme.

l'État hôte, Abu Dhabi, avait invité l'Inde, tentative probable d'apaiser le conflit au Cachemire.

L'OCI apparaît donc condamnée à n'adopter que des positions défensives qui ne seront suivies d'aucun autre effet que celui de contrarier les États non membres, à moins de sortir du carcan de ses contradictions et d'adopter un projet cohérent. Cela ne pourra se faire qu'au prix de compromis importants, au détriment des intérêts des membres puissants, compromis qu'ils n'apparaissent pas prêt à faire.