

Pourquoi les organisations économiques régionales assument-elles des missions de sécurité conventionnelles ?

Leann Brown, PhD

Le nouveau visage des alliés

La politique étrangère américaine après le printemps arabe

Khalil Marrar, PhD

Une guerre d'un nouveau genre

Pratiques et guerre contre le terrorisme

Christopher McIntosh, PhD

Le pétrole, moteur du changement institutionnel dans les pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord

Mohammed Akacem, PhD

Dennis D. Miller, PhD

Y a-t-il une justice pour les crimes économiques ?

La commission de vérité du Kenya

Kimberly Lanegran, PhD

Les défenses antimissiles et le contrôle des armements nucléaires stratégiques

Les défis technologiques et politiques

Stephen J. Cimbala, PhD

Adam B. Lowther, PhD



Chef d'état-major de l'armée de l'Air américaine
Général Mark A. Welsh III

Commandant, commandement de l'éducation et de la formation de la force aérienne
Lt Général Darryl Roberson

Commandant et président d'Air University
Général de corps aérien Steven L. Kwast

Directeur, Air Force Research Institute
Allen G. Peck

Éditeur

Rémy M. Mauduit

Megan N. Hoehn
Assistante à l'éditeur

Marvin Bassett, PhD
Éditeur contribuant

Nedra O. Looney
Gestionnaire de la mise en pages et de la pré-production

Daniel M. Armstrong, *Illustrateur*

L. Susan Fair, *Illustratrice*

Air and Space Power Journal (ISSN 1931-728X) est publié trimestriellement. Cette revue est conçue pour servir de forum ouvert à la présentation et à la stimulation de réflexions innovatrices sur la doctrine militaire, la stratégie, la tactique, la structure de force, la préparation et d'autres sujets de la défense nationale. Les points de vue et les opinions exprimés ou implicites dans cette revue sont ceux des auteurs et ne devraient pas être interprétés comme portant la sanction officielle du département de la Défense, de l'armée de l'Air, du Commandement de l'éducation et de la formation des forces aériennes, de l'Air University, ou d'autres agences ou départements du gouvernement des États-Unis.

Dans cette édition, les articles sans notice de copyright peuvent être reproduits entièrement ou partiellement sans permission au préalable. Les articles ayant une notice de copyright peuvent être reproduits sans permission par les agences du gouvernement des États-Unis. S'ils sont reproduits, nous demandons à ce que *Air & Space Power Journal* soit référé. Pour obtenir la permission de reproduire des articles ayant une notice de copyright en dehors du gouvernement des États-Unis, contactez l'auteur directement plutôt que *Air & Space Power Journal*.



<http://www.af.mil>



<http://www.aetc.randolph.af.mil>



<http://www.au.af.mil>

ASPJ—Afrique et Francophonie
155 N. Twining Street
Maxwell AFB AL 36112-6026
USA

Télécopieur : 1 (334) 953-1451
courriel afri.aspjfrench@us.af.mil

Visitez *Air and Space Power Journal* en ligne
à <http://www.airpower.au.af.mil>

Abonnez-vous à
<http://www.af.mil/subscribe>

Éditorial

- Les organisations économiques régionales, la politique américaine après le printemps arabe, les pratiques et la guerre contre le terrorisme, le pétrole comme moteur du changement institutionnel, la commission de vérité du Kenya, les défenses antimissiles et le contrôle des armements nucléaires stratégiques...* 2
Rémy M. Mauduit

Articles

- Pourquoi les organisations économiques régionales assument-elles des missions de sécurité conventionnelles ?* 5
Leann Brown, PhD
- Le nouveau visage des alliés
La politique étrangère américaine après le printemps arabe* 24
Khalil Marrar, PhD
- Une guerre d'un nouveau genre
Pratiques et guerre contre le terrorisme.* 40
Christopher McIntosh, PhD
- Le pétrole, moteur du changement institutionnel dans les pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord* 52
Mohammed Akacem, PhD
Dennis D. Miller, PhD
- Y a-t-il une justice pour les crimes économiques ?
La commission de vérité du Kenya* 71
Kimberly Lanegran, PhD
- Les défenses antimissiles et le contrôle des armements nucléaires stratégiques
Les défis technologiques et politiques.* 87
Stephen J. Cimbala, PhD
Adam B. Lowther, PhD



Les organisations économiques régionales, la politique américaine après le printemps arabe, les pratiques et la guerre contre le terrorisme, le pétrole comme moteur du changement institutionnel, la commission de vérité du Kenya, les défenses antimissiles et le contrôle des armements nucléaires stratégiques.

S'appuyant sur diverses publications théoriques et illustrations empiriques, la professeure Leann Brown explore la question posée dans le titre de son article : « *Pourquoi les organisations économiques régionales assument-elles des missions de sécurité conventionnelles ?* ». Après un bref examen de la littérature consacrée aux changements organisationnels, aux moments critiques et aux crises, elle subdivise les publications en trois groupes axés sur (1) les facteurs structureaux et autres facteurs liés au pouvoir, (2) les besoins fonctionnels et les facteurs institutionnels, et (3) les perspectives cognitives et constructivistes. Elle conclut que les facteurs structureaux et organisationnels représentent à la fois des possibilités et des contraintes pour les décideurs confrontés à une menace sécuritaire. Toutefois, la décision de transformer un acteur régional à vocation économique en une organisation de sécurité conventionnelle est directement influencée par la menace imminente et la nécessité fonctionnelle perçues par les décideurs.

Si les relations entre les États-Unis et Israël sont toujours aussi cordiales d'un point de vue rhétorique, elles ont, selon le Dr. Khalil Marrar, subi de profondes transformations au cours des dernières années. Dans « *Le nouveau visage des alliés: la politique étrangère américaine après le printemps arabe* », il soutient que la stratégie de « pivot asiatique » de l'administration d'Obama, le « passage du printemps arabe à l'hiver islamique » et les enjeux géopolitiques dans la sphère d'influence respective de la Russie et de la Chine ont entraîné, à la lumière des mutations du

contexte stratégique global et régional, une transformation fondamentale des engagements des États-Unis aux côtés d'Israël et de leurs autres alliés du Moyen-Orient, et plus particulièrement l'Arabie saoudite et l'Égypte. Par ailleurs, si la politique américaine reste exposée à l'influence de nombreux lobbys nationaux et aux pressions de l'opinion publique, l'approche américaine récente des affaires mondiales continue à accorder un rôle prééminent aux forces internationales. Le Dr. Marrar explique comment l'évolution de l'ordre préexistant a relégué au second plan les engagements des États-Unis à l'égard de leurs alliés du Moyen-Orient, et plus particulièrement d'Israël, et examine l'influence de ces transformations sur la politique intérieure encadrant les décisions de politique extérieure aux États-Unis. Cette approche mériterait sans doute une étude plus approfondie, mais l'auteur se concentre sur les effets du printemps arabe et de l'hiver islamique sur la politique américaine au Moyen-Orient et ses répercussions sur les groupes de pression représentant les intérêts des Arabes et des Américains musulmans.

Dans « *Une guerre d'un nouveau genre : pratiques et guerre contre le terrorisme* », le Dr. Christopher McIntosh avance que les États-Unis ont des difficultés à mettre un terme à ce qui a débuté comme une guerre contre le terrorisme et à ce que la *stratégie nationale de sécurité 2015* décrit comme une guerre contre Al-Qaïda et ses groupes affiliés. Il affirme que ces difficultés ne sont pas tant dues à la qualité de l'ennemi qu'aux pratiques courantes associées à tout engagement dans une stratégie de guerre. S'appuyant sur la théorie de la pratique pour comprendre l'action des États-Unis, l'auteur identifie les défis rencontrés, affirmant que l'examen des pratiques de guerre habituelles de la stratégie américaine contemporaine révèle les nombreux problèmes qu'affrontent les États-Unis dans le conflit qui l'oppose à Al-Qaïda. Plus précisément, ces difficultés résultent des tentatives visant à corriger les comportements normaux ou attendus en temps de guerre par des actions plus efficaces face à la menace que représentent cette organisation terroriste et ses affiliés.

Dans un scénario improbable décrit dans l'article intitulé « *Le pétrole, moteur du changement institutionnel dans les pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord* » les professeurs Mohammed Akacem et Dennis D. Miller proposent un plan de privatisation du pétrole visant à transférer aux citoyens la richesse pétrolière détenue par les gouvernements du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord afin de les responsabiliser. Les auteurs soutiennent qu'à lui seul, le pétrole n'empêche pas l'instauration d'une démocratie transparente et responsable. C'est au contraire l'absence d'institutions démocratiques saines assurant le respect des droits de propriété, établissant des systèmes judiciaires indépendants et renforçant l'état de droit, qui entrave la mise en place de gouvernements compétents. Une privatisation permettrait aux citoyens de bénéficier directement du flux de revenus issus de l'extraction du pétrole et du gaz naturel. Les gouvernements seraient alors contraints de taxer les citoyens pour générer des recettes et de justifier clairement leurs dépenses pour que les citoyens acceptent une fiscalité raisonnable. Ce transfert de pouvoir serait propice à la mise en place d'institutions démocratiques amenées à accroître la transparence et à réduire le gaspillage et la corruption endémique qui sévit dans les pays riches en ressources naturelles. Il apaiserait, en outre, les luttes interethniques pour le contrôle des gisements pétroliers, favorisant ainsi la paix intérieure et extérieure des pays et réduisant, par la même occasion, les interventions militaires des États-Unis dans la région.

La justice transitionnelle et les mesures de réconciliation ont été élargies pour remédier aux injustices sociales et économiques généralisées. Dans l'article intitulé « *Y a-t-il une justice pour les crimes économiques ? La commission de vérité du Kenya* », la professeure Kimberly Lanegran examine la manière dont la Commission Vérité, Justice et Réconciliation du Kenya (2008-2013) a appliqué son mandat pour enquêter sur les violations des droits socioéconomiques et politiques depuis 1963. Elle résume les conclusions de la commission en se penchant plus particulièrement sur l'attribution abusive des terres et examine le conflit politique déclenché par le rapport. Elle conclut que, premièrement, les enquêtes portant sur un vaste éventail d'atteintes aux droits de l'homme sont susceptibles de fournir la preuve convaincante des liens existants entre les crimes économiques et politiques. Deuxièmement, les commissions de vérité, souvent incapables d'établir la véracité des témoignages individuels, ont du mal à identifier la nature de la vérité qu'elles ont « trouvée ». Troisièmement, le fait que les commissions s'appuient largement sur des sources secondaires ou des rapports existants remet en cause l'unicité de leurs contributions à la justice. Enfin, le traitement des injustices économiques peut susciter des réactions politiques véhémentes de la part de fonctionnaires impliqués dans des violations continues et persistantes de ce type.

Dans « *Les défenses antimissiles et le contrôle des armements nucléaires stratégiques : les défis technologiques et politiques* », le Dr. Stephen J. Cimbala et le Dr. Adam B. Lowther soutiennent que l'annexion de la Crimée par la Russie et la déstabilisation consécutive de l'Ukraine ont entraîné une dégradation du contrôle des armements nucléaires entre les États-Unis et la Russie, associée aux différends qui opposent l'OTAN et la Russie sur la question des défenses antimissiles déployées en Europe. Une réduction des armements nucléaires stratégiques des États-Unis et de la Russie demeure néanmoins possible dans le cadre du nouveau Traité de réduction des armes stratégiques (New START). Une réduction progressive ou plus ambitieuse est également envisageable pour l'après New START dans les limites d'une dissuasion stable. En réalité, il est plus probable que de modestes réductions survivent à la politique intérieure des États-Unis et de la Russie. Les défenses antimissiles apparaissent comme des jokers dans le processus de contrôle des armes nucléaires, mais elles sont loin de changer la donne sur le plan technique. Elles jouent un rôle d'incubateur de défiance politique, tout au moins en Russie.

Rémy M. Mauduit, Éditeur
Air and Space Power Journal—Afrique et Francophonie
Maxwell AFB, Alabama

Pourquoi les organisations économiques régionales assurent-elles des missions de sécurité conventionnelle ?

LEANN BROWN, PhD*

Au regard du niveau de violence intraétatique et interétatique qui ravage aujourd'hui la scène internationale, peu d'observateurs nieront l'inefficacité de la gouvernance mondiale en matière de sécurité¹. Green Cowles dépeint succinctement la situation en soulignant l'existence d'un « écart entre la demande de gouvernance et la mise à disposition de cette même gouvernance à l'échelon international² ». Dans le sillage immédiat de la guerre froide, une profusion d'articles scientifiques ont suggéré que les organisations régionales, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies (ONU), représentaient notre meilleur espoir d'amélioration des conflits dans le monde. L'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, avait évoqué cette même idée en termes de « démocratisation de la communauté internationale ». Selon ce dernier, la perspective d'une plus grande responsabilité des organisations régionales permettrait à l'ONU de jouer un plus grand rôle en matière de diplomatie préventive et de se positionner comme instrument de dernier recours lors de la résolution de conflits. Boutros Boutros-Ghali affirmait qu'un monde multipolaire devait être dirigé par une multiplicité d'institutions³. Bien que l'optimisme de l'après-guerre froide fût rapidement tempéré par l'étendue des défis à relever en matière de sécurité et par le manque de moyens institutionnels au niveau mondial et régional, les organisations régionales se sont progressivement imposées comme les piliers de la gouvernance mondiale en matière de sécurité. Il est ainsi difficile d'envisager aujourd'hui une situation où un conflit violent ne conduirait pas à une tentative de résolution par une organisation régionale⁴. De nouvelles relations ont vu le jour entre les états et les marchés et ont atté-

*L'auteur est professeur-assistante en sciences politiques à l'Université de Floride, où elle est en charge des cours d'économie politique internationale et de politique de l'Union européenne au premier et au deuxième cycle. Elle a précédemment occupé le poste de coordinatrice de programme pour l'Association des études internationales. Elle a également officié au sein de la commission Environnement du Parlement européen grâce à une bourse Fulbright de l'Union européenne. Ses recherches portent sur les raisons qui poussent les organisations économiques régionales à prendre en charge des missions de sécurité conventionnelle et sur les fondements évolutifs et interactifs qui régissent la légitimité des politiques environnementales de l'Union européenne.

nué la distinction entre la sécurité publique et individuelle et entre la sécurité « interne » et « externe/régionale ». La plupart des menaces à la sécurité conventionnelle peuvent donc potentiellement être « régionalisées » et élevées au niveau transnational⁵. Il convient néanmoins de rappeler dans ce cadre que les dizaines d'organisations régionales existant à l'échelle mondiale présentent des profils très diversifiés en termes d'objectifs et de moyens. Elles ne sont pas davantage animées par une volonté équivalente d'assurer des missions de sécurité conventionnelle⁶. Savoir pourquoi les organisations économiques régionales (OER) décident d'assurer des missions de sécurité conventionnelle relève dès lors d'une question théorique et pratique qui n'est pas dénuée d'importance.

Le présent article s'appuie sur plusieurs corpus de pensées pour explorer cette question. Tout d'abord, force est de constater que toutes les organisations sont enclines à l'inertie et réticentes au changement lorsqu'elles n'y sont pas contraintes. Parmi les études portant sur les moteurs du changement au sein des organisations internationales, les articles analysant les moments critiques et de crise sont tout particulièrement pertinents pour comprendre pourquoi et comment les OER évoluent lorsque la sécurité conventionnelle est menacée. De multiples hypothèses et autres propositions ont été avancées pour expliquer le processus de décision et les leviers de changement propres aux organisations régionales. Essayant de structurer la discussion par catégorisation, les universitaires parlent généralement de « groupes de facteurs », opposant notamment dans ce cadre les facteurs internes et externes, les facteurs pragmatiques, libéraux et conceptuels, et les facteurs structurels et liés au pouvoir aux facteurs institutionnels⁷. Après une brève revue de la littérature traitant de la dynamique du changement au sein des organisations, des moments critiques et des crises, nous poursuivrons notre réflexion en segmentant la discussion entre les articles portant (1) sur les facteurs structurels et liés au pouvoir, (2) sur les besoins fonctionnels et les facteurs institutionnels, et (3) sur les facteurs cognitifs et sociaux. Il n'est évidemment pas possible d'établir une énumération exhaustive des facteurs et des discussions relatives à chaque catégorie. Le présent article se limitera donc à détailler certaines des explications les plus saillantes pour expliquer les raisons pour lesquelles les OER assurent des missions de sécurité conventionnelle. Les écrits théoriques et empiriques suggèrent que les facteurs structurels et organisationnels créent à la fois des opportunités et des contraintes pour les preneurs de décision des organisations régionales confrontés à une menace pour la sécurité conventionnelle. Toutefois, pour paraphraser Alexander Wendt, une menace à la sécurité se rapporte à ce que ces décideurs en font⁸. La décision de transformer une OER à prédominance économique en protecteur actif de la sécurité conventionnelle est essentiellement guidée par la perception de la nature de la menace et de la nécessité fonctionnelle des preneurs de décision. Les facteurs conceptuels, tels que les normes humanitaires et l'identité régionale, sont également souvent employés pour légitimer la prise en charge de missions de sécurité conventionnelle.

La théorisation du changement organisationnel et l'importance des crises et des moments critiques

Comme nous l'avons précisé, une fois créées, les organisations officielles ont tendance à évoluer en vase clos et sont difficiles à transformer ou à démanteler. Dans la poursuite de leurs intérêts nationaux et collectifs, les états créent des organisations intergouvernementales. Ensuite, ces organisations, à des degrés divers, limitent les choix et les actions de leurs fondateurs et des autres membres, à court et à long terme. Les traités et les autres accords officiels codifient l'existence, la forme et les objectifs de ces organisations, renforçant ainsi leur stabilité et leur continuité par voie légale. Par conséquent, la plupart des changements organisationnels sont graduels. Ces changements peuvent se traduire par une modification des normes, des objectifs, des règles, des procédures de mise en œuvre ou du mode d'affectation de ressources, de telle sorte que d'autres choix et d'autres attitudes sont rendus possibles, encouragés ou limités⁹.

Les objectifs fondamentaux des OER, comme la promotion de la stabilité économique, de la croissance et de l'intégration, persistent dans la durée, mais les organisations régionales sont susceptibles de connaître des changements majeurs lorsqu'elles sont confrontées à de nouvelles menaces à la sécurité. Jorgen Moller affirme que le changement organisationnel

est essentiellement le fruit d'événements survenus (ou de décisions qui ont été prises) pendant une brève phase d'incertitude, au cours de laquelle l'assouplissement de l'influence structurelle pesant sur les agents politiques permet à un petit nombre d'acteurs puissants de mettre en œuvre des changements institutionnels durables » (italique dans l'original¹⁰).

Giovanni Capoccia et R. Daniel Kelemen s'accordent à dire que lorsque des acteurs sont confrontés à un événement fortuit en matière de sécurité, les facteurs structurels limitant leurs choix sont plus faibles qu'en temps normal, si bien qu'un changement organisationnel non anticipé peut survenir à ce moment¹¹.

Les articles abordant la question des événements inopinés emploient plusieurs termes pour saisir le phénomène, dont *crises, moments critiques, moments décisifs, tournants, voire période d'instabilité*¹². Les crises sont définies comme des menaces à l'existence et/ou aux intérêts fondamentaux des organisations qui se présentent de façon inattendue et qui ne laissent aux preneurs de décision que peu de temps pour réagir. Les crises peuvent être associées à l'échec des idées politiques, des normes et des pratiques en place, ainsi qu'à une demande et à la recherche de solutions alternatives. Les crises sécuritaires imposent aux preneurs de décision de repenser les éléments de sécurité conventionnelle à prendre en compte, de réduire par nécessité le nombre de facteurs impliqués, et de légitimer le changement organisationnel et l'action politique¹³. Que ce soit à cause de la peur, du stress, des contraintes de temps ou de dilemmes moraux, plusieurs écarts par rapport à la « rationalité » instrumentale ont été identifiés dans la littérature pour caractériser les décisions de crise, en ce compris le principe du seuil de satisfaction minimale (également appelé la rationalité limitée), la politique bureaucratique et la pensée de groupe¹⁴.

Émergeant de l'institutionnalisme historique, le développement des organisations internationales se caractériserait sur le plan conceptuel par des périodes de stabilité relativement longues ponctuées de brèves périodes de changement. Au cours des moments critiques, les changements majeurs à long terme sont facilités par le rejet d'options alternatives et la mise en place de procédures plus solides et plus résistantes au changement. Les moments critiques sont des situations dans lesquelles les influences organisationnelles, politiques, économiques, idéologiques et culturelles sur l'action politique sont assouplies pour une courte période, ce qui conduit à l'extension des options possibles dont disposent les acteurs politiques puissants et ce qui amplifie potentiellement les conséquences de leurs décisions sur l'organisation¹⁵.

James Mahoney définit les moments critiques comme des « moments décisifs où une option particulière est préférée à deux ou plusieurs autres ». Il poursuit son argumentation en notant « qu'une fois une option spécifique choisie, il devient de plus en plus difficile de retourner au point initial, où de multiples possibilités étaient encore disponibles¹⁶ ». Cette conceptualisation souligne l'importance du facteur humaine et du choix :

dans de nombreux cas, les moments critiques sont des moments d'indéterminisme structurel relatif, au cours desquels des acteurs déterminés façonnent des solutions de façon plus volontariste que ce que des conditions normales ne le permettraient. . . . Ces choix démontrent le pouvoir de l'agence en révélant à quel point la dynamique de développement à long terme peut dépendre de décisions prises par le passé¹⁷.

Kathleen Thelen et Sven Steinmo avancent que

lorsque les conditions évoluent et qu'elles favorisent ou pénalisent les groupes et les individus dans le maintien de l'équilibre politique et l'exercice du pouvoir, ces derniers ne sont plus de simples spectateurs, mais plutôt des acteurs stratégiques capables d'agir en fonction des opportunités ainsi créées et... des nouvelles conditions contextuelles qui renforcent leur position¹⁸.

Cela étant dit, des facteurs structurels, organisationnels et conceptuels peuvent être pris en compte pour comprendre le champ des options dont disposent les acteurs du changement organisationnel¹⁹. Ces facteurs sont abordés ci-dessous sous forme de groupes de facteurs structurels et/ou liés au pouvoir, de besoins fonctionnels et de facteurs institutionnels, et de facteurs cognitifs et sociaux. Notre discussion se base sur une série d'articles publiés sur la question dans le domaine des relations internationales, de l'intégration régionale et de la sécurité.

Les facteurs structurels et autres facteurs liés au pouvoir

Nous avons suggéré que lorsque les organisations sont confrontées à une crise de sécurité conventionnelle, l'importance des facteurs structurels peut être provisoirement réduite. Toutefois, des réalistes de différents horizons soulignent l'importance des facteurs structurels dans le « façonnement et l'influence » des choix et des actions des états et des organisations intergouvernementales dans l'anarchie du système mondial²⁰. Les besoins de

survie et les intérêts de pouvoir nationaux ont une influence prépondérante dans la création des organisations régionales et dans la mise en place des changements qui y interviennent par la suite. Lorsque l'état ne peut garantir la sécurité économique et/ou la sécurité conventionnelle de façon autonome, il envisagera de s'engager dans des coalitions et des alliances à court terme ou de conclure des accords à plus long terme, comme dans le cas des organisations régionales.

Les grandes puissances au niveau mondial et régional peuvent à la fois favoriser ou entraver la création et le changement au sein des organisations régionales. En 1949, Lord Hastings Lionel Ismay, premier Secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), s'était rendu célèbre par cette phrase censée résumer l'objectif de l'organisation : « garder les Russes à l'extérieur, les Américains à l'intérieur et les Allemands sous tutelle ». De façon similaire, « la volonté commune de réduire le pouvoir des grandes puissances » a été un élément fondamental de la création par le Danemark, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède du Conseil nordique en 1952²¹. L'Association des Nations du Sud-Est (ASEAN) a été créée en 1967 dans le but de contrebalancer l'intervention des grandes puissances dans la région et de faire face aux velléités expansionnistes de l'Indonésie²². Les États-Unis ont quant à eux activement encouragé l'intégration régionale de la Communauté européenne et ont été clairement à l'origine de la création du Mercosur, la Communauté économique des pays d'Amérique du Sud, soucieux d'avoir davantage de poids face à la puissance américaine²³. Barry Buzan utilise le terme de *recouvrement* en référence à l'arrivée d'une ou de plusieurs puissances externes dans la région afin de supprimer la dynamique de sécurité régionale au niveau local. Les organisations régionales jouent néanmoins un rôle dans la pénétration dans la région de puissants acteurs extérieurs en déterminant les conditions et la façon dont elles s'y investissent²⁴.

Les néoréalistes perçoivent le régionalisme comme un effort entrepris par l'état ou les états les plus puissants d'une région donnée dans le but de simplifier et de mieux contrôler le système mondial anarchique en s'associant en groupes plus ou moins cohérents placés sous son (leur) autorité. Chaque puissance régionale cherche à maximiser ses richesses et à étendre son influence, même si l'extension territoriale a perdu sa légitimité depuis la Seconde Guerre mondiale. Le rôle de cette instance dominatrice dans les processus d'unification a fait l'objet de nombreuses analyses. Robert Keohane décrit l'hégémonie comme « une prépondérance de ressources matérielles », impliquant un contrôle et un avantage concurrentiel sur les matières premières, les marchés, le capital, la connaissance et la technologie²⁵. Robert Cox ajoute que l'hégémonie est

une dominance d'un genre particulier, par laquelle l'état dominant crée un ordre idéologiquement basé sur une vaste part de consentement et fonctionnellement axé sur des principes généraux. Cet ordre assure la suprématie d'un état ou de plusieurs états et des classes sociales, tout en offrant simultanément une perspective de satisfaction pour les états moins puissants²⁶.

Les réalistes et les partisans de la théorie de la stabilité hégémonique soutiennent qu'un leadership clair est primordial à la réussite des projets régionaux. Un leadership mal assuré

ou contesté favorise à l'inverse l'instabilité et mine la coopération régionale. La stabilité hégémonique repose sur la volonté du chef dominant de supporter une part disproportionnée des efforts relatifs à la sécurité collective, agissant avec bienveillance en faveur des partenaires plus faibles et en soutenant la redistribution des bénéfices de l'intégration. Le rôle joué par le Brésil dans le Mercosur, de l'Inde dans l'Association sud-asiatique de coopération régionale, du Nigéria dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Afrique du Sud dans la Communauté de développement de l'Afrique australe et des États-Unis dans l'Accord de libre-échange nord-américain tiennent lieu d'exemples de l'importance du leadership hégémonique dans la coopération régionale. Bien que les projets contemporains de ce type soient exposés aux « déficits démocratiques », les états dominateurs peuvent légitimer leur leadership et orchestrer des changements qui servent leurs intérêts lorsqu'une menace crédible se présente ou peut être identifiée²⁷. Il est souvent difficile de savoir si un état dominateur régional tient les rênes d'une OER pour assurer des missions de sécurité en faveur des intérêts régionaux, de ses propres intérêts ou d'une combinaison des deux. Iver Neumann observe qu'il « existe peut-être une tendance générale des grandes puissances régionales à identifier l'ensemble de la région à leur propre sphère d'intérêt²⁸ ».

Les réalistes et les progressistes s'accordent sur certains principes de stabilité hégémonique, mais soulignent également l'importance potentielle des facteurs systémiques comme l'interdépendance complexe, la mondialisation économique, la régionalisation et la gouvernance mondiale (généralement exprimée à travers l'action des Nations Unies), comme autant d'explications de la création des organisations régionales et des changements dont elles font l'objet. Si on peut conceptualiser les organisations régionales comme un élément constituant de la gouvernance mondiale, leur création peut être perçue, dans une certaine mesure, comme une conséquence de l'échec du multilatéralisme mondial, c'est-à-dire dans de nombreux cas de l'échec des Nations Unies à garantir la sécurité²⁹. Souvent, les organisations régionales ont assuré des missions de sécurité en raison de l'inaction des Nations Unies. Précisons toutefois que l'ONU encourage, soutient et légitime la prise en charge des fonctions de sécurité par les organisations régionales. Il convient de ne pas le sous-estimer³⁰. La création ou le changement d'organisations régionales dans le but de remplir de nouvelles missions peut également servir de modèle ou encourager d'autres régions à renforcer leur processus d'intégration et/ou à assurer d'autres missions dans ce domaine. Néanmoins, les analyses des conditions structurelles, telles que la mondialisation et la régionalisation, peinent à fournir des arguments expliquant de façon précise les choix et les attitudes des acteurs spécifiques dans le contexte des crises sécuritaires ponctuelles. Arthur Stein avance que la structure ne détermine pas les choix des états, mais que l'indétermination structurelle renforce l'importance des choix de négociation et stratégiques³¹. Morten Bøås et ses collègues recommandent de concentrer l'attention analytique sur la façon dont les acteurs perçoivent leur réalité sécuritaire et sur la façon dont ils l'appréhendent³².

Les besoins fonctionnels et les facteurs institutionnels

Plusieurs thèses évoquées dans la littérature spécialisée font état d'explications instrumentales ou fonctionnelles quant aux raisons expliquant la prise en charge par les organisations économiques régionales de missions de sécurité conventionnelle. On y trouve notamment :

- a) les preneurs de décision régionaux acceptent le postulat que les organisations économiques régionales sont les agents les plus efficaces dans le cadre des processus d'amélioration de conflit ;
- b) conformément à la logique néo fonctionnaliste (et dans une certaine mesure, institutionnaliste historique), les preneurs de décision régionaux estiment que leurs objectifs économiques ne peuvent pas être atteints en l'absence de stabilité politique et de sécurité dans la région (« effet d'engrenage naturel »), et/ou l'atteinte d'objectifs économiques encourage les preneurs de décision à assurer des fonctions de sécurité (« effet d'engrenage artificiel³³ ») ; et
- c) les états dominants des organisations régionales inscrivent leurs actions et leur réflexion dans une perspective régionale plutôt qu'à l'échelle nationale et cherchent à étendre leurs attributions au sein de l'organisation³⁴.

Buzan résume ces arguments fonctionnalistes :

Il y a premièrement l'effet d'engrenage naturel entre les secteurs. Il y a ensuite la façon dont les décideurs politiques tendent à intégrer les problématiques dans un seul ensemble sécuritaire. Et troisièmement, dans certains cas, il y a l'existence d'institutions régionales qui essaieront d'inscrire les problématiques de l'organisation dans leur propre cadre géopolitique.

Ces rapports sont particulièrement marqués dans le secteur économique, où ce qui est présenté comme du régionalisme économique est en réalité essentiellement guidé par des aspirations politiques et culturelles. De façon analogue, ce que nous percevons comme de la sécurité économique est en réalité de la stabilité politique, de la puissance militaire ou de la protection culturelle. Une même logique d'association et d'effet d'engrenage s'applique aux secteurs environnementaux, même si les dynamiques qui les caractérisent trouvent leur origine dans le monde physique³⁵.

Parmi les avantages théoriques interdépendants attribués à la prise en charge de missions de sécurité par les organisations régionales et non par les grandes puissances externes ou les Nations Unies, citons notamment :

1. les organisations régionales sont plus efficaces dans l'amélioration des conflits de par leur meilleure compréhension de ses tenants et de ses aboutissants, contrairement aux grandes puissances externes et à la communauté internationale, qui peuvent rencontrer des difficultés à identifier et à comprendre les motifs et les actions des forces en présence dans des situations complexes ;

2. l'histoire, l'héritage culturel et l'identité qu'ils ont commun rendent l'engagement diplomatique des acteurs régionaux plus acceptable vis-à-vis des citoyens dans les états membres et pour les forces en présence et les civils dans les pays en conflit ;
3. les organisations régionales disposent de meilleurs incitants pour favoriser la stabilité à long terme en raison de la proximité géographique, du potentiel de retombées négatives du conflit et de l'interdépendance économique ; et
4. un consensus sur l'action à entreprendre peut être plus facile à trouver entre les membres de l'organisation régionale qu'entre les membres des Nations Unies à cause du plus grand nombre et de la plus grande diversité des membres et de la suprématie du Conseil de Sécurité en tant que « grande puissance ».

Chacun de ces arguments en faveur de l'efficacité des organisations régionales dans la résolution de questions de sécurité conventionnelle peut cependant être contrecarré par les circonstances contextuelles. Les organisations régionales peuvent en effet avoir une meilleure compréhension d'un conflit par rapport aux grandes puissances ou aux Nations Unies, mais une connaissance pointue et la proximité peuvent également présenter des inconvénients. Le principe de neutralité est en effet un préalable qui s'impose de lui-même en matière de médiation diplomatique, et de par leur connaissance du conflit et leur proximité avec ce dernier, les organisations régionales peuvent manquer à ce principe, que ce soit en termes de neutralité effective ou ressentie par le monde extérieur. Mary Spear et Jon Keller affirment que « les organisations régionales ont tendance à être perçues comme partisans de l'une ou l'autre partie dans de nombreux conflits régionaux³⁶ ».

Le deuxième argument en faveur de la diplomatie régionale se rapporte également à l'efficacité et à la légitimité. D'aucuns postulent que les forces en présence et les citoyens seraient davantage susceptibles d'accepter la médiation externe d'acteurs régionaux. Paul Diehl écrit à ce titre que « les membres des gouvernements et des régions ont une affinité naturelle avec les membres de leur zone géographique et éprouvent une méfiance naturelle à l'égard de ce qu'ils perçoivent comme les auteurs d'une intervention externe³⁷ ». Il est donc primordial que toutes les parties fassent confiance aux interlocuteurs diplomatiques et/ou acceptent l'intervention militaire. À défaut, ils rejoindront facilement les différentes factions en guerre. Toutefois, la plus grande légitimité qui découle du partage d'une culture commune entre les acteurs régionaux ne s'applique plus en cas de mixité ethnique, d'héritages coloniaux et d'inimitiés historiques.

Au bout du compte, les ressources, la capacité et la légitimité de l'organisation économique régionale elle-même peuvent encourager l'extension de ses compétences aux questions relatives à la sécurité conventionnelle. Les articles traitant d'institutionnalisme progressistes expliquent comment, au fil du temps, les structures organisationnelles peuvent favoriser la réciprocité, réduire les incitants au « resquillage », forger la confiance et socialiser les participants dans le but de créer un environnement propice au partage d'une identité commune³⁸. Michael Barnett et Martha Finnemore ajoutent que

les organisations internationales peuvent devenir des lieux d'autorité autonomes, indépendants des chefs d'état qui peuvent les avoir créés pour accroître au minimum leur pouvoir par un double biais :

1. la légitimité de l'autorité rationnelle/légale qu'ils représentent, et
2. le contrôle sur l'expertise technique et l'information³⁹.

Toutefois, les OER créées parmi les pays moins développés peuvent manquer de ressources matérielles, de légitimité institutionnelle, et d'expertise pour mener à bien les missions de sécurité conventionnelle.

Les notions cognitives et constructivistes

Depuis le « troisième débat » initié à la fin des années 1980, et du renforcement de la pensée constructiviste dans les relations internationales qui s'est ensuivi, plusieurs articles dans le domaine des sciences cognitives et sociales ont remis en question les approches matérialistes, rationalistes et individualistes⁴⁰. Ces approches ont soulevé des questions ontologiques concernant, par exemple, la séparation du sujet et de l'objet, la structure et l'agent, les « faits » et des valeurs, le centrisme étatique et les épistémologies rationalistes. Plutôt que d'accepter les idées, les intérêts et les identités des leaders, des états et des OER comme étant préexistants ou établis, ces facteurs ont été conceptualisés comme étant construits par l'interaction sociale. Fredrik Söderbaum écrit que « l'agence est souvent motivée et expliquée par les idées, l'identité, l'accumulation de la connaissance et l'apprentissage plutôt que par des routines conventionnelles, des facteurs structurels ou des institutions établies⁴¹ ». Les partisans de ces perspectives voient les idées, les normes, l'idéologie, la culture, l'apprentissage, le discours, et/ou l'identité comme autant de raisons qui expliquent pourquoi les OER assurent des missions de sécurité conventionnelle.

Judith Goldstein et Keohane définissent les normes comme des idées et des croyances fondées sur les principes qui « traduisent des doctrines fondamentales en lignes de conduite régissant des actions humaines contemporaines⁴² ». Des normes telles que le progressisme économique, la réciprocité, l'équité, le régionalisme et la démocratie sont ancrées au sein même des organisations économiques régionales et de leurs procédures formelles et informelles. C'est ainsi que les organisations sont créées et les règles organisationnelles sont établies, mises en œuvre et révisées. Ces normes constituent également les fondations qui légitiment la mise sur pied de processus politiques, d'organisations, de règles, et de stratégies⁴³. La valeur et le consensus normatif forment des fondements très solides du soutien et du respect par les états et les autres acteurs des règles et des politiques de l'organisation, au-delà de ce que prédiraient les théoriciens du choix rationnel, compte tenu des avantages matériels et des coûts. Un engagement envers les idées, les valeurs et les normes, telles que l'humanitarisme et les droits de l'homme, peuvent encourager les leaders régionaux à assurer des missions de sécurité conventionnelle lorsqu'ils font face à de graves violations des droits de l'homme ou à des actes de violence à l'encontre des citoyens de la région. Bjorn Hettne souligne que les principales valeurs et les normes impliquées dans le processus sont souvent universelles et que la région joue alors le rôle

de plate-forme provisoire pour la promotion des valeurs universelles telles que l'humanitarisme⁴⁴.

Les idées, les valeurs, et les normes interagissent avec le pouvoir et les facteurs fonctionnalistes, identitaires et cognitifs comme autant d'éléments déclencheurs de changements organisationnels. Le changement basé sur le concept, la valeur et la norme survient lorsque de nouvelles idées coïncident avec les intérêts perçus par les acteurs habilités à prendre les décisions. Les idées et les normes peuvent résoudre des problèmes politiques urgents, façonner la perception des acteurs de leurs propres intérêts et stratégies, et légitimer certaines formes d'action politique, tout en en délégitimant d'autres. Le changement prend alors généralement la forme d'une réinterprétation plutôt que celle d'une redéfinition complète des normes en place. Comme nous l'avons évoqué précédemment à propos des crises, la notion de temps et d'opportunité est un élément important à prendre en considération dans le cadre de cette analyse. Une crise qui mettrait en péril la sécurité ontologique des OER est susceptible de nuire à la légitimité de son cadre conceptuel et normatif et nécessitera la recherche de solutions alternatives⁴⁵. Les analyses scientifiques portant sur l'influence des normes doivent identifier leurs aspects spécifiques pour pouvoir en dégager l'importance politique au moment où des décisions politiques sont prises. Elles doivent également en établir les raisons, de même que la façon dont les acteurs politiques associent des normes données à une action politique donnée⁴⁶.

L'importance des normes est souvent mise en relation avec l'activité de l'ASEAN et son approche caractéristique, qui la distingue de celle des autres organisations régionales. La préservation de la souveraineté étatique et le principe de non-ingérence dans les affaires internes des partenaires relèvent de normes prioritaires, qui sont réitérées au fil des accords formels successifs signés par des états relativement jeunes. Mais l'approche de l'ASEAN associe également des pratiques culturelles de consultation (*musjawarah*) et de consensus (*mufakat*) malaises à la résolution de problèmes et à la prise de décision. Cette approche est préférée au processus d'argumentation et de négociation que nous connaissons. Si un problème émerge, les membres le mettent de côté et procèdent à une consultation dans d'autres domaines. Ce code de conduite explicite cherche à limiter les conflits au sein des états membres et, au fil du temps, à ancrer les normes aux procédures opérationnelles régionales classiques, voire à l'identité régionale. Les mesures visant à renforcer la confiance constituent les instruments politiques privilégiés, telles que la diffusion de livres blancs, l'immatriculation des armes, la divulgation des exportations d'armes, et la tenue de visites de haut niveau auprès des représentants militaires de l'association⁴⁷.

L'importance des normes et de l'identité a fait l'objet d'une discussion lors de l'intervention militaire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dans la guerre civile au Libéria, au début des années 1990. Selon Emmanuel Kwesi Aning, certaines valeurs et normes africaines (continentales) poussent les Africains occidentaux à assumer le rôle de « gardien d'autrui », au nom de la nécessité de contrôler les événements imprévus. Il indique que cette réponse à la crise est basée sur le précepte philosophique africain suivant (en langue aka) : « *se wo yondo sese reshye, na se wamoa no andum ogya no a, etra ba wo dea ho* », qui implique un engagement positif et actif d'un

individu vis-à-vis d'un voisin dont la hutte serait en feu afin d'éviter que le feu n'envahisse également sa propriété. En swahili, cette norme est exprimée comme suit : « *zima moto, usihoji aliyechoma* » (éteints d'abord l'incendie et demande-toi ensuite qui en est l'auteur). L'« incendie » peut bien entendu faire référence au feu, mais aussi de façon métaphorique à des problèmes tels que des conflits internes. Le somali émet également des philosophies similaires à l'égard des voisins : « *Guriga ma gadine, jaarkiis baan agay* » (si tu achètes une maison, tu « achètes » également ses voisins) ; « *Walaal ka fog deriska ku dhaama* » (mieux vaut un voisin proche qu'un frère distant) ; et « *Guryihii usu dhow baa is guba* » (les huttes proches les unes des autres seront détruites par le feu). Ces normes divergent de façon significative des normes diplomatiques et juridiques westphaliennes de l'état souverain et de leur principe de non-ingérence⁴⁸.

Démontrer que les leaders de la CEDEAO ont estimé que le conflit libérien nécessitait une réponse de bon voisinage et qu'il constituait une menace immédiate en termes de propagation aux pays voisins (et/ou démontrer qu'ils ont été poussés à agir en raison des violences et de la crise humanitaire au Liberia) permet d'étayer les explications normatives de l'intervention (solidarité entre pays africains voisins, humanitarisme). Dès le départ, ces leaders ont expliqué et justifié l'intervention en invoquant des motifs humanitaires. Mae King explique qu'il considérait les Libériens comme des compatriotes d'Afrique de l'Ouest et que « la destruction éhontée de vies et de biens, le déplacement d'individus et l'incidence de la famine dans le pays étaient tels que les membres de l'organisation ne pouvaient supporter de rester assis et d'observer ce carnage sans agir⁴⁹ ». Un haut représentant de la CEDEAO affirmait que l'opération militaire de l'organisation a été mise sur pied « à la suite de l'inquiétude apparente des membres pour les vies perdues et les biens détruits de leurs compatriotes africains. C'est toujours le cas aujourd'hui. Des compatriotes africains, bien qu'étant à un niveau sous régional, continueront à se soucier de leurs frères et de leurs sœurs en difficulté, comme lors de la débâcle libérienne⁵⁰ ».

Les constructivistes se sont également intéressés à la façon dont les problèmes accèdent au rang de question de sécurité, nécessitant et légitimant une réponse militaire. Un problème entre dans le champ de la sécurité par le discours, lorsque des leaders politiques, économiques et/ou intellectuels en parlent, la présentent comme une menace existentielle pour un objet référent donné et attirent l'attention de l'état, du grand public et/ou des acteurs régionaux. Les menaces à la sécurité nécessitent et légitiment des mesures et des actions politiques extraordinaires comme l'usage de la force, la confidentialité, des compétences et des pouvoirs supplémentaires revenant au gouvernement, aux services de renseignements et/ou à l'armée, et d'autres activités qui pourraient être considérées dans un autre contexte comme inappropriées ou illégales⁵¹. Buzan précise que les perceptions et les processus de « sécurisation » forment un « complexe de sécurité régional », c'est-à-dire « un ensemble d'unités dont les principaux processus de sécurisation et/ou de désécurisation sont à ce point interconnectés que les problèmes ne peuvent pas être raisonnablement analysés ou résolus séparément⁵² ». Sans toutefois s'élever à sa hauteur, ce « complexe de sécurité régional » partage certaines caractéristiques avec la « communauté de sécurité pluraliste » de Karl Deutsch, que nous évoquons ci-dessous. Bøås et ses collè-

gues avancent que l'Afrique de l'Ouest est un exemple empirique de complexe de sécurité régional, mais en dépit des affirmations des représentants de la CEDEAO, il ne s'agit pas d'une « communauté de sécurité en devenir ». Ce sont plutôt les réseaux informels, les conflits et les guerres qui émergent autour et en dehors de ces réseaux qui servent de mécanisme d'intégration de la sécurité en Afrique de l'Ouest⁵³.

Les constructivistes avancent qu'une « région » (comme l'« état » ou la « nation ») est une « communauté imaginaire » constituée par juxtaposition de discours identitaires du Soi et de l'Autre⁵⁴. Les leaders régionaux peuvent ou non envisager consciemment la création de l'organisation régionale comme la première étape de la création d'une identité politique. Toutefois, dans leur discours, les fondateurs de la région dépeignent souvent le projet régional comme « naturel » et proposent une idéologie de régionalisme. Des histoires communes, des similarités culturelles, et/ou des liens sociaux ne sont en soi pas pertinents, mais sont néanmoins présentés comme essentiels par les acteurs politiques afin de servir leurs propos. Neumann écrit que « lorsqu'une région a fait partie d'un discours pendant une période si longue qu'elle en est devenue un fait établi, on peut démontrer que les structures apparaissant de prime abord comme un fait établi le resteront aussi longtemps qu'elles seront *perçues* comme telles⁵⁵ » (italique dans l'original). Les individus et les groupes n'ont plus d'identité simple et statique, mais des identités multiples, flexibles et en constante évolution⁵⁶. Les identités peuvent être manipulées par les élites politiques et économiques, mais les discours identitaires peuvent également « structurer » l'intérêt politique de façon involontaire et imprévue. La façon dont l'identité régionale est constituée peut avoir un impact majeur sur la façon dont se déroule la régionalisation et sur la volonté des OER d'assurer des missions de sécurité conventionnelle.

Outre les « fondateurs régionaux » ou les leaders qui cherchent à créer et/ou à promouvoir une idéologie régionaliste (pensons à Jean Monnet), d'autres processus internes de création d'identité régionale ou d'une communauté survient lorsque l'organisation favorise et fait la promotion de la communication, de la convergence des valeurs et des normes, et de la réciprocité de la confiance à travers la région. La convergence, la socialisation, et l'intégration peuvent survenir dans la sphère économique, politique et de sécurité, en référence à ce que Deutsch et ses collègues évoquent en parlant de création d'une « communauté de sécurité pluraliste ». Les citoyens appartenant à ces communautés partagent des intérêts, ont confiance les uns en les autres et font preuve d'empathie et d'un « sens de la communauté ». Ils pensent que « les problèmes sociaux communs doivent et peuvent être résolus par des processus de “changement pacifiste” », définis comme « la résolution des problèmes sociaux, le plus souvent par des procédures institutionnalisées, sans recours à la force physique à grande échelle⁵⁷ ». Des sentiments d'appartenance à un groupe peuvent naître et légitimer alors une intervention militaire régionale au nom des citoyens compatriotes. Hettne écrit que « les domaines d'intervention régionale cruciaux se rapportent à la prévention et à la gestion des catastrophes naturelles et des situations d'urgence à l'échelle de la région, à la gestion et à la résolution des conflits, et à la promotion du bien-être par la création d'un meilleur équilibre entre les différents domaines d'intervention ». Il fait remarquer que l'identité collective est un élément sous-estimé par

les théories de coopération régionale⁵⁸. L'intégration régionale généralement attribuée à un leadership hégémonique basé sur des asymétries de pouvoir et la domination est susceptible d'être davantage liée à un réel leadership politique et/ou moral, à l'acceptation d'un ensemble commun de normes idéologiques, et/ou à la construction d'une identité commune dans le chef de l'autorité dominatrice et de ses subordonnés⁵⁹.

Comme nous l'avons évoqué, une identité régionale forte naît probablement par opposition à des partis extérieurs, à des « autres », partiels ou radicaux⁶⁰. Par exemple, l'identité de la Communauté européenne a été forgée par rapport à son Autre partiel (et allié), les États-Unis, et à l'Union soviétique/Russie, un Autre plus radical⁶¹. Depuis plusieurs décennies, la Communauté européenne a cherché à se distinguer des États-Unis en façonnant son identité sécuritaire autour des missions de Petersberg, se profilant comme une « puissance civile » mondiale dépourvue d'héritage militaire, de passé colonialiste ou d'aspiration au pouvoir et/ou comme une « puissance normative », laissant à l'OTAN le recours à la force militaire lourde et à la contrainte⁶². Ses contributions les plus marquantes et les plus cohérentes à la sécurité s'articulent autour des politiques de prévention des conflits, telles que les accords d'échanges préférentiels, l'aide financière et technique, et la coopération bilatérale et interrégionale⁶³. La perception d'une menace existentielle venant d'un Autre radical renforce la prise de conscience des distinctions entre le Soi et l'Autre, de même que le sentiment d'appartenance à la communauté. Parmi les exemples d'une telle articulation du pouvoir de l'Autre partiel (les États-Unis) et de l'Autre radical (les Serbes) dans le but de renforcer les perceptions du Soi, citons la déclaration de Jacques Poos, un classique du genre. Le ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, qui assurait à l'époque la présidence du Conseil européen, avait déclaré à la fin de la guerre en Slovénie en 1991 que « l'heure de l'Europe a sonné⁶⁴ ».

Des débats animés ont persisté quant au niveau auquel les communautés de sécurité pluralistes peuvent se situer en dehors de l'OTAN. Emil Kirchner fait remarquer que les « sociétés et les citoyens de l'Europe n'ont pas fait la transition vers une identité post-nationale qui serait complémentaire aux domaines politiques, à la contrainte et à la protection du système post-westphalien⁶⁵ ». Toutefois, Kirchner et Roberto Dominguez ajoutent que

l'Union européenne est parvenue à créer des structures d'autorité formelles et informelles, a permis aux états de s'identifier de façon positive les uns par rapport sur le plan de la sécurité, a agi comme agent de socialisation, à la fois pour ses membres et pour les aspirants et les non-membres de la région, ayant encouragé ainsi des notions normatives de bonne gouvernance démocratique ». (italique ajouté par l'auteur) . . . De très bonnes relations sont issues de la naissance de l'identité collective, où les normes régionales ont été internalisées et le dilemme de la sécurité tranché⁶⁶.

Les menaces internes ont été éliminées au sein de la communauté de sécurité pluraliste et lorsque les menaces externes émergent dans le « voisinage » ou dans des contrées plus lointaines, les organisations économiques régionales et les communautés de sécurité plu-

ralistes font face à moins d'obstacles les empêchant d'assurer des missions de sécurité conventionnelle.

Conclusions

La présente étude a passé en revue une série d'articles associés aux raisons qui expliquent pourquoi les organisations économiques régionales assurent des missions de sécurité conventionnelle. Cette analyse est importante, parce que les conflits intra-étatiques et interétatiques persistent en l'absence de gouvernance mondiale efficace en matière de sécurité. Plusieurs obstacles structurels et liés aux ressources empêchent les Nations Unies de garantir une amélioration significative des conflits et les organisations régionales sont de plus en plus appelées à intervenir.

Les cas théoriques et empiriques cités en exemple démontrent toutefois très bien que les organisations intergouvernementales peinent à évoluer et qu'elles ne le font que brusquement lorsqu'elles sont confrontées à une forme de « crise ». Le présent article a exploré plusieurs facteurs systémiques, comme le besoin ou la volonté des OER d'imposer leurs intérêts hégémoniques et leur leadership. Néanmoins, en cas de crise, des facteurs structurels sont provisoirement assouplis et les preneurs de décision ne disposent plus du pouvoir d'agir en fonction de leurs propres intérêts, normes, perceptions et identités.

Le deuxième groupe de facteurs que nous analysons est de nature fonctionnelle et institutionnelle. Plusieurs thèses portent sur les raisons qui expliquent pourquoi les organisations régionales sont susceptibles d'être plus efficaces dans l'amélioration de conflit que des organisations de plus grande envergure telle que les Nations Unies. Le fait que les états dans la région soient immédiatement exposés à la propagation de la violence et aux conséquences économiques négatives du conflit encourage fortement les leaders régionaux à agir pour améliorer la situation. Les OER peuvent assurer des missions de sécurité conventionnelle en partant du principe que leurs objectifs de coopération économique et de croissance initiaux ne peuvent pas être atteints dans un environnement perturbé par un conflit. Un frein important à la prise en charge de missions de sécurité conventionnelle par les organisations économiques régionales dans les pays moins développés se rapporte au manque de ressources militaires par rapport aux pays développés et aux Nations Unies. Dans ces cas précis, les leaders régionaux peuvent préférer l'assistance de grandes puissances externes ou des Nations Unies pour faire face à la menace et n'assurer des missions de sécurité que lorsque l'assistance externe n'est pas disponible.

Le dernier groupe de facteurs évoqués dans le présent article pour aider à comprendre les raisons qui poussent les organisations économiques régionales à assurer des missions de sécurité conventionnelle se rapporte aux facteurs cognitifs et sociaux, tels qu'ils ont été évoqués dans les articles traitant de l'approche constructiviste, dont les normes, le discours et l'identité. Des universitaires de tous bords s'accordent à dire que le consensus et l'engagement à l'égard des valeurs et des normes sont un facteur puissant qui encourage les acteurs à adopter des attitudes qui restent inexplicables dans un cadre ma-

térialiste rationnel classique. L'humanitarisme est l'exemple le plus frappant de cette norme.

Les articles portant sur l'approche constructiviste ont beaucoup à offrir sur la façon dont les « régions » sont imaginées, sur la façon dont les problèmes entrent dans le domaine de la sécurité, sur ce que renferme le concept de complexe de sécurité régional, et sur la façon dont des identités régionales peuvent être créées pour que les citoyens fassent confiance, ressentent de l'empathie et partagent des intérêts communs, rendant ainsi tout conflit violent virtuellement impossible. Le sentiment d'appartenance au groupe est suffisamment puissant pour qu'un danger pesant sur un seul individu devienne une menace pour l'ensemble de la communauté. Tout en reconnaissant que les membres de l'OTAN et de l'Union européenne constituent un exemple probant de l'existence d'une communauté de sécurité pluraliste face aux menaces internes, les universitaires soulignent que ce n'est qu'au cours des 20 dernières années que l'Union européenne a adopté ce niveau d'intégration à l'égard des menaces externes.

On peut prétendre que chaque groupe de facteurs interagit pour aider à comprendre pourquoi les organisations économiques régionales décident d'assurer des missions de sécurité conventionnelle, mais que les facteurs structurels et organisationnels représentent à la fois des opportunités et des contraintes pour les preneurs de décision confrontés à des menaces à la sécurité conventionnelle. Toutefois, pour reprendre notre paraphrase de Wendt, une menace à la sécurité se rapporte à ce que les décideurs en font⁶⁷. La décision de transformer une OER à prédominance économique en protecteur actif de la sécurité conventionnelle est avant tout guidée par la perception de la nature de la menace et de la nécessité fonctionnelle des preneurs de décision. D'autres facteurs conceptuels, tels que les normes humanitaires et l'identité régionale, peuvent également être mobilisés pour légitimer la prise en charge de missions de sécurité conventionnelle. Les circonstances et la diversité des facteurs associés à chaque cas empirique varient et seule une analyse minutieuse au cas par cas permettra de dégager une matrice d'explications et de motifs spécifique.

Notes

1. Pendant la guerre froide, les études portant sur la sécurité ont été axées sur la protection géopolitique de l'état, induisant dans le débat une dichotomie entre menaces militaires, stratégies et armes conventionnelles et non conventionnelles. Les missions de sécurité non conventionnelle portaient généralement sur les menaces nucléaires, chimiques et biologiques. Depuis les années 1990, le champ des objets référents de la sécurité a toutefois été élargi aux individus. Les menaces à la sécurité humaine pouvaient inclure la pauvreté, les questions de santé publique et d'environnement, l'identité, la discrimination fondée sur le sexe, la criminalité et les cyberattaques. Voir AXWORTHY, Lloyd, « Human Security and Global Governance: Putting People First », *Global Governance* 7, 2001, pp. 19–23 ; KING, Gary et MURRAY, Christopher J. L., « Rethinking Human Security », *Political Science Quarterly* 116, n° 4, hiver 2001, pp. 585–610 ; et PARIS, Roland, « Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? », *International Security* 26, n° 2, automne 2001, pp. 87–102. Les organisations économiques régionales cherchent à faciliter la croissance économique, le développement et l'intégration de leurs états membres au niveau régional, contribuant ainsi à la sécurité économique des états

et des individus qui les composent. Cet article explore donc implicitement les relations entre la sécurité économique et la sécurité militaire.

2. GREEN COWLES, Maria, « Intergovernmental Organizations: Global Governance and Transsovereign Problems », dans *Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda*, 3ème éd., éd. Maryann Cusimano Love, Belmont, CA : Thomson/Wadsworth, 2007, p. 47.

3. RIVLIN, Benjamin, « Regional Arrangements and the UN System for Collective Security and Conflict Resolution: A New Road Ahead », *International Relations* 11, août 1992, pp. 95-110.

4. TAVARES, Rodrigo, *Regional Security: The Capacity of International Organizations*, New York : Routledge, 2010.

5. Voir LUCKMAN, Robin, « The Discordant Voices of 'Security' », *Development in Practice* 17, nos. 4-5, 2007, pp. 682-690.

6. L'Organisation mondiale du commerce fournit une liste et des informations de base sur les accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux en vigueur, dont les traités fondateurs des organisations économiques régionales. Voir « *Bienvenue au Système d'information sur les Accords Commerciaux Régionaux (SI-ACR)* », Organisation mondiale du commerce, consulté le 15 septembre 2015, <http://rtais.wto.org/UI/PublicAIIRList.aspx>

7. Voir SÖDERBAUM, Fredrik, « Introduction: Theories of New Regionalism », in *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader*, éd. SÖDERBAUM, Fredrik et SHAW, Timothy M., Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2003, p. 16 ; et KUROWSKA, Xymena, « Introduction: The Role of Theory in Research on Common Security and Defense Policy », in *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action*, éd. KUROWSKA, Xymena et BREUER, Fabian, Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan, 2012, p. 7.

8. WENDT, Alexander, « Anarchy Is What States Make of It », *International Organization* 46, n° 2, 1992, pp. 391-425.

9. LEVI, Margaret, « A Logic of Institutional Change », in *The Limits of Rationality*, éd. Karen Scheweers Cook and Margaret Levi, Chicago : University of Chicago Press, 1990, pp. 402-418.

10. MOLLER, Jorgen, « When One Might Not See the Wood for the Trees: the 'Historical Turn' in Democratization Studies, Critical Junctures, and Cross-Case Comparisons », *Democratization* 20, n° 4, juin 2013, p. 699.

11. CAPOCCIA, Giovanni et KELEMEN, R. Daniel, « The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism », *World Politics* 59, n° 3, avril 2007, pp. 341-369.

12. *Id.*, 341n2.

13. DIMITRAKOPOULOS, Dionyssi G., « Norms, Interests and Institutional Change », *Political Studies* 53, n° 4, décembre 2005, pp. 678-679.

14. Voir SIMON, Herbert A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York : Macmillan, 1947 ; ALLISON, Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston : Little Brown, 1971 ; JANIS, Irving L., *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*, Boston : Houghton Mifflin, 1972 ; et SCHAFER, Mark, et CRICHLLOW, Scott, *Groupthink versus High-Quality Decision Making in International Relations*, New York : Columbia University Press, 2010.

15. CAPOCCIA et KELEMEN, « Study of Critical Junctures », pp. 341-347.

16. MAHONEY, James, « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society* 29, n° 4, août 2000, p. 513 ; et MAHONEY, James, « Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective », *Studies in Comparative and International Development* 36, n° 1, printemps 2001, p. 113.

17. MAHONEY, James, *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2001, p. 7.

18. THELEN, Kathleen et STEINMO, Sven, « Historical Institutionalism in Comparative Politics », in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, éd. Sven Steinmo, Kathleen Thelen, et Frank Longstreth, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1992, p. 17.

19. MOLLER, « *One Might Not See* », pp. 706–707.

20. WALTZ, Kenneth, « Structural Realism after the Cold War », *International Security* 25, n° 1, 2000, p. 27 ; et HYDE-PRICE, Adrian, « Neorealism: A Structural Approach to CSDP », in KUROWSKA et BREUER, *Explaining the EU's Common Security*, p. 23.

21. La Finlande a rejoint le Conseil nordique en 1955. Ce dernier se déclare compétent dans tout domaine d'intérêt commun, à l'exception des questions de Défense. Parmi ses accomplissements, citons l'abolition des visas, la création d'un marché du travail commun, la reconnaissance mutuelle des titres académiques et la coopération en matière répressive. Voir NEUMANN, Iver B., « A Region-Building Approach », in SÖDERBAUM et SHAW, *Theories of New Regionalism*, p. 169 ; et Norden, consulté le 15 septembre 2015, www.norden.org.

22. L'ASEAN a été créé au cours d'une période de grande agitation politique et sécuritaire en Asie du Sud-Est. En juillet 1967, le Royaume-Uni avait annoncé sa volonté de retirer, pour le milieu des années 1970, ses troupes militaires positionnées à l'est du canal de Suez. La Chine était en proie à la Révolution culturelle et l'action des États-Unis au Vietnam s'intensifiait à une vitesse alarmante. Les cinq membres originels (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) voyaient la coopération au sein de l'ASEAN comme un moyen potentiel de dissiper ces incertitudes. Adam Malik, le ministre des Affaires étrangères indonésien de l'époque, expliquait comme suit l'utilité du régionalisme dans le renforcement de la force de négociation des petits états vulnérables face aux grandes puissances : « les plus petites nations de la région ne peuvent espérer agir de façon efficace dans cette dynamique d'influence dominée par les grandes puissances si elles n'agissent pas collectivement et si elles n'établissent pas entre elles un espace de cohésion interne, de stabilité et d'objectifs communs. Ainsi, la coopération régionale au sein de l'ASEAN incarnait également la volonté des pays membres de réaffirmer leur position et de faire valoir leurs propres concepts et objectifs stratégiques au sein du processus de stabilisation du nouvel équilibre des puissances dans la région ». Voir MALIK, Adam, « Regional Cooperation in International Politics », in *Regionalism in Southeast Asia*, Jakarta : Centre for Strategic and International Studies, 1975, pp. 162–163.

23. Charles Grant du Centre pour la réforme européenne (Londres) résume comme suit le rôle des États-Unis : « N'oublions pas non plus que les États-Unis ont toujours eu pour dessein de créer une Union européenne ; ce qu'ignorent totalement les eurosceptiques. Les Américains ont toujours agi dans l'ombre pour aider Jean Monnet, persuader les Français et les Allemands de parvenir à un accord et convaincre les Britanniques de se joindre à eux, même s'ils ont échoué sur ce dernier point. Les Américains ont toujours vu l'Union européenne comme un bon moyen de les empêcher d'intervenir dans une nouvelle guerre européenne et de créer le rempart contre le communisme qu'elle est devenue. Cet appui a perduré jusqu'à aujourd'hui : George Bush (père) a soutenu l'unification allemande et le traité de Maastricht, contrairement à Margaret Thatcher. Les Américains ont ainsi toujours encouragé l'intégration européenne au cours de la majeure partie des 60 dernières années ». Cité dans WATT, Nicholas, « Nobel Peace Prize Leads EU to Question Its Raison D'être », *Guardian*, 12 octobre 2012. Voir notamment BELOFF, Max, *The United States and the Unity of Europe*, London : Faber and Faber, 1963 ; et HELLER, Francis H., et GILLINGHAM, John R., éd., *The United States and the Integration of Europe*, New York : St. Martin's Press, 1996.

24. BUZAN, Barry, « Regional Security Complex Theory in the Post-Cold War World », in SÖDERBAUM et SHAW, *Theories of New Regionalism*, pp. 142–145.

25. KEOHANE, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1984, pp. 32–33.

26. COX, Robert W., *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York : Columbia University Press, 1987, p. 7.

27. HVEEM, Helge, « The Regional Project in Global Governance », in SÖDERBAUM et SHAW, *Theories of New Regionalism*, pp. 85–86.

28. NEUMANN, Iver, « *Region-Building Approach* », p. 171.

29. HETTNE, Bjorn, « The New Regionalism Revisited », in SÖDERBAUM et SHAW, *Theories of New Regionalism*, p. 25.

30. THAKUR, Ramesh et VAN LANGENHOVE, Luk, « Enhancing Global Governance through Regional Integration », *Global Governance* 12, 2006, p. 235.

31. STEIN, Arthur A., *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, NY : Cornell University Press, 1990, p. 22.

32. BØÅS, Morten, MARCHAND, Marianne H., et SHAW, Timothy M., « The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities », in SÖDERBAUM et SHAW, *Theories of New Regionalism*, pp. 197–210.

33. Les approches fonctionnalistes et les néo fonctionnalistes essentiellement axées sur la Communauté européenne ont dominé les réflexions académiques lors des premières théorisations de l'intégration économique et politique régionale. Voir BØÅS, MARCHAND, et SHAW, « *Weave-World* », p. 202.

34. HAAS, Ernst B., *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, Stanford, CA : Stanford University Press, 1958.

35. BUZAN, « *Regional Security Complex Theory* », pp. 157–158.

36. SPEAR, Mary, et KELLER, Jon, « Conflict Resolution in Africa: Insights from UN Representatives and U.S. Government Officials », *Africa Today* 43, n° 2, avril 1996, p. 120.

37. DIEHL, Paul F., *International Peacekeeping*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1993, p. 125.

38. HVEEM, « *Regional Project in Global Governance* », p. 90.

39. BARNETT, Michael N., et FINNEMORE, Martha, « The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations », *International Organization* 53, n° 4, automne 1999, p. 707.

40. Ou peut-être le « quatrième » débat. Voir LAPID, Yosef, « The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-positivist Era », *International Studies Quarterly* 33, 1989, pp. 235–254 ; et SMITH, Steve, « Introduction », in *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, éd. DUNNE, Tim, KURKI, Milja, et SMITH, Steve, Oxford, UK : Oxford University Press, 2007, pp. 1–13. Voir également KEOHANE, Robert O., « International Institutions: Two Approaches », *International Studies Quarterly* 32, n° 4, 1988, pp. 379–396.

41. SÖDERBAUM, « *Introduction* », pp. 10–11.

42. GOLDSTEIN, Judith, et KEOHANE, Robert O., « Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework », in *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, éd. GOLDSTEIN, Judith et KEOHANE, Robert O., Ithaca, NY : Cornell University Press, 1993, p. 9.

43. DIMITRAKOPOULOS, « *Norms, Interests and Institutional Change* », pp. 676–677.

44. HETTNE, « *New Regionalism Revisited* », p. 37.

45. STEELE, Brent J., *Ontological Security in International Relations: Self-Identity and the IR State*, New York : Routledge, 2008.

46. DIMITRAKOPOULOS, « *Norms, Interests and Institutional Change* ».

47. Voir NARINE, Shaun, *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*, Boulder, CO : Lynne Rienner, 2002, p. 13 ; ACHARYA, Amitav, *Regionalism and Multilateralism: Essays on Cooperative Security in the Asia-Pacific*, Singapore : Times Academic Press, 2002, p. 149 ; et WEBER, Katja, « Lessons from the ASEAN Regional Forum: Transcending the Image of Paper Tiger? », in *The Security Governance of Regional Organizations*, éd. KIRCHNER, Emil J. et DOMINGUEZ, Roberto, Londres : Routledge, 2011, pp. 220–228.

48. KWESI ANING, Emmanuel, *Security in the West African Subregion: An Analysis of ECOWAS' Policies in Liberia*, Copenhagen : Institute of Political Science, University of Copenhagen, 1999, p. 17.

49. KING, Mae C., *Basic Currents of Nigerian Foreign Policy*, Washington, DC : Howard University Press, 1996, p. 216.

50. *Id.*, p. 238.

51. Voir WÆVER, Ole, « Securitization-Desecuritization », in *On Security*, éd. LIPSCHUTZ, Ronnie, New York : Columbia University Press, 1995 ; BUZAN, Barry, WÆVER, Ole, et DE WILDE, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO : Lynn Rienner, 1998 ; et BUZAN, Barry, « *Regional Security Complex Theory* ».

52. BUZAN, Barry, « *Regional Security Complex Theory* ».

53. BØÅS, MARCHAND, et SHAW, « *Weave-World* », p. 250.

54. ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres : Verso, 1983.

55. NEUMANN, « *Region-Building Approach* », pp. 161–162.

56. Voir MUDIMBE, Valentin Y., « The Politics of War: A Mediation », in *Ethnicity Kills? The Politics of War, Peace and Ethnicity in Sub-Saharan Africa*, éd. BRAATHEN, Einar, BØÅS, Morten et SÆTHER, Gjermund, Basingstoke : Macmillan, 2000, pp. 23–34 ; et BØÅS, MARCHAND, et SHAW, « *Weave-World* », p. 208.

57. DEUTSCH, Karl W., et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1957. Voir notamment ADLER, Emanuel, et BARNETT, Michael, éd., *Security Communities*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1998.

58. HETTNE, « *New Regionalism Revisited* », p. 29.

59. Voir GRAMSCI, Antonio, *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, éd. et trad. HOARE, Quintin et NOWELL SMITH, Geoffrey, New York : International Publishers, 1971 ; GILL, Stephen, éd., *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1993 ; et GAMBLE, Andrew et PAYNE, Anthony, « The World Order Approach », in SÖDERBAUM et SHAW, *Theories of New Regionalism*, p. 59.

60. Voir SHAPIRO, Michael J., *The Politics of Representation: Writing Practices in Biography, Photography, and Policy Analysis*, Madison : University of Wisconsin Press, 1988 ; et HANSEN, Lene, *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*, Londres : Routledge, 2006.

61. POSEN, Barry, « ESDP: Response to Unipolarity? », *Security Studies* 15, n° 2, 2006, pp. 149-186.

62. Les missions de Petersberg constituent des priorités militaires et de sécurité qui font partie intégrante de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne. Elles comprennent notamment les missions humanitaires et les opérations de sauvetage, la gestion des crises, la prévention de conflits, le désarmement, le maintien et le rétablissement de la paix, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire et les missions de stabilisation post-conflit. Ces missions ont été à l'origine mises sur pied par les leaders de l'Union européenne lors d'un sommet tenu en 1992 en Allemagne et ont ensuite été incorporées à l'Article 17 du Traité de l'Union européenne. Pour « puissance civile », voir LAFFAN, Brigid, O'DONNELL, Rory, et SMITH, Michael, *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*, Londres : Routledge, 2000, pp. 38–39 ; et EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette, et VERDIER, Daniel, « European Integration as a Solution to War », *European Journal of International Relations* 11, n° 1, mars 2005, pp. 99-135. Pour « puissance normative », voir MANNERS, Ian, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies* 40, n° 2, juin 2002, pp. 235-258. Pour un avis critique sur la notion de puissance normative de l'Union européenne, voir DIEZ, Thomas, « Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe' », *Millennium* 33, n° 3, juin 2005, pp. 613–636 ; et MERLIGEN, Michael, « Everything Is Dangerous: A Critique of 'Normative Power Europe' », *Security Dialogue* 38, n° 4, décembre 2007, pp. 435–453. En 2006, Manners concédait que la stratégie de sécurité européenne s'était « brutalement écartée de la voie normative de la paix durable pour tendre vers l'ensemble du spectre des instruments d'intervention par la force ». Cité dans KIRCHNER, Emil J., « The European Union as a Regional and Global Security Provider », in KIRCHNER et DOMINGUEZ, *Security Governance of Regional Organizations*, p. 39. Voir MANNERS, Ian, « Normative Power Reconsidered: Beyond the Crossroads », *Journal of European Public Policy* 13, n° 2, 2006, pp. 182-199.

63. KIRCHNER, « *Regional and Global Security Provider* », p. 32.

64. WATT, « *Nobel Peace Prize* ».

65. KIRCHNER, « *Regional and Global Security Provider* », p. 41.

66. KIRCHNER, Emil J. et DOMINGUEZ, Roberto, « The Performance of Regional Organizations in Security Governance », in KIRCHNER et DOMINGUEZ, *Security Governance of Regional Organizations*, p. 14, p. 326.

67. WENDT, « *Anarchy* ».

Le nouveau visage des alliés

La politique étrangère américaine après le printemps arabe

KHALIL MARRAR, PHD*

Les événements du printemps arabe, puis de l'hiver islamiste, ont induit une révolution sans précédent dans l'approche américaine à l'égard du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Ce constat s'applique tout particulièrement à l'évolution des relations internationales avec les trois grands blocs de la région : les États arabes, l'Iran et Israël. Pour chacun d'eux, les artisans de la politique américaine ont en effet été contraints de se réorienter vers une nouvelle voie stratégique, qui leur était peut-être aussi moins familière¹. Comme cela a déjà été démontré, en dépit des influences de l'opinion publique et de la multitude de groupes de pression auxquelles la politique américaine a été exposée, que ce soit avant ou après le printemps arabe, les changements intervenus à ce moment dans la région ont joué un rôle déterminant dans la façon dont les États-Unis ont appréhendé la poursuite de leurs intérêts². Le présent article examine la mesure dans laquelle ces changements ont interagi avec la politique américaine³. Pour ce faire, nous tenterons de répondre à la question suivante : pourquoi le printemps arabe et l'hiver islamiste qui a suivi ont-ils incité les responsables politiques américains à considérer le rapprochement avec l'Iran comme une priorité fondamentale et à rééquilibrer ses alliances avec Israël et les États arabes⁴ ? Cette question s'articule autour des dernières évolutions qui ont émaillé la stratégie américaine et qui influenceront encore l'approche à venir du gouvernement vis-à-vis de cette région⁵.

Pendant des décennies, la stratégie américaine présupposait un soutien à Israël et un appui aux états sunnites contre le pouvoir chiite de Téhéran, de Damas, du sud du Liban, de la région du golfe Persique autour de l'Iran et d'ailleurs. À l'inverse, après le printemps arabe, l'approche des États-Unis a évolué, se faisant progressivement plus floue. Parallèlement, les développements au Moyen-Orient et en Afrique du Nord qui ont provoqué tant de bouleversements et de guerre (et qui n'étaient en aucun cas issus d'un quelconque

*L'auteur est professeur de sciences politiques et juridiques à la *Governors State University*, dans l'État de l'Illinois, aux États-Unis. Ses recherches sont essentiellement axées sur la zone de convergence de la politique générale du gouvernement et des Affaires étrangères. Auteur de l'ouvrage *The Arab Lobby and US Foreign Policy: The Two-State Solution* (Routledge, 2010), le professeur Khalil Marrar travaille actuellement sur un nouvel opus intitulé *Middle East Conflicts: The Basics*, à paraître chez Routledge en 2016. Il donne des conférences et mène des recherches sur la diaspora arabe et musulmane, en se concentrant plus particulièrement sur leurs préférences politiques. Khalil Marrar enseigne la politique américaine, la politique internationale, la politique comparative et la politique du Moyen-Orient. Il adresse ses remerciements à Marvin Bassett, Rémy Mauduit, John Mearsheimer et Shaiel Ben-Ephraïm pour leur contribution respective. Il dédie le présent article à Mousa Marrar.

complot occidental, comme le pensent certains), ont suscité de nombreuses remises en question dans le chef des responsables politiques américains⁶. Par conséquent, les nouveaux défis qui se sont imposés à la politique étrangère (voir tableau ci-dessous) ont pratiquement éclipsé les retraits de l'Irak et de l'Afghanistan et ont mis en exergue des situations relevant de préoccupations plus urgentes que les problèmes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Parmi ces éléments de politique étrangère, citons le célèbre « pivot vers l'Asie » et les tentatives de contrer les activités de la Russie en Europe de l'Est par l'intermédiaire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)⁷.

Tableau Révoltes et conséquences

<i>État</i>	<i>Année de révolte</i>	<i>Changement de régime</i>	<i>Territoire intact</i>	<i>Guerre civile</i>
Afghanistan	2010	O	O	X
Algérie	2010	O	X	O
Bahreïn	2011	O	X	O
Djibouti	2011	O	X	O
Égypte	2011	X	O	O
Érythrée	2011	O	X	O
Iran	2009	O	X	O
Irak	2012	O	O	X
Israël	2011	O	X	O
Jordanie	2011	O	X	O
Koweït	2011	O	X	O
Liban	2011	O	O	O
Libye	2011	X	O	X
Mauritanie	2011	O	X	O
Maroc	2011	O	X	O
Oman	2011	O	X	O
Palestine	2012	O	O	O
Qatar	2011	O	X	O
Arabie saoudite	2011	O	X	O
Somalie	2011	O	O	O
Soudan	2011	O	O	O
Syrie	2011	O	O	X
Tunisie	2010	X	X	O
Turquie	2012	O	X	O
Émirats arabes unis	2011	O	X	O
Sahara occidental	2011	O	X	O
Yémen	2011	X	O	X
X=Oui	O=Non			

Le printemps arabe et l'hiver islamiste

Lorsqu'un marchand ambulant de 26 ans s'immole par le feu en plein Tunis pour protester contre la corruption de la police, personne n'imagine alors que cet acte conduira à des révoltes d'une telle ampleur qu'elles renverseront le gouvernement en place. Cet incident en Tunisie déclencha une série d'événements qui modifieront en profondeur le paysage politique moderne du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. Les changements mis en œuvre dans cette région affecteront considérablement le monde musulman, de l'Afghanistan à Zanzibar. Bien que la période précédant la révolte ne se distingue ni par l'efficacité de sa gouvernance ni par sa prospérité, elle offrait au moins aux analystes de la région une orientation claire pour mener leurs réflexions, a fortiori compte tenu de la nature centralisée et de la longévité des régimes au pouvoir⁸. Dans la mesure où ils dirigeaient leur pays sans que la population y soit associée, ou si peu, les gouvernements du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord étaient des subalternes dépendants de la politique américaine. Toutefois, au cours de la première décennie du XXI^e siècle, la réponse aux attentats du 11 septembre, dont les interventions en Afghanistan et en Irak, a influencé la région de façon imprévisible et irréparable.

De façon similaire, le printemps arabe de la décennie suivante marquera un changement qui restera à jamais dans l'histoire. Cette révolution a incité le plus grand nombre à espérer un monde dans lequel ils pourraient vivre librement, même si la plupart d'entre eux, particulièrement dans les zones sans foi ni loi de Syrie et d'Irak, de Libye et du Yémen, se sont embourbés dans une guerre civile hobbesienne, caractérisée par une vie « solitaire, misérable, cruelle, animale et brève⁹ ». Les rêves qu'avait suscités le printemps arabe étaient indéniables, mais pour beaucoup trop de gens, les résultats qui en découlèrent étaient toujours aussi morbides. Dans ce contexte mouvementé, les régimes du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord essayaient, tant bien que mal, de gouverner. Alors que tous essayaient désespérément de préserver leur existence et leur autorité, nombre d'entre eux échouèrent. Les décisions américaines se devaient de tenir compte de cette nouvelle réalité, surtout au vu de la tournure des événements, où les régimes, nouveaux et anciens, se débattaient pour maintenir le cap dans la tempête du printemps arabe.

Ladite tournure n'a épargné personne. Après une brève expérience de la démocratie, l'Égypte, État le plus peuplé des nations arabes, a renversé les Frères musulmans pour retourner à un état policier encore plus brutal qu'il ne l'était sous le président Hosni Moubarak¹⁰. En plus de surseoir aux libertés politiques, le gouvernement d'Abdel Fatah al-Sisi s'est rendu coupable d'actes de torture, d'assassinats et d'arrestations abusives contre tout segment de l'Égypte qui lui inspirait une quelconque menace. Ces actions comprenaient l'emprisonnement et l'exécution extrajudiciaire de chefs spirituels du mouvement des Frères musulmans et de leurs sympathisants, de même que des mesures non moins contestables sur les partis progressistes, en particulier ceux dont les activités portaient sur la protection des libertés individuelles et des droits fondamentaux¹¹.

En outre, le gouvernement al-Sisi a restreint la liberté de la presse et emprisonné des journalistes pour des reportages jugés contradictoires avec les versions approuvées par

l'État. Ces actions, bien que similaires à celles menées sous tout régime autoritaire, ont porté la violence et les atteintes à la mobilisation politique et à la liberté d'expression à un niveau encore jamais atteint¹². Dans ce contexte, les États-Unis avaient bien peu d'options à leur disposition pour forcer leurs alliés à respecter leur population et n'ont donc que peu agi pour arrêter cette gouvernance devenue incontrôlable à la suite du coup d'État. Dans les faits, l'aide militaire américaine apportée à l'Égypte s'est poursuivie sans discontinuer. Même si certaines critiques ont dénoncé l'attitude des États-Unis, la voyant comme un complot visant à diviser les Égyptiens tout en privilégiant les intérêts d'autres pays de la région, Israël en premier, personne ne peut nier que le traité de paix entre les deux pays a été une condition préalable de l'appui américain au régime militaire¹³.

Bien que différente de la politique menée envers Égypte et d'autres états dans la tourmente, l'approche envers la Syrie, en dépit de la condamnation du régime de Bachar al-Assad par les responsables politiques américains, qui exigeaient son retrait de la scène politique, n'a pas permis d'atteindre cet objectif. Les « lignes rouges » établies par l'administration Obama pour contrer le déploiement d'armes chimiques et le fait que le régime, par des moyens conventionnels, ait tué des centaines de milliers de citoyens, provoquant des déplacements de population par millions, n'y ont rien changé. La vérité est que l'action américaine a décidé de laisser Bachar El Assad au pouvoir, tout en ciblant des groupes comme l'État islamique (EI)¹⁴. À l'instar d'autres organisations militaires, l'EI a pendant longtemps été classé par le département d'État américain comme une organisation terroriste constituant une menace immédiate à la sécurité nationale et régionale¹⁵.

Comme ce fut le cas en Égypte, les États-Unis, à travers leurs initiatives et leur inaction, se sont pliés à cette réalité émergente, contredisant ses grandes déclarations sur la dignité humaine ou la nécessaire éviction de Bachar al-Assad, estimant probablement qu'une telle prise de position était la seule chose à faire. Au lieu de cela, l'approche américaine a privilégié la médiation politique au niveau régional avec des acteurs de longue date et leurs centres de pouvoir plutôt qu'avec de nouvelles parties, que ce soient les Frères musulmans en Égypte ou l'Armée syrienne libre, indépendamment de leurs antécédents en matière de violation de droits ou de répression. La préférence fut ainsi accordée aux gouvernements d'état, même si ces derniers privaient leur population de tous leurs droits, sans aucun égard pour les condamnations de la communauté internationale. Du point de vue des habitants du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, ce traitement de faveur s'avéra particulièrement troublant, puisque justement, à la suite du printemps arabe, de nombreux régimes avaient davantage souffert d'une perte de légitimité et d'une défection massive. Malgré ces développements, les États-Unis ont opté pour le *statu quo ante bellum*, que ce soit en continuant à fournir son assistance au Caire ou en tergiversant sur les atrocités commises par Damas¹⁶.

L'approche américaine à la fois à l'égard de l'Égypte et de la Syrie, bien qu'étant insatisfaisante pour de nombreuses personnes, restait néanmoins compréhensible à la lumière des mesures prises par l'Occident en Libye¹⁷. Conséquence directe du renversement de Mu'ammarr Gadhafi, ce pays n'était déjà plus qu'un état en perdition. Lorsque le nouveau régime prit le pouvoir, le gouvernement de transition, gêné par les querelles

ethniques et de clans et divisé entre Tripoli et Benghazi, fut immédiatement saisi de paralysie politique¹⁸. L'ordre précédemment mis en place sous Kadhafi avait été réduit à néant, en grande partie du fait de l'intervention militaire occidentale. Ainsi, et indépendamment de la façon dont les États-Unis ont dirigé les opérations, la campagne conduisit au lynchage et à la mise à mort du dictateur libyen et celui-ci ne sera remplacé que par des seigneurs de guerre se disputant le pouvoir, que ce soit à travers des élections acrimoneuses ou des combats de rue effroyablement sanglants.

Le cas de la Libye, bien que rare en termes d'efforts humanitaires occidentaux, a suffi à démontrer les dangers de l'ingérence dans les révoltes arabes¹⁹. Kadhafi était loin d'être la figure idéale pour faire valoir les intérêts occidentaux et tout spécialement américains dans la région. Toutefois, il offrait au moins aux décideurs politiques un interlocuteur avec qui traiter, certes émotionnellement imprévisible, mais politiquement stable. Cet élément avait une importance particulière, non seulement parce que la Libye était voisine de l'Égypte, partenaire vital pour les États-Unis, mais également parce que Tripoli apportait une sécurité relative à la côte méditerranéenne et aux immenses gisements de pétrole et de gaz du pays, qui font partie des plus importants d'Afrique²⁰. Et même si la chute de Kadhafi offrit aux Libyens de l'espoir et l'opportunité de s'investir dans leur propre gouvernance, le nouveau régime se montra incapable de mettre à leur disposition les fonctions étatiques de base. Il ne parvint pas non plus à maintenir le niveau de sécurité jugé vital par les pays occidentaux et les États-Unis, sans parler du peuple libyen lui-même.

Ailleurs dans la région, la situation restait tendue et sujette aux changements imprévisibles observés en Égypte, en Libye, en Syrie et en Tunisie. Dans tout le nord de l'Afrique, plusieurs états ont annoncé des réformes visant à garantir une transparence et une libéralisation encore inconnues jusqu'alors²¹. Plus à l'est, à travers une double approche consistant d'une part à fournir des incitants généreux aux personnes faisant allégeance à leur régime et en réservant d'autre part de sévères châtements à ceux qui le refuseraient, les pays du golfe Persique ont étouffé les protestations et les appels à plus de démocratie²². Dans d'autres cas, des états comme la Turquie, la Jordanie et le Liban, en dépit des problèmes liés à leurs querelles intestines et à la volonté persistante de leur population de voir naître un renouveau économique, social et politique, ont continué à accueillir des dizaines de milliers de réfugiés syriens. En bref, pour maintenir l'ordre établi sur lequel reposait une grande partie des intérêts occidentaux, et tout spécialement américains, il n'était plus possible de faire confiance aux états considérés comme faisant partie des alliés historiques des États-Unis au Moyen-Orient et en Afrique du Nord²³. Alors qu'ils cherchaient à faire face au flot de troubles en leur sein, les états de la région se trouvaient dans l'incapacité de jouer leur rôle d'alliés accommodants désireux de séduire l'Europe et les États-Unis dans l'espoir de retours substantiels avec un minimum d'investissements. Par ailleurs, alors que le paysage géopolitique poursuivait sa transition après le printemps arabe, une vieille question refit surface : les relations avec Israël et l'Iran.

Équilibre régional : une histoire qui se répète ou un « Retour vers le futur » ?²⁴

Peu avant que la Maison-Blanche et le Congrès ne se disputent l'invitation du premier ministre israélien, une phrase vint résumer les tensions entre Washington et Tel-Aviv, alors que la politique américaine évoluait vers la région occupée par Israël : « poule mouillée ». Il faut bien admettre que l'expression n'est pas courante dans le jargon diplomatique des hommes d'État américains, tout spécialement en référence à des alliés proches. Elle aurait pourtant été utilisée par un représentant officiel (anonyme) à propos du premier ministre israélien Benyamin Nétanyahou²⁵. La raison de cette invective n'a jamais été réellement connue. Il se peut qu'elle soit liée à l'éternel refus d'Israël d'entreprendre une action militaire unilatérale contre l'Iran. Le pays avait en effet toujours choisi de laisser agir les États-Unis, lui imposant ainsi sa volonté. Même si les paroles n'ont pas le poids des actes, il est évident que l'alliance américano-israélienne a perdu l'éclat qu'elle avait par le passé. Ajoutons que l'évolution de cette relation n'est pas le simple fruit de la fin de la rivalité de la Guerre froide. Ce n'était pas non plus le résultat d'une approche politique différente de la Maison-Blanche. En effet, si cela ne tenait qu'au président, a fortiori compte tenu de la pression du congrès, la relation entre Israël et les États-Unis serait plus cordiale que jamais²⁶. Ainsi, en termes de « loyauté » vis-à-vis d'Israël, Barack Obama est très proche de son prédécesseur George W. Bush²⁷. De façon analogue, les huit congrès élus au cours des deux mandats présidentiels ont toujours déclaré qu'Israël restait un allié de choix des États-Unis²⁸. Mais si ce sentiment a toujours été un élément crucial de la relation entre les États-Unis et Israël, il n'a pas induit de changement dans la stratégie américaine qui, ces dernières années, a été à l'encontre des intérêts israéliens, tels qu'ils ont été exprimés par ses dirigeants, que ce soit par le biais de ses nombreux premiers ministres ou d'autres membres de la Knesset²⁹.

Le premier ministre Nétanyahou a illustré un des éléments ayant favorisé cette situation dans un discours prononcé devant les Nations Unies. Alors que l'Iran présentait son nouveau président au monde en la personne de Hassan Rouhani, le premier ministre israélien le désignait comme un « loup déguisé en agneau », à l'image de Mahmoud Ahmadinejad, son prédécesseur, que Nétanyahou avait dépeint comme un « loup déguisé en loup³⁰ ». Malgré cette rhétorique animalière peu flatteuse, les États-Unis ont poursuivi leur politique de rapprochement avec l'Iran du président Rouhani, qui conduisit à une première percée diplomatique entre les deux nations depuis la Révolution islamique iranienne³¹. Les hauts représentants de la Maison-Blanche comprenaient l'intérêt de meilleures relations avec l'Iran, en dépit des dénonciations et des liens renoués entre le pays et d'autres alliés clés des États-Unis³². Par ailleurs, les États-Unis ont poursuivi leurs intérêts en négociant avec l'Iran, alors que ces mêmes alliés faisaient face à de graves menaces pour leur sécurité³³. Dans les cercles politiques de Washington, il devint manifeste que la vision de l'Iran comme la menace par excellence de nombreux partenaires musulmans sunnites et de l'État juif ne signifiait pas que les États-Unis devaient renoncer à renouer les liens avec le pays pour apaiser leurs alliés traditionnels³⁴. Concrétiser ce projet s'avérait

même particulièrement important compte tenu du fait que les relations avec la plupart de ces alliés durent s'adapter au renversement ou la reconfiguration de leur régime à la suite du printemps arabe, comme évoqué précédemment.

Plusieurs décennies avant le printemps arabe, deux facteurs ont ancré la stratégie américaine dans la région³⁵. Tout d'abord, de nombreux présidents et congrès ont adopté une approche hostile vis-à-vis de l'Iran. La diplomatie avec la République islamique s'opérait par l'entremise d'un tiers, qui impliquait souvent la présence d'un pays nordique. Ensuite, pour reprendre les mots du président Obama, Israël a toujours été l'allié « le plus proche » des États-Unis. Ces deux ancrages ont perduré, mais ils ont été remis en question et même mis à mal par une réalité émergente : les négociations directes avec l'Iran sur son programme nucléaire. Ces négociations se sont élargies pour prendre la forme d'une question plus globale sur le rôle de l'Iran dans la région et sur sa place sur la scène internationale. Elles ont également permis d'apaiser les relations houleuses des États-Unis avec Israël et les états arabes sunnites, qui sont restés les ennemis jurés de la République islamique. Alors que l'opposition régionale entre l'Iran et ses rivaux demeurait plus marquée que jamais, l'Irak changea la donne (particulièrement l'invasion américaine de ce pays et le renversement du régime sunnite présidé par Saddam Hussein³⁶).

La construction de la nation qui s'ensuivit en Irak, bien que peu satisfaisante pour sa faction chiite majoritaire, détricota la stratégie régionale mise en place pendant des décennies par les États-Unis. À Bagdad, après la guerre civile et les élections ayant permis son accession au pouvoir, le gouvernement chiite se rapprocha, subrepticement, de son homologue de Téhéran³⁷. De son côté, ayant alors écarté les baathistes de sa route, l'Iran profitait de l'opportunité pour imposer son pouvoir retrouvé au Moyen-Orient. Le pays aida la majorité chiite irakienne à consolider ses atouts en écartant les minorités, avec un accent plus marqué sur les sunnites, les Kurdes et les chrétiens. L'Iran apporta également son soutien aux branches armées de groupes opposés à Israël, comme le Hezbollah là et le Hamas³⁸. Parallèlement, le pays épaula le régime d'Assad à maintenir sa fragile mainmise en Syrie et précipita le renversement du régime au Yémen soutenu par les États-Unis, qui menaçait l'Arabie Saoudite voisine et agitait le reste des états du golfe. Pendant des années, l'Iran évita ingénieusement les sanctions occidentales. Sur la scène internationale, le pays profita de ses relations avec la Syrie, qui préservait pour sa part ses relations commerciales avec la Russie, malgré la répression et la guerre civile dont elle faisait l'objet³⁹. L'Iran bénéficia de ce fait de concessions de la part de la Russie, ce qui, au mieux, émoissa les sanctions imposées par les États-Unis et, au pire, les rendit inopérantes, notamment sur la question du programme nucléaire⁴⁰.

L'administration Obama décida alors d'entamer des négociations avec l'Iran sur trois questions : satisfaire l'appétit de la République islamique en matière d'énergie ; exclure toute agression militaire par les États-Unis ou Israël, à condition d'accepter un système de contrôle et d'inspection ; et surtout remettre le pays sur la voie de la normalisation et de l'adhésion à la communauté internationale. Ces trois questions prirent moins d'une décennie pour se concrétiser et formèrent la base des futures relations entre les États-Unis et l'Iran. Pour parvenir à ce stade de réconciliation, les Iraniens usèrent de

moyens de pression vis-à-vis de Washington, a fortiori à l'égard de la stabilité en Irak, en Syrie, au Yémen, et même en Afghanistan. Les négociations avec l'Iran ont également ouvert la voie à une dégradation de l'alliance syrienne avec la Russie, un élément prépondérant pour la préservation de l'influence américaine dans la région⁴¹. Conjointement à ces objectifs, l'Iran mettrait un terme à la menace nucléaire posée à ses voisins et, une fois pour toutes, deviendrait un parti signataire du Traité de non-prolifération des armes nucléaires. L'adhésion au traité permettrait à l'économie iranienne de développer son programme nucléaire uniquement à des fins énergétiques et de répondre ainsi à la demande.

En outre, la normalisation iranienne serait non seulement susceptible de marquer la fin des sanctions à son encontre, mais pourrait également indiquer qu'elle ne craint pas ses rivaux, particulièrement à l'égard d'une attaque de ses infrastructures nucléaires. Par cette percée diplomatique, l'Iran jouirait de facto aussi d'une place de choix pour participer à la résolution des grandes questions de la scène régionale et internationale. Et comme tout autre pays influent du Moyen-Orient, la République islamique d'Iran bénéficierait d'une grande latitude pour décider de ses propres affaires intérieures. En effet, un accord pouvait marquer la fin de plusieurs décennies d'hostilité et de guerre potentielle avec d'autres puissances dans la région, dont évidemment les États-Unis ou Israël, une avancée convoitée par Téhéran depuis la fondation même de sa République islamique⁴². De même, une normalisation représenterait une opportunité pour dégeler les relations avec son grand rival américain qui, grâce à sa surpuissance et à son influence géopolitique, avait réprimé l'acceptation de l'Iran comme un pays ayant ses propres intérêts sur la scène internationale, sans parler de ses sphères d'influence immédiates.

De l'autre côté de la région, les discussions avec l'Iran, indépendamment de leurs implications positives pour Washington et Téhéran, compliquèrent les relations entre les États-Unis et leurs alliés traditionnels au Moyen-Orient. Si la Turquie, un membre influent de l'OTAN et un allié déclaré des États-Unis, avait toujours entretenu un minimum de bonnes relations avec l'Iran, d'autres alliés du Moyen-Orient, à l'exception du Qatar, percevaient tout processus de normalisation avec Téhéran comme une menace importante à leur influence. Les relations américaines avec des alliés tels que l'Arabie Saoudite et la plupart des autres états du golfe Persique, ainsi que l'Égypte, la Jordanie et Israël en particulier, dépendaient d'une nécessaire adoption de leur antipathie vis-à-vis de l'Iran. Les tensions entre la République islamique d'Iran et les états arabes sont fortes d'une longue histoire, alimentée par des fondements idéologiques qui opposèrent une approche théocratique révolutionnaire à des régimes séculaires souvent réactionnaires et hautement monarchiques ou dictatoriaux (à l'exception de l'Arabie Saoudite, état théocratie arabe sunnite diamétralement opposé à la dominance iranienne chiite). Bien que cette dernière ait été une proche alliée des États-Unis, une amitié antérieure à la Seconde Guerre mondiale, mais qui s'est poursuivie par la suite, l'Iran, après la chute du Shah et la fin de la Révolution islamique, a été un révélateur des projets américains dans la région⁴³.

Les motivations de la coopération américano-arabo-israélienne contre l'Iran présentaient plusieurs facettes. Toutefois, il suffit d'indiquer que les tendances autoritaires régionales, dictées par les États-Unis depuis la fin des années 1960 et le début des années,

imposaient de s'opposer au renversement de tout régime dans la région⁴⁴. Le gouvernement du Shah représentait le statu quo, même si ce qui le remplaça était tout aussi autoritaire. Cependant, la nature religieuse et antiaméricaine de la Révolution islamique impliquait que les États-Unis devaient rallier ses partenaires à sa cause contre les mollahs de Téhéran. Ces partenaires abhorraient de leur côté la ferveur révolutionnaire chiite qui balayait l'Iran, une des plus grandes et des plus anciennes nations du monde. Par conséquent, leur alliance avec les États-Unis était censée contrer les passions théocratiques révolutionnaires de l'Iran pour des motifs religieux, idéologiques et/ou politiques qui leur étaient propres et qui sont trop nombreux et trop complexes pour être examinés en profondeur dans le présent article⁴⁵.

Depuis 1979, maîtriser l'Iran était donc la priorité des décideurs politiques américains. Ils y parvinrent, malgré le coût de l'incertitude régionale engendré par cette action. Exemple frappant : alors que l'agitation de la Révolution islamique était à peine retombée, les États-Unis assistèrent l'Irak dans l'invasion de son voisin iranien. Par ailleurs, même si Saddam avait à son compte une longue histoire de brutalités qui contredisaient les valeurs américaines, le choix entre une révolution antiaméricaine théocratique et un dictateur séculaire qui gardait un esprit ouvert sur ses alliances s'imposa de lui-même aux dirigeants américains⁴⁶. Ainsi, pendant la longue et sanglante guerre Iran-Irak, les États-Unis apportèrent à Saddam Hussein un soutien matériel complet dans ses efforts contre la République islamique d'Iran. La guerre se termina dans une impasse et par la mort de plus d'un million d'hommes, de femmes et d'enfants, dans certains tués par des armes de destruction massive. Pourtant, aussi bien le gouvernement du Baath que le leadership clérical iranien survécurent et continuèrent à perturber la stabilité visée par les États-Unis dans la région à long terme. À plus brève échéance, toutefois, l'alignement de Washington et de Bagdad permit d'atteindre l'objectif de contrôler l'Iran.

En faisant un rapide bond en avant, on remarque que quelques décennies plus tard, l'exécution de Saddam Hussein allait priver les États-Unis d'un pilier important dans la région et ne servirait par leurs intérêts. Le vide de pouvoir créé par le renversement du régime du Baath en Irak laissait en effet le champ libre à la majorité chiite du pays et à ses coreligionnaires en Iran comme jamais auparavant. Les États-Unis avaient une quantité d'options à leur disposition, mais aucune d'entre elles n'était réellement satisfaisante pour concrétiser leurs objectifs. Au pire, se priver d'un contrôle de l'Iran impliquait une menace majeure pour Israël et les états sunnites en raison de la présence dans la région d'une République islamique nucléaire. Au mieux, cela impliquait une prolifération nucléaire débridée dans tous les pays de la région. Aucun des scénarios ne servait les intérêts des États-Unis ou de leurs alliés, où qu'ils soient⁴⁷.

De même, une confrontation militaire avec l'Iran pour éviter ces deux cas de figure, a fortiori compte tenu des suites fâcheuses de l'invasion de l'Afghanistan et de l'Irak, aurait mis le pays à mal vis-à-vis d'une opinion publique et d'une classe politique de guerre lasse. D'autant que bombarder l'Iran aurait eu des conséquences sans précédent sur une région déjà ravagée par les conflits. Parallèlement aux répercussions du printemps arabe, une hypothétique guerre aurait comporté des risques infondés et inacceptables

pour les intérêts américains et ceux de leurs alliés⁴⁸. Par conséquent, le seul dénouement un tant soit peu digeste, bien qu'amer, était d'engager des négociations avec l'Iran. L'administration Obama opta donc pour cette approche, en dépit des critiques souvent acerbes dont elle fit l'objet de la part de ses détracteurs, à la fois en son sein et à l'étranger⁴⁹. De vives réprimandes furent adressées par Israël et ses partisans aux États-Unis, actifs à Washington ou ailleurs. Dans la région, certains alliés arabes ont accusé l'administration américaine de trahison à la suite de ses négociations avec Téhéran⁵⁰.

Toutefois, les intérêts américains ont primé sur tout le reste. Consciente de ses intérêts et de la menace d'un nouvel imbroglio prolongé au Moyen-Orient, comme l'aurait très certainement provoqué une guerre avec l'Iran, l'administration Obama choisit d'emprunter la prudente voie de la diplomatie. Même si la fin de cette route, quel qu'en soit l'aboutissement, restait imprévisible, c'était l'une des seules options restantes après les coûteuses erreurs commises au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. En effet, dans le cadre de ce que de nombreux représentants politiques de la Maison-Blanche et du congrès ont qualifié de « milieu hostile », les états américains n'avaient que peu de latitude et encore moins de partenaires désireux de s'attaquer à l'épineuse question des activités nucléaires iraniennes⁵¹.

Indépendamment du niveau de développement, en ce compris le nombre de centrifugeuses potentiellement détenues par Téhéran, et malgré la caricature de bombe du gouvernement israélien présentée par Nétanyahou aux Nations Unies, la seule option restante était de s'engager dans un difficile processus diplomatique⁵². C'était précisément la raison pour laquelle l'administration Obama a entamé des négociations au sommet avec le gouvernement Rouhani. Les solutions alternatives restaient certes obscures, mais si l'Iran poursuivait sur la voie nucléaire, les États-Unis et leurs alliés n'auraient pratiquement eu d'autres choix que l'action militaire⁵³. Les Iraniens le savaient très bien, d'où leur volonté, voire leur enthousiasme, de s'engager dans des négociations. L'Iran avait très peu à perdre, d'autant que son programme nucléaire, en dépit des assourdissantes condamnations qui avançaient le contraire, n'en était qu'à ses balbutiements, alors que son économie croulait déjà sous le poids de sanctions renforcées⁵⁴. Le choix de l'élite en place à Téhéran était clair : les négociations éliminaient la menace d'une guerre perdue d'avance contre l'Occident. Elle offrait également à son pays une opportunité d'être accepté par la communauté internationale en un minimum d'efforts, en dehors des avantages de l'abandon d'un programme nucléaire, qui était loin de constituer une menace crédible aux yeux des autres pays. En réalité, le développement nucléaire iranien ne faisait que nuire à la République islamique à l'échelle nationale et internationale, comme le prouvait l'opposition suscitée à ces deux niveaux⁵⁵.

Conclusion : des intérêts renouvelés et une région au nouveau visage

Le principal argument de notre article avance que le changement d'approche des États-Unis à l'égard du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord a été guidé par la volonté

du pays de garantir la stabilité et l'équilibre des pouvoirs entre les principaux acteurs de la région, en ce compris les états arabes, l'Iran et Israël. Au cours de la période d'instabilité consécutive au printemps arabe et à l'hiver islamiste, les pertes de légitimité, d'autorité et/ou d'intégrité territoriale ont impliqué la perte pour les États-Unis de certains de leurs alliés traditionnels. En outre, l'importance croissante de l'Iran en termes d'influence sur l'Irak, la Syrie, l'Afghanistan et le Yémen, ainsi que le potentiel déstabilisateur de ses desseins nucléaires, a renforcé la position de Téhéran sur le grand échiquier de la stabilité régionale.

En réponse aux révoltes et aux évolutions subséquentes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, les États-Unis ont été réduits à un traditionnel exercice d'équilibre, par lequel ses amis et ses ennemis ont été traités en fonction de leur utilité pour les intérêts et de leurs liens avec les perspectives des États-Unis. Washington a opté pour une région où différents blocs se tiennent mutuellement à l'œil. L'administration américaine a choisi cette voie malgré les appels pro-israéliens et pro-saoudiens, explicites et implicites, à bombarder les infrastructures nucléaires iraniennes ; un acte qui aurait bouleversé encore davantage une région déjà ravagée par l'instabilité et qui aurait avorté toute tentative de rendre la stabilité à un pays qui est à la fois le cœur pétrolier du monde et une passerelle stratégique entre l'Europe et l'Extrême-Orient⁵⁶. En d'autres termes, la voie diplomatique était le seul et unique antidote à une guerre dont les conséquences catastrophiques auraient dévasté la région⁵⁷.

Au pire, la scène internationale craignait que des négociations avec l'Iran ne conduisent à un blocage et à un recours aux armes nucléaires, comme dans le statu quo. Au mieux, elles auraient créé un contexte favorable aux intérêts américains sur le long terme : une région libérée des incertitudes liées à la prolifération nucléaire et où le renforcement de la souveraineté et de la stabilité garantissait les résultats escomptés de la part de tous les acteurs impliqués. La puissance de groupes tels que l'EI, Al Qaïda, et les nombreuses autres milices terroristes qui ont fait rage dans la région avant le 11 septembre et qui ont encore gagné en popularité après le printemps arabe est un élément qui a grandement contribué à l'option diplomatique⁵⁸. Ces groupes représentaient en effet une solide menace pour des états qui ont si longtemps joué les premiers rôles dans l'hégémonie américaine au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

En outre, alors que les gouvernements de la région changeaient de main et assistaient, impuissants, à l'échec de l'état, tout spécialement dans le cas de la Libye et éventuellement de la Syrie, de l'Irak et du Yémen, les États-Unis cherchaient une approche visant à limiter autant que possible les dommages pour les régimes établis dans la région⁵⁹. Ils ont ainsi opté pour des négociations avec l'Iran afin de réunir les conditions d'une possible stabilisation de la Syrie et de favoriser le maintien de la sécurité et de l'intégrité des voisins de l'Iran, tout particulièrement de l'Irak, mais aussi de l'Afghanistan⁶⁰. Ces résultats s'avéraient particulièrement importants à une ère marquée par le retrait progressif ou complet des forces militaires d'une part, et par l'augmentation et l'intensification de la présence militaire dans de nombreuses autres parties de la région d'autre part. Ces deux

aspects ont constitué l'essentiel de la politique étrangère de la présidence d'Obama dans la région⁶¹.

À défaut de s'asseoir à la table des négociations avec l'Iran et en privilégiant une approche visant à éliminer la République islamique, qui occupait une position prépondérante dans une région importante pour les intérêts américains, de tels résultats auraient été hors d'atteinte. Malgré le contrôle retrouvé sur les principales problématiques autour de l'Iran, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ne seront plus jamais les mêmes après les événements du printemps arabe et de l'hiver islamiste. Plutôt que de chercher à tout prix une voie royale pour concrétiser leurs intérêts nationaux, les États-Unis, à travers leurs politiques, se sont engagés dans une opération de sauvetage, dont la logique décisionnelle s'est écartée de la poursuite d'un idéal pour se rapprocher d'une attitude davantage marquée par la sobriété et la raison. Loin de découler uniquement des décisions politiques prises à Washington, les développements au Moyen-Orient et en Afrique du Nord sont également le résultat des catalyseurs des différentes approches adoptées à l'égard de la région. Ils en tireront eux aussi parti à l'avenir.

Notes

1. Compte tenu de ces changements, nous pourrions décrire l'approche politique et diplomatique des États-Unis comme étant empreinte d'un important « antagonisme entre libéralisme et réalisme ». Voir KENNAN, George F., *American Diplomacy*, introduction de John J. Mearsheimer, édition augmentée du 60^e anniversaire, éd., Chicago : University of Chicago Press, 2012, x. Pour un récapitulatif par pays, voir le tableau repris dans le corps du présent article.

2. Pour deux exemples, voir MEARSHEIMER, John J. et WALT, Stephen M., *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York : Farrar, Straus et Giroux, 2007 ; et MARRAR, Khalil, *The Arab Lobby and US Foreign Policy: The Two-State Solution*, New York : Routledge, 2010.

3. Concernant le cadre de la présente analyse, voir TOTTEN, Michael J., « Arab Spring or Islamist Winter? », *World Affairs*, janvier/février 2012, www.worldaffairsjournal.org/article/arab-spring-or-islamist-winter.

4. Pour un résumé de l'évolution des relations avec l'Iran, voir BLIGHT, James G. et al., *Becoming Enemies: U.S.-Iran Relations and the Iran-Iraq War, 1979-1988*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2012.

5. De nombreux articles ont été écrits sur cette question. Pour des exemples pertinents, voir KHALIDI, Rashid, *Resurrecting Empire: Western Footprints and America's Perilous Path in the Middle East*, Boston : Beacon Press, 2004 ; et OREN, Michael B., *Power, Faith, and Fantasy: America in the Middle East, 1776 to the Present*, New York : W. W. Norton & Company, 2007.

6. Pour une évaluation de cette position, voir HELFONT, Samuel, « Tariq Ramadan's Arab Winter », *New Republic*, 1er octobre 2012, www.newrepublic.com/book/review/tariq-ramadan-islam-arab-awakening. Un grand nombre d'articles abordent cette question. Pour quelques exemples, voir LESCH, David W. et HAAS Mark L., *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East*, Boulder, CO : Westview Press, 2012 pour une hyperbole optimiste ; et pour une diatribe islamophobique, voir ISRAELI, Raphael, *From Arab Spring to Islamic Winter*, New Brunswick, NJ : Transaction Publishers, 2013.

7. Pour une mise en garde contre les problématiques précédant le « pivot vers l'Asie », voir MEARSHEIMER, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York : W. W. Norton & Company, 2014 ; et KAPLAN, Robert, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, New York : Random House, 2014.

Sur l'action de la Russie en Europe de l'Est, voir VAN HERPEN, Marcel H., *Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2014.

8. Un vaste débat a par exemple vu le jour sur la différence entre les tendances autoritaires de la Turquie et de l'Iran. Indépendamment du type de régime concerné, les discussions sur le privilège à accorder à la stabilité (particulièrement sous les régimes idéalistes des présidents Bush et Obama), au détriment de toutes les autres questions ont fait leur retour dans les processus de décision. Dans ce contexte, l'observation des régimes en place sur la scène mondiale est restée une pratique bien établie, dont le présent travail a largement bénéficié. Par exemple, voir HADENIUS, Axel et TEORELL, Jan, « Authoritarian Regimes: Stability, Change, and Pathways to Democracy, 1972–2003 », *Kellogg Institute*, document de travail n° 331, novembre 2006, <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/331.pdf>.

9. HOBBS, Thomas, *Leviathan or the Matter, Forme & Power of a Commonwealth, Ecclesiasticall and Civill*. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1904, chap. 8. Pour une lecture moderne du cas particulier de la Syrie, voir RENWICK, Daniel, « Hobbes, Syria and the Importance of Stability », *Palestine Chronicle*, 3 janvier 2013, www.palestinechronicle.com/hobbes-syria-and-the-importance-of-stability/.

10. YOUNIS, Mohamed, « Egyptians See Life Worse Now than before Mubarak's Fall », sondage Gallup, 16 août 2013, www.gallup.com/poll/164015/egyptians-life-worse-mubarak-fall.aspx.

11. Ces actions ont été bien documentées. Voir KINGSLEY, Patrick, « Worse than the Dictators: Egypt's Leaders Bring Pillars of Freedom Crashing Down », *Guardian*, 26 décembre 2014, www.theguardian.com/world/2014/dec/26/sp-egypt-pillars-of-freedom-crashing-down.

12. BREMER, Jennifer, « Challenges to Governance Reform and Accountability in Egypt », dans *Public Administration and Policy in the Middle East*, éd. Alexander R. Dawoody, New York : Springer, 2015, pp. 83–101.

13. Pour cette thèse, voir QUMSIYEH, Mazin, « Israel and Western Countries Playing the Game of Divide and Conquer in the Middle East », *Al-Jazeera*, 11 juillet 2013, www.ccun.org/Opinion%20Editorials/2013/July/11%20o/Israel%20and%20Western%20Countries%20Playing%20the%20Game%20of%20Divide%20and%20Conquer%20in%20the%20Middle%20East%20By%20Mazin%20Qumsiyeh.htm.

14. Pour un résumé de l'approche spécifique à l'égard de l'EI, voir SCHMITT, Eric, « In Battle to Defang ISIS, U.S. Targets Its Psychology », *New York Times*, 28 décembre 2014, www.nytimes.com/2014/12/29/us/politics/in-battle-to-defang-isis-us-targets-its-psychology-.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&module=first-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news&_r=0.

15. SINK, Justin, « ISIS Threat 'a More Immediate Concern' than Assad, Obama Says », *Hill*, 28 septembre 2014, <http://thehill.com/policy/defense/219144-obama-isis-a-more-immediate-concern-than-assad>.

16. Cette position est cohérente avec les pratiques politiques du passé. Voir GERGES, Fawaz A., « The Obama Approach to the Middle East: The End of America's Moment? », *International Affairs* 89, n° 2, 2013, pp. 299–323.

17. Voir KHOURI, Rami, « Arab Regime Change Is Best Left to Arabs », *Guardian*, 25 janvier 2012, www.theguardian.com/commentisfree/2012/jan/25/arab-regime-change-egypt-syria-iraq.

18. « Libya: The Next Failed State », *Economist*, 10 janvier 2015, www.economist.com/news/leaders/21638122-another-font-global-mayhem-emerging-not-helped-regional-meddling-and-western.

19. BEAUMONT, Peter, « One Year On: Chaotic Libya Reveals the Perils of Humanitarian Intervention », *Guardian*, 18 février 2012, www.theguardian.com/commentisfree/2012/feb/19/peter-beaumont-libya-intervention-gaddafi.

20. Pour une évaluation récente de la production pétrolière libyenne et de sa sécurité, voir CHMAY-TELLI, Maher, « Guard of Libyan Oil Port Calls in Strikes on Islamist Militias », *Bloomberg*, 30 décembre 2014, www.bloomberg.com/news/2014-12-25/libya-oil-ports-guard-calls-in-air-strikes-on-islamist-militias.html.

21. SZMOLKA, Inmaculada, « Political Change in North Africa and the Arab Middle East: Constitutional Reforms and Electoral Processes », *Arab Studies Quarterly* 36, n° 2, mars 2014, pp. 128–48.

22. BARANY, Zoltan, « Revolt and Resilience in the Arab Kingdoms », *Parameters* 43, n° 2, 2013, pp. 89–101.

23. Cette question a fait l'objet d'un débat animé. Pour un aperçu pertinent, voir GAUSSE III, F. Gregory, « Why Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability », *Foreign Affairs*, juillet/août 2011, www.foreignaffairs.com/articles/67932/f-gregory-gause-iii/why-middle-east-studies-missed-the-arab-spring.

24. MEARSHEIMER, John J., « Back to the Future », *International Security* 15, n° 1, été 1990, pp. 5-56.

25. MCCARTHY, Tom et ROBERTS, Dan, « Kerry Says US Official's ['Chicken---'] Jibe at Netanyahu Was Disgraceful and Damaging », *Guardian*, 30 octobre 2014, www.theguardian.com/us-news/2014/oct/30/john-kerry-condems-official-insult-netanyahu.

26. MEARSHEIMER et WALT, *Israel Lobby*, pp. 5-6. Pour une analyse des pressions mises par le Congrès sur la Maison-Blanche sur la question d'Israël et de l'Iran, voir PETERS, Jeremy W., « G.O.P.'s Invitation to Netanyahu Is Aiding Obama's Cause on Iran », *New York Times*, 28 janvier 2015, www.nytimes.com/2015/01/29/us/politics/netanyahu-invitation-helping-obama-within-his-party.html?_r=0.

27. « Obama: Israel's Security Sacrosanct », *Jerusalem Post*, 27 février 2008, www.jpost.com/landedpages/printarticle.aspx?id=93304.

28. Ce point est très bien expliqué par COOPER, Helene et BRONNER, Ethan, « Netanyahu Gives No Ground in Congress Speech », *New York Times*, 24 May 2011, www.nytimes.com/2011/05/25/world/middle-east/25diplo.html.

29. Pour un résumé de ces intérêts, voir NÉTANYAHOU, Benyamin, « PM Netanyahu's Remarks in the Knesset on Iran », ministère israélien des Affaires étrangères, 24 novembre 2014, <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2014/Pages/PM-Netanyahus-remarks-today-in-the-Knesset-24-November-2104.aspx>.

30. TAYLOR, Guy, « Israel's Benjamin Netanyahu: Iran Leader Hassan Rouhani Is a 'Wolf in Sheep's Clothing' », *Washington Times*, 1^{er} octobre 2013, www.washingtontimes.com/news/2013/oct/1/israels-benjamin-netanyahu-new-iran-leader-hassan-/?page=all.

31. SOLOMON, Jay et ABI-HABIB, Maria, « U.S., Iran Relations Move to Détente—Interests Align over Fight against Islamic State, Other Policies », *Wall Street Journal*, 28 octobre 2014, <http://online.wsj.com/articles/u-s-iran-relations-move-to-detente-1414539659>.

32. Pour la réponse aux critiques, voir « Obama Condemns Critics of Newly Brokered Interim Nuclear Deal with Iran », *Haaretz*, 25 novembre 2013, www.haaretz.com/news/middle-east/1.560153.

33. Bien que certains, et tout particulièrement des représentants des Démocrates, aient avancé que le sens politique et diplomatique américain agissait sous la doctrine d'un « nouveau réalisme », je persiste à penser que la politique étrangère américaine a toujours agi selon le même réalisme que par le passé, par lequel l'option la moins mauvaise est choisie parmi une série d'options terrifiantes, comme nous le verrons plus loin. Voir RICHARDSON, Bill, « A New Realism: A Realistic and Principled Foreign Policy », *Foreign Affairs*, janvier/février 2008, www.foreignaffairs.com/articles/63057/bill-richardson/a-new-realism.

34. Il s'agit précisément de la mise en garde proposée par des groupes de réflexion tels que RAND. Voir chap. 2, « Sectarianism and Ideology in the Saudi-Iranian Relationship », dans Frederic Wehrey et al., *Saudi-Iranian Relations since the Fall of Saddam: Rivalry, Cooperation, and Implications for U.S. Policy*. Santa Monica, CA : RAND Corporation, 2009, pp. 11-43.

35. Sur la complexité de ces deux facteurs, voir PARSI, Trita, *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the United States*. New Haven, CT : Yale University Press, 2007.

36. EHTESHAMI, Anoushiravan et ZWEIRI, Mahjoob, *Iran and the Rise of Its Neoconservatives: The Politics of Tehran's Silent Revolution*. New York: I. B. Tauris & Co., 2007, pp. 99-100.

37. Cette relation a conduit à une série de conséquences imprévues dans la région. Certaines ont été les bienvenues, d'autres pas. Voir, par exemple, ROMANO, David et GURSES, Mehmet, éd., *Conflict, Democratization, and the Kurds in the Middle East: Turkey, Iran, Iraq, and Syria*. New York : Palgrave Macmillan, 2014.

38. ROTHROCK, James, *Live by the Sword: Israel's Struggle for Existence in the Holy Land*. Bloomington, IN : WestBow Press, 2011, pp. 148-49.

39. Pour de plus amples informations sur l'alliance russo-syrienne, voir ALLISON, Roy, « Russia and Syria: Explaining Alignment with a Regime in Crisis », *International Affairs* 89, n° 4, 2013, pp. 795-823.

40. Voir notamment WEIR, Fred, « Nuclear Curve Ball? Russia Inks Deal with Iran for New Reactors (+Video) », *Christian Science Monitor*, 12 novembre 2014, www.csmonitor.com/World/Europe/2014/1112/Nuclear-curve-ball-Russia-inks-deal-with-Iran-for-new-reactors-video.

41. Pour sa part, la Russie a intensifié son engagement dans la région. Voir Naumkin, Vitaly, « Russia Steps Up Its Middle East Policy », *Al-Monitor*, 11 décembre 2014, www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/12/russia-middle-east-policy-palestine-israel.html. Le pays bombarde même les éternels militants nationalistes anti-Assad. Voir Associated Press, « U.S. Warns Russia against Striking Non-Islamic State Groups in Syria », *Chicago Tribune*, 30 septembre 2015, www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-russia-airstrikes-syria-20150930-story.html.

42. Pour de plus amples détails sur le désir iranien de normalisation, voir MOUSAVIAN, Seyed Hossein, « Ten Reasons Iran Doesn't Want the Bomb », *National Interest*, 4 décembre 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/ten-reasons-iran-doesnt-want-the-bomb-7802>. Pour l'accord, voir « Full Text of the Iran Nuclear Deal », Vienne, 14 juillet 2015, *Washington Post*, <http://apps.washingtonpost.com/g/documents/world/full-text-of-the-iran-nuclear-deal/1651/>.

43. Sur cette relation complexe, voir PARSI, *Treacherous Alliance*.

44. Pour un important regard sur la politique américaine à l'égard de la République islamique d'Iran, voir ANSARI, Ali M., *Confronting Iran: The Failure of American Foreign Policy and the Next Great Crisis in the Middle East*. New York: Basic Books, 2006.

45. Pour une série de réflexions sur ce sujet, voir ESPOSITO, John L., éd., *The Iranian Revolution: Its Global Impact*. Miami : Florida International University Press, 1990.

46. HERSH, Seymour M., « U.S. Secretly Gave Aid to Iraq Early in Its War against Iran », *New York Times*, 26 janvier 1992, www.nytimes.com/1992/01/26/world/us-secretly-gave-aid-to-iraq-early-in-its-war-against-iran.html.

47. Pour une description fondatrice de cette position, voir EDELMAN, Eric S., KREPINEVICH, Andrew F. Jr., et MONTGOMERY, Evan Braden, « The Dangers of a Nuclear Iran: The Limits of Containment », *Foreign Affairs*, janvier/février 2011, www.foreignaffairs.com/articles/67162/eric-s-edelman-andrew-f-krepinevich-jr-and-evan-braden-montgomer/the-dangers-of-a-nuclear-iran.

48. Pour une prévision de la situation, voir KEMP, Geoffrey et GAY, John Allen, *War with Iran: Political, Military, and Economic Consequences*. Lanham, MD : Rowman & Littlefield Publishers, 2013.

49. Pour un aperçu des critiques des négociations avec l'Iran, voir ZAKHEIM, Dov, « Obama's Dangerous Deal-Making with Iran », *Foreign Policy*, 6 novembre 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/11/06/obamas-dangerous-deal-making-with-iran/>.

50. La position de l'Arabie Saoudite est décrite ici : NEUBAUER, Sigurd, « Saudi Arabia's Nuclear Envy: Washington Should Help Riyadh Keep Up with Tehran », *Foreign Affairs*, 16 novembre 2014, www.foreignaffairs.com/articles/142362/sigurd-neubauer/saudi-arabias-nuclear-envy.

51. Pour un aperçu de la perspective israélienne, voir LAPPIN, Yaakov, « Defense Minister Says 'Special Relations' in Place between Pentagon and Defense Ministry; Says Middle East a Tough Neighborhood Experiencing Chronic Instability », *Jerusalem Post*, 1er septembre 2014, www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Israel-wont-allow-any-breach-of-sovereignty-Yaalon-tells-US-Foreign-Affairs-Committee-Delegation-373098.

52. SHERWOOD, Harriet, « Netanyahu's Bomb Diagram Succeeds—but Not in the Way the PM Wanted », *Guardian*, 27 septembre 2012, www.theguardian.com/world/2012/sep/27/binyamin-netanyahu-cartoon-bomb-un.

53. WILNER, Michael, « War Threat on Iran 'Heightened' If Nuclear Talks Fail, Obama Warns », *Jerusalem Post*, 16 janvier 2015, www.jpost.com/Middle-East/Obama-Cameron-reject-calls-for-more-Iran-sanctions-now-388001.

54. L'effondrement des devises était le comble de ce que la République islamique pouvait tolérer. Voir ERDBRINK, Thomas, « Iran's President Ties Recent Drop in Currency to U.S.-Led Sanctions », *New York Times*, 2 octobre 2012, www.nytimes.com/2012/10/03/world/middleeast/iran-president-mahmoud-ahmadi-nejad-ties-currency-drop-to-sanctions.html?_r=0.

55. ESFANDIARY, Dina, « Why Iranian Public Opinion Is Turning against the Nuclear Program », *Atlantic*, 16 mars 2012, www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/why-iranian-public-opinion-is-turning-against-the-nuclear-program/254627.

56. BLACK, Ian et TISDALL, Simon, « Saudi Arabia Urges US Attack on Iran to Stop Nuclear Programme », *Guardian*, 28 novembre 2010, www.theguardian.com/world/2010/nov/28/us-embassy-cables-saudi-iran.

57. Pour un avis éclairé sur cette question, voir SANGER, David E., « Quick Turn of Fortunes As Diplomatic Options Open Up with Syria and Iran », *New York Times*, 19 septembre 2013, www.nytimes.com/2013/09/20/us/politics/on-mideast-heads-spin-over-shift-in-diplomacy.html?pagewanted=all&_r=0.

58. Pour un exemple de lien direct entre le printemps arabe et l'EI, voir SULLIVAN, Kevin, « Tunisia, After Igniting Arab Spring, Sends the Most Fighters to Islamic State in Syria », *Washington Post*, 28 octobre 2014, www.washingtonpost.com/world/national-security/tunisia-after-igniting-arab-spring-sends-the-most-fighters-to-islamic-state-in-syria/2014/10/28/b5db4faa-5971-11e4-8264-deed989ae9a2_story.html.

59. Pour une brève évaluation, voir ELAKAWI, Zaki Samy, « The Geostrategic Consequences of the Arab Spring », *Open Democracy*, 22 novembre 2014, www.opendemocracy.net/arab-awakening/zaki-samy-elakawi/geostrategic-consequences-of-arab-spring.

60. Cette position est encore débattue aujourd'hui. Voir FARHI, Farideh, « *NAIC Memo: US-Iran Dialogue Key to Regional Stability?* », National Iranian American Council, 12 décembre 2007, www.niacouncil.org/niac-memo-us-iran-dialogue-key-to-regional-stability.

61. Voir GERGES, Fawaz A., « The Obama Approach to the Middle East: *The End of America's Moment*. New York : Palgrave Macmillan, 2011. Pour consulter la déclaration d'Obama sur sa politique contre l'EI, voir « *President Obama on the Authorization for Use of Military Force* », C-Span, 11 février 2015, www.c-span.org/video/?324305-3/president-obama-statement-use-military-force-isis.

Une guerre d'un nouveau genre

Pratiques et guerre contre le terrorisme

CHRISTOPHER MCINTOSH, PHD*

En mai 2014, le président Barak Obama autorisait la libération de plusieurs talibans en échange de celle du sergent Bowe Bergdahl, dernier prisonnier américain de la guerre en Afghanistan. Dans la mesure où le début du conflit remonte à bien plus de dix ans et où les États-Unis cherchent à y mettre fin à courte échéance, ces talibans auraient inévitablement été libérés, faute de motif justifiant leur emprisonnement, comme le prescrivent les pratiques en usage en matière de prisonniers de guerre. L'administration américaine devait donc faire un choix : procéder à l'échange immédiat de ces prisonniers de guerre ou risquer de devoir le faire ultérieurement sans aucune contrepartie. Elle opta logiquement pour la première solution. Néanmoins, le président Obama ne fut en rien couvert de louanges pour la délivrance de ce soldat américain. Au contraire, il fut contraint, plusieurs semaines durant, de se défendre face aux critiques dénonçant une « concession » faite aux « terroristes¹ ».

De façon analogue, l'expansion des opérations militaires des États-Unis contre les terroristes en Syrie et dans le nord de l'Irak pour combattre la menace de l'État islamique a également suscité un débat, portant cette fois sur le caractère légal et sur les avantages stratégiques de cet élargissement du champ d'action des opérations. La déclaration de guerre contre le terrorisme de 2001, *Authorization of the Use of Military Force – AUMF* (la résolution du Congrès autorisant le recours à la force militaire), qui désigne les « nations, organisations ou personnes » affiliées à Al-Qaïda comme autant de cibles des opérations militaires américaines, est à l'origine de la complexité de la situation d'aujourd'hui et de la naissance du débat au Congrès². Pourtant, même si l'État islamique s'est explicitement

*L'auteur est titulaire d'un baccalauréat (BA) de l'Université de Géorgie, d'une maîtrise (MA) en sécurité internationale de l'Université Georgetown, d'une maîtrise (MA) et d'un doctorat (PhD) en sciences politiques, à orientation relations internationales, de l'Université de Chicago. Dans le vaste champ des relations internationales et de la sécurité, ses intérêts de recherche sont nombreux : la relation entre les concepts de guerre et de souveraineté et ses implications pratiques sur les faits de violence politique dans le contexte des relations internationales contemporaines, la stratégie des États-Unis dans la guerre contre le terrorisme ou encore la probabilité du terrorisme nucléaire. Il est également l'auteur d'un manuscrit sur l'influence de la notion de temps sur la pensée universitaire dans le domaine des relations internationales. Ses travaux ont été publiés dans la revue *Orbis*, *Studies in Conflict and Terrorism*, *International Theory*, et dans des ouvrages collectifs. Le Dr McIntosh intervient en tant que professeur invité en sciences politiques au Bard College, un établissement d'enseignement supérieur situé dans l'État de New York, aux États-Unis. Il y dispense des cours sur l'éthique internationale, la souveraineté et la guerre, le terrorisme et la sécurité.

dissocié d'Al-Qaïda, l'administration soutient que la déclaration de guerre initiale reste d'application³. Ce débat animé sur la nécessité d'adopter une nouvelle résolution au Congrès pour poursuivre les opérations d'un conflit armé qualifié à l'origine par le président George Bush de guerre contre le « terrorisme », au sens général du terme, sur un territoire où les États-Unis se sont récemment engagés dans des opérations anti-insurrectionnelles sous couvert d'une AUMF spécifique, a interpellé les défenseurs de la position de l'administration américaine. Mais les opposants à la politique ont eux aussi trouvé le débat hors de propos, arguant qu'il ne s'agissait pas de la poursuite d'un conflit existant, mais bien d'une guerre entièrement nouvelle⁴.

Enfin, les réactions suscitées par la dernière directive présidentielle et par le récent décret de l'administration Obama, dont la ligne politique avait pour principe de ne plus poursuivre les proches parents essayant de payer une rançon aux ravisseurs en échange de la libération des membres de leur famille, de même que par la levée de l'interdiction de tout contact officiel entre le gouvernement et les terroristes, témoignent des tensions qui entourent la guerre antiterroriste⁵. Les négociations avec l'ennemi et la cession de certaines concessions, aussi mineures soient-elles, font indissociablement partie de l'histoire militaire américaine, et ces pratiques sont tout particulièrement d'application en matière de libération de prisonniers et de conclusions d'accords d'après-guerre. Pour cet ennemi en particulier, quelle que soit sa définition, toute possibilité de concession est immédiatement exclue, en dépit du caractère auto-déclaré de la guerre menée par les États-Unis. Or, la négociation et les concessions font partie du processus normal par lequel les guerres contemporaines prennent fin⁶. À lui seul, le simple fait d'envisager la possibilité de rencontrer l'ennemi, composante historique élémentaire de la résolution de tout conflit, a nécessité un changement de vision politique qui a été considérablement controversé.

L'échange de prisonniers de guerre, la poursuite d'ennemis reconnus comme tels, et les négociations avec l'ennemi au moment de la résolution du conflit sont des pratiques relativement banales, bien que chacune d'elles soit perçue comme passablement extraordinaire dans le contexte de la guerre contre le terrorisme. Les universitaires et les décideurs politiques ont tous vivement débattu de la différence entre la guerre contre le terrorisme et d'autres conflits menés par le passé, nonobstant la qualification dès le départ de la lutte contre le terrorisme de « guerre » à part entière. Une divergence définitoire qui n'a fait qu'empirer avec l'expansion du champ d'action des opérations militaires bien au-delà du territoire initial en Afghanistan⁷. Cela a conduit au creusement des fossés et au renforcement des contradictions entre ce qui est attendu ou perçu comme « normal » dans une guerre et ce qui est perçu comme « normal » dans un effort visant à combattre les groupes terroristes comme Al-Qaïda et ses groupes affiliés. Les États-Unis affirment de façon péremptoire que la guerre contre le terrorisme est un combat juridique et politique permanent, sur le plan juridique, les États-Unis resteront en état de guerre aussi longtemps que l'AUMF restera en vigueur et que les stratégies nationales de sécurité américaines la désigneront explicitement comme telle. Toutefois, dans de nombreux domaines, la nature du conflit conduit à une pratique de la guerre qui se trouve être en contradiction avec les pratiques attendues d'une guerre contre un groupe terroriste⁸. Si la guerre se

poursuit sur le mode des dernières évolutions, les divergences se marqueront davantage et compliqueront encore les efforts visant à y mettre un terme.

Le président Bush a parfaitement illustré la situation lorsqu'il a fait pour la première fois référence à la guerre contre le terrorisme comme « une guerre d'un nouveau genre⁹ ». Bien que la déclaration ne soit pas dénuée d'intuition et se révèle particulièrement visionnaire a posteriori, en quoi cette guerre est-elle différente ? Et si elle l'est, alors à quoi ressemble une guerre « normale » ? Le présent article avance que cette divergence d'interprétation, qui porte sur la différence entre ce qui est attendu ou habituel dans une guerre dite classique et ce qui est attendu ou normal dans un combat contre la menace terroriste, constitue un élément caractéristique de la guerre menée contre cet ennemi en particulier. Par ailleurs, ces contradictions seront de plus en plus présentes avec l'évolution du conflit, et en particulier à l'approche de son terme, ce qui a de quoi inquiéter les décideurs politiques américains. Aussi longtemps que les États-Unis resteront en état de guerre contre Al-Qaïda et ses groupes affiliés et que le pays organisera sa stratégie de lutte contre les groupes terroristes comme une « guerre », il se privera de la flexibilité et de la capacité nécessaires à la résolution du problème terroriste, faute de pouvoir mettre à profit les options qui se sont révélées empiriquement efficaces.

Cet article se base sur des écrits universitaires dans le domaine des relations internationales qui utilisent la théorisation de l'activité sociale de Pierre Bourdieu pour décrire les « pratiques ». Leur objectif est de démontrer que la politique étrangère des états peut être comprise comme la somme des pratiques sociales. Les actions apparaissant comme « évidentes » ou relevant du « sens commun » sont valorisées par les acteurs sociaux et politiques par rapport à celles ne semblant pas « faire sens ». Elles sont dès lors fort susceptibles de prévaloir lorsque des voies contradictoires apparaissent¹⁰. Souvent, ces pratiques sont si évidentes qu'elles semblent ne nécessiter aucune réflexion. Dans le cas d'Al-Qaïda, par exemple, le groupe terroriste a mené une campagne d'attentats contre les États-Unis, qui y a réagi en conséquence ; le sens commun accomplissant son œuvre. Percevoir la guerre comme une pratique sociale plutôt que comme l'émergence de la violence ou de l'usage instrumental de la force démontre toutefois comment les actions des États-Unis sont structurées et comment ce processus induit des choix politiques. Certaines des contradictions mises en évidence (comme l'ambiguïté de la politique consistant à permettre les négociations mais pas les concessions) s'expliquent alors plus facilement.

Les pratiques attendues dans une guerre, s'asseoir à la table des négociations en vue de parvenir à un accord de paix, échanger des otages, étendre les champs d'action, ne sont pas nécessairement identiques dans le contexte de la lutte antiterroriste, ce qui crée des tensions et des contradictions qu'il convient, d'une façon ou d'une autre, de dissiper. La façon dont ces questions sont résolues reflète les facettes fondamentales de la politique internationale contemporaine. Elle met également en évidence les difficultés inévitables auxquelles font face les États-Unis dans leur recherche de moyens de mettre fin à la menace d'Al-Qaïda et de ses groupes affiliés, ce qui est plus préoccupant. Cette question n'est pas l'apanage de l'université. Ces fossés et ces contradictions éloigneront sans cesse

davantage la possibilité de mettre un terme à la menace d'Al-Qaïda et de toute organisation qui prendra sa place. Souvent, les efforts nécessaires à la guerre s'opposent avec force aux options qui ont permis de mettre un terme à des campagnes terroristes par le passé. Aussi longtemps que les États-Unis seront en guerre contre Al-Qaïda et ses groupes affiliés, ces derniers garderont toute leur influence, uniquement de par cette identification ; ce qui constitue par ailleurs un incitant important pour les forces anti-américaines, qui se voient ainsi encouragées à s'allier et à s'identifier au groupe.

Le sens commun de la guerre

La théorie de la pratique de Bourdieu appliquée aux relations internationales a eu une influence considérable et s'est rendue très populaire auprès des universitaires contemporains spécialisés dans le domaine, dont les travaux se sont largement inspirés de la notion de « pratiques » sociales¹¹. Bien que sa théorie fasse partie des références classiques des universitaires spécialisés en relations internationales introduisant des notions sociologiques dans leurs études, le concept est particulièrement efficace dans ce cas de figure, du fait de sa capacité à révéler la façon dont les actions, plutôt que les seuls concepts, sont influencées par les constructions sociétales¹². Historiquement, le travail constructiviste est parvenu, avec une certaine réussite, à identifier l'existence de normes, d'idées et d'institutions sociétales dans l'espace international. Néanmoins, les universitaires dont le travail est axé sur la pratique avancent que les actions des acteurs internationaux peuvent également être construites sur le plan sociétal, même si elles ne sont pas sciemment comprises comme telles. En bref, ces influences peuvent être subtiles et « inconscientes » :

La plupart de nos actions, en politique internationale et dans tout autre domaine social, ne découle pas d'un choix délibéré ou d'une réflexion consciente, qu'elle soit instrumentale, fondée sur des règles, communicative ou autre. Au contraire, les pratiques résultent d'une connaissance pratique tacite, qui fait que les actions à entreprendre semblent « évidentes » ou relever du « sens commun ». Telle est la logique du sens pratique, caractéristique fondamentale de la vie sociale¹³.

Dans un contexte de guerre, la notion est particulièrement importante, car la plupart de nos actions semblent « évidentes » et reposent sur le « sens commun », même si ces idées sont enracinées dans des termes doctrinaux. Dans un conflit armé, la rapidité des événements empêche souvent à elle seule la réflexion posée ou la prise en compte des attentes sociales, tout particulièrement au niveau de l'état. Il en résulte que les états et les militaires tendent à se baser sur ce qui semble « pratique » et réaliste pour guider leurs actions et leurs politiques.

Appréhender la guerre en tant que pratique implique également que les actions qui semblent appropriées ne le sont pas nécessairement en raison d'un quelconque élément essentiel ou fondamental, mais en raison des idées et des concepts qui sont créés et construits. Les pratiques, en particulier politiques, naissent d'institutions et d'environnements investis de pouvoir et d'autorité. Certaines idées (comme la préservation de l'état

ou la primauté permanente de l'action militaire dans la résolution du conflit) sont si fortement ancrées et puissantes que ces valeurs peuvent rester implicites et inexprimées. Elles sont le produit d'un mode de pensée axé sur le « sens commun », qui reflète inévitablement les structures politiques existantes et les préférences de ceux qui détiennent l'autorité. L'approche de la guerre en tant que pratique met en évidence la façon dont ces institutions façonnent et restreignent les agissements lorsque ces pratiques surviennent. En d'autres termes, ce qui est considéré comme normal, approprié et pratique en temps de guerre est souvent tributaire des relations politiques et forme le reflet de l'environnement stratégique et politique :

les raisons qui façonnent les actions humaines sont relationnelles et guidées par un sens pratique et par un certain degré d'arbitraire. C'est pourquoi la genèse sociale des institutions est un élément capital de la compréhension de toute action. Elle nous permet de comprendre comment la violence initiale ou la fixation arbitraire de règles pour des motifs spécifiques tend à être normalisée et oubliée¹⁴.

Dans ce cas particulier, et même si les États-Unis se sont engagés dans une guerre contre Al-Qaïda et ses groupes affiliés, ces actions suscitent la question de la signification exacte du concept de « déclaration de guerre ». Comme l'indique Audrey Cronin, la guerre, en dépit de son rôle fondateur à travers l'histoire, reste, à l'instar de la souveraineté du terrorisme, un concept qui n'a de signification que dans un contexte défini et dont la définition même pêche par manque de consensus. La notion est proche de celle du terrorisme, de par le fait que tout comme elle, « le terrorisme a une vocation perceptive et est donc perçu différemment en fonction de l'observateur et du moment de l'histoire. Le terme est donc comparable à celui de *guerre* ou de *souveraineté*, en ce sens qu'il ne sera jamais défini de façon à permettre un consensus international absolu¹⁵ ».

Cela ne signifie toutefois pas que le concept de guerre soit dépourvu de toute signification, mais que dans la mesure où cette dernière n'est pas clairement établie, la teneur exacte de la déclaration de guerre appartient uniquement à celui qui s'en rend l'auteur. Par ailleurs, notre propos n'est pas de nous engager dans le débat, certes intéressant, entourant les cultures et les stratégies particulières ou d'identifier la façon de faire la « guerre à l'américaine ». Car même si elle est définissable, elle reste en perpétuelle mutation¹⁶. Néanmoins, les idées fondées sur la pratique se révèlent particulièrement intéressantes au niveau conceptuel de base. Pour les États-Unis, nous dégagerons en priorité, et il s'agit probablement de l'élément le plus évocateur de la position de Bush, l'association qui est établie entre la guerre et les états. Dans la pensée américaine, les guerres se distinguent d'autres formes de violence par le fait qu'elles relèvent de la compétence des états (et occasionnellement, des états aspirants que les États-Unis estiment légitimes).

Ceux qui font la distinction entre la guerre et le terrorisme observent depuis longtemps que les états souverains déterminent en grande partie le moment et l'endroit où les guerres surviennent, de même que la façon dont elles doivent être menées¹⁷. Al-Qaïda, par exemple, était en guerre contre les États-Unis bien des années avant l'AUMF de 2001. La fatwa qui avait déclaré la guerre à l'Occident en 1996 s'est traduite en mots et

en actes, avec des attentats perpétrés à l'encontre des ambassades des États-Unis au Kenya et en Tanzanie en 1998 et du destroyer USS *Cole* en 2000. En dépit des attaques, la guerre ne commença véritablement que lorsque le gouvernement américain la désigna comme telle¹⁸. Peut-être plus important encore : le concept même de la guerre en tant qu'usage distinct de la force reste celui qui valorise les états et l'autorité étatique dans sa conception. La plus « normale » de toutes les guerres, celles que les États-Unis considèrent comme la plus « évidente », par opposition aux opérations de maintien de la paix ou humanitaires, est celle qui s'opère entre états. La Seconde Guerre mondiale et la Guerre du golfe persique de 1991 sont ainsi pure évidence, mais même la « guerre froide » avait un sens en tant que principe organisateur, puisqu'elle était centrée sur la préparation de la lutte entre états. La primauté de l'état est donc subordonnée au mode de pensée américain. Depuis la seule dénomination d'actions telles que des interventions humanitaires, qualifiées d'« opérations autres que la guerre », pour s'inspirer de la phrase utilisée dans le rapport de l'Examen quadriennal de la défense de 2006 (« les guerres dans les pays avec lesquels nous ne sommes pas en guerre »), les États-Unis placent les états au centre de leur réflexion militaire et de leur mode de préparation¹⁹. Il n'en va pas autrement pour la doctrine du général David Petraeus et pour les opérations anti-insurrectionnelles menées au fil des ans, toutes centrées sur l'état et basées sur des mesures visant à éviter le contrôle territorial et à mettre un terme à la menace émanant de ce que les États-Unis perçoivent comme un état aspirant. Les terroristes posent quant à eux un autre défi, du fait de l'incertitude qui plane sur leur volonté première et immédiate de contrôler une zone territoriale²⁰.

La souveraineté peut être difficile à définir, ou plus précisément à classifier ou mieux encore, à délimiter, mais elle incarne le principe organisateur même de la politique et des relations internationales²¹. En dépit de sa centralité fluctuante, elle demeure la caractéristique définitoire du système international. État le plus puissant de ce système où l'entité étatique est la seule à pouvoir légitimer le recours à la force militaire, les États-Unis bénéficient tout particulièrement du maintien de ce système. Il n'est donc pas surprenant que ce principe se retrouve dans la façon dont le pays pratique la guerre. C'est particulièrement vrai dans les conflits avec les groupes terroristes, vu que les États-Unis trouvent un intérêt à désigner le terrorisme comme une stratégie illégitime, entreprise par les acteurs illégitimes : cela renforce la notion selon laquelle le recours à la force par les Américains est bien un acte légitime²². La guerre en devient dès lors une stratégie admissible, employée par des acteurs étatiques doués de légitimité. Le problème survient lorsque cette pratique s'inscrit dans le contexte d'un état combattant un groupe terroriste, car les complications sont inévitables. La guerre, en tant que stratégie et que pratique, n'est alors plus aussi simple.

Les complications de la guerre contre un groupe terroriste

Ces conflits survenant par l'entremise d'un cadre stratégique choisi par les États-Unis, voie royale par laquelle le pays conçoit la notion de conflit, les problèmes continue-

ront à apparaître de façon protéiforme. Ils ne se limiteront donc pas à un domaine du conflit si le cadre stratégique dans son ensemble est celui d'une guerre. Du point de vue américain, la situation pose problème, car cela complique non seulement la stratégie militaire tout au long de la guerre, mais il en devient par ailleurs incroyablement difficile de mettre un terme à la menace d'Al-Qaïda et de tout groupe terroriste que les États-Unis identifieront à l'avenir comme leur ennemi dans ce conflit. Le problème s'accroît encore lorsque vient le moment d'initier concrètement le processus de paix. Dans l'esprit des décideurs politiques américains, l'existence même des organisations terroristes représente une menace inacceptable. Des États tels que l'Iran ou la Corée du Nord peuvent incarner une menace « intolérable », mais leur existence reste acceptable en raison de leur statut étatique. S'agissant d'un groupe comme Al-Qaïda, ou de tout autre groupe désigné comme terroriste, la seule existence de l'organisation est jugée inacceptable par les États-Unis. Dans un contexte de guerre, cela signifie que le conflit n'est pas terminé et ne pourra jamais l'être avant que le groupe soit *effectivement et entièrement* éradiqué. Comparons un tel groupe à un pays comme la Corée du Nord, un pays avec lequel les États-Unis entretiennent des relations diplomatiques et à qui ils ont fait des concessions. Sa simple existence en tant qu'acteur ne justifie pas que la guerre soit l'option première.

Le bon sens qu'implique le refus d'engager toute négociation avec des groupes terroristes est discutable, mais il nous faut rester conscients qu'il pose un vrai problème lorsque la guerre approche de son terme ; dans la pratique contemporaine, la guerre se termine rarement par l'annihilation complète de l'ennemi. Même leur reddition sans condition lors de la Seconde Guerre mondiale a permis à des États comme l'Allemagne et le Japon de continuer, au minimum, d'*exister*²³. Toutefois, selon l'administration américaine, l'objectif avoué des États-Unis vis-à-vis de l'Al-Qaïda est sa « destruction complète », une politique qui s'oppose à la pratique de la guerre au cours du siècle dernier, aussi bien aux États-Unis que dans une bonne partie du reste du monde²⁴. Les guerres déstabilisent et violent de façon intrinsèque la souveraineté, mais elles ne mettent pas en danger l'ensemble du système des états souverains, du moins partiellement, par ce qu'elles se terminent rarement par l'élimination d'un état par un autre. En tant qu'État le plus puissant à l'échelle internationale, les États-Unis ont un intérêt légitime à préserver le système des états souverains qu'il dirige., et également à éliminer les acteurs non étatiques aspirant à un statut similaire qui menacent les principes de base du système en place. Si cet objectif confine à l'impossible, il reste compréhensible. Cela étant dit, dans le cas d'Al-Qaïda, il s'agit davantage d'un mouvement social que d'un mouvement étatique et, à ce titre, il ne peut être physiquement éliminé ou annexé²⁵. Toutefois, la perspective d'une détente, ou de la mise sur pied d'accords négociés, n'est pas une option, ce qui ne laisse aux États-Unis d'autre choix que celui d'un conflit indéfini et ouvert.

La nature permanente de la menace entre également en contradiction avec la pratique de la guerre. Si sa définition exacte ne fait pas l'unanimité, en pratique (aux États-Unis), nous pouvons nous accorder à dire que les guerres sont des événements isolés avec un début, un milieu et une fin²⁶. Bien que le terrorisme soit politique, il possède certains attributs propres à la criminalité. De façon plus spécifique, il s'assimile à la criminalité de

par le fait que, dans de nombreux cas, le terrorisme est un phénomène qu'on subit, mais qu'on peut difficilement éliminer dans son entièreté²⁷. Avec le temps qui passe et l'érosion du(des) groupe(s) terroriste(s), il conviendrait d'accepter qu'un certain niveau de terrorisme forme une menace perpétuelle, tout comme les services de police acceptent un certain niveau de criminalité comme étant inévitable et, en définitive, tolérable. Aussi longtemps que les États-Unis resteront en guerre contre Al-Qaïda et ses groupes affiliés, toute levée de fonds, tout complot et tout attentat (déjoué ou mené à son terme) seront autant de preuves que la guerre n'a pas atteint son objectif de « destruction complète » d'Al-Qaïda et que par corollaire, elle doit continuer. Résultat : un conflit indéfini et permanent.

Avoir conscience que les guerres prennent fin, mais pas de n'importe quelle manière, n'est pas moins important. Pour les États-Unis, elle se termine soit par le retrait des troupes du champ de bataille, comme c'est le cas en Afghanistan et des événements ayant conduit à la libération du sergent Bergdahl, soit par une forme de négociation et de concession minimale. Les guerres conduisent rarement à l'annihilation de l'ennemi, en dépit de la rhétorique absolutiste habituellement véhiculée en période de conflit. Les guerres se terminent en revanche typiquement par une situation où les deux parties en ressortent indemnes (quoiqu'affaiblies) et où elles restent des acteurs actifs de la politique internationale. Les conditions de l'arrêt des hostilités doivent donc faire l'objet d'une décision, chose tout bonnement impensable dans le cas d'Al-Qaïda. Même si les membres de cette organisation étaient prêts à s'asseoir à la table des négociations pour convenir des conditions de leur reddition, aucune raison ne permet de croire que les États-Unis seraient disposés à les rencontrer. À un niveau plus individualisé, en raison des frappes ciblées dont ils font l'objet en permanence, les membres individuels d'Al-Qaïda ou de ses groupes affiliés qui seraient prêts à discuter des conditions d'une reddition percevraient toute volonté américaine de les rencontrer comme un subterfuge pour les forcer à se rassembler et, au bout du compte, pour mieux les éliminer. L'un des dommages collatéraux à déplorer de la primauté presque exclusive de l'exécution sur la capture, associée à la réticence de négocier les conditions de la résolution du conflit, est que les terroristes actuels n'ont aucune échappatoire. La décision rationnelle qui est la leur est donc logiquement de rester terroristes, puisqu'ils peuvent faire l'objet à tout moment (aussi longtemps que les États-Unis sont en état de guerre) de frappes américaines, même pour des méfaits commis par le passé.

Enfin, la pratique de la guerre dans ce conflit engendre des problèmes juridiques à part entière. Pour les États-Unis, la fin de la guerre implique l'échange de prisonniers, à défaut de raison de retenir ces individus, indépendamment du fait qu'ils soient juridiquement considérés comme soldat, combattant ennemi ou combattant illicite. L'affaire Bergdahl était assurément épineuse, pour une multitude de raisons, mais elle fut quand même négociée avec les talibans, un ancien régime étatique souverain. Qu'arrivera-t-il aux membres d'Al-Qaïda si la guerre devait un jour prendre fin ? Comment les États-Unis agirait-ils à ce moment vis-à-vis des membres prisonniers *d'autres* groupes terroristes ? Le camp de Guantanamo Bay reste ouvert et constitue la manifestation la plus visible de cette problématique, à l'échelle internationale. Mais le problème ne se limite pas à cet

établissement. Les terroristes capturés occupent un espace liminal et l'administration actuelle a largement évité la question de leur sort à travers l'emphase (traduite en mots et en actes) placée sur l'exécution, au détriment de la capture. Clairement, ce problème ne se résoudra pas de lui-même et contrecarrera toute tentative de mettre fin au conflit. À terme, on peut imaginer que la nécessité de régler le sort de ces individus encourage les décideurs politiques américains à rester en état de guerre, plutôt que de se hasarder à franchir le pas politique de la résolution du conflit, même partiellement, car cela impliquerait de libérer les individus capturés par les États-Unis. Nous pourrions assister à ce type de réflexion lors du débat qui entoure actuellement les propositions de nouvelle AUMF, dont certaines modifient ou mettent entièrement fin à l'AUMF de 2001²⁸.

Quel dénouement ?

Les pratiques sont difficiles à changer. Notons au passage que cette guerre est la plus longue de l'histoire des États-Unis. Signalons aussi, et surtout, que les guerres ne sont pas simplement le fruit d'une éruption naturelle de la violence, mais bien le produit d'idées et de valeurs socio-politiques. Aussi longtemps que les États-Unis continueront à traiter un groupe terroriste, Al-Qaïda ou un autre, comme un ennemi de guerre, le pays s'engagera sur une voie qui risque de perpétuer le conflit indéfiniment. Prendre conscience qu'un cadre stratégique implique une proportion importante d'actions « pratiques » nous apprend qu'aussi longtemps que les États-Unis continueront d'appréhender la menace d'Al-Qaïda et d'autres groupes terroristes comme s'il s'agissait d'une guerre classique, il est peu probable qu'ils parviennent un jour à mettre fin au conflit, parce que ces actions ne sont pas optimales dans le contexte d'une campagne terroriste. Cette improbabilité n'est pas liée à la difficulté de remporter le conflit, mais au fait que les actions américaines resteront étroitement associées aux pratiques de guerre elle-même. Faire la guerre n'est pas simplement recourir à la violence à la façon dont les États-Unis ou d'autres la perçoivent. La signification profonde de la guerre, au sens contemporain du terme (pour les États-Unis), nécessite des actions concrètes, telles que des conclusions négociées et le transfert de prisonniers, c'est-à-dire des actions qui sont en contradiction avec celles qui ont été privilégiées historiquement par les États-Unis dans leur politique antiterroriste.

Le choix auquel les États-Unis font face est difficile et délicat. Il exigera une reformulation et une reconceptualisation de la politique antiterroriste américaine. Depuis plus de 14 ans, les États-Unis ont axé leur stratégie de défense sur la guerre et l'usage de la force, mais d'autres options existent et d'autres cadres stratégiques peuvent être choisis. Reconsidérer sa stratégie de guerre ne doit pas être perçu comme une concession qui serait synonyme de « victoire de l'ennemi » ou comme un changement qui empêcherait une action coordonnée et des investissements massifs en ressources afin de faire face à la menace. Ce choix n'interfère pas non plus nécessairement avec l'usage de la force, comme l'ont largement démontré les actions des présidents avant 2001. En revanche, une telle prise de conscience peut ouvrir la voie à des stratégies et à des cadres qui ont prouvé leur

efficacité lors de campagnes terroristes précédentes, tout spécialement dans les dernières phases d'un conflit.

Si les États-Unis venaient à abandonner leur stratégie de guerre centrale, le pays se trouverait au-devant d'une pléthore de cadres alternatifs. Il pourrait ainsi passer à un modèle reposant davantage sur les services répressifs et d'application de la loi, fondé sur une stratégie de justice pénale destinée à combattre la menace, rétablir les libertés individuelles par le biais de poursuites pénales, et planifier des opérations préventives pour empêcher les attaques avant qu'elles ne surviennent²⁹. Les États-Unis pourraient également concentrer leurs efforts sur la division de l'organisation Al-Qaïda en factions et diminuer la menace en réduisant sa capacité de coordination. Ils pourraient ce faire en utilisant une série d'instruments : concessions stratégiques, efforts de terrain visant à dissuader les partisans d'adhérer au mouvement, programmes visant à encourager les membres actifs à sortir du groupe³⁰. Les campagnes de sensibilisation auprès du grand public pourraient être étendues dans le but de réduire la présence et le pouvoir d'attraction de groupes comme Al-Qaïda et l'État islamique dans des domaines tels que les réseaux sociaux, où ils sont très populaires³¹. La solution la plus probable est celle qui parviendra à combiner ces différentes possibilités, d'une façon ou d'une autre, de sorte à façonner la stratégie globale à la nature changeante de la menace et au contexte international en perpétuelle mutation. Mais tout effort déployé en ce sens restera difficile à mettre en œuvre aussi longtemps que les États-Unis resteront en « guerre » contre Al-Qaïda³². L'abrogation de l'AUMF actuelle, comme l'ont proposé certains membres du Congrès, conduirait au retrait des forces militaires comme première ligne de défense et susciterait un plus large débat au Congrès et au sein de la population sur la suite à donner aux opérations. Cette abrogation conduirait également à une discussion sur le caractère approprié de la guerre en tant que cadre de la conception de la menace et de la lutte engagée pour l'éliminer. Abroger l'AUMF constituerait au minimum une première étape vers l'identification de la prochaine phase du conflit avec Al-Qaïda et tout autre groupe terroriste potentiellement destiné à prendre sa place.

Notes

1. GROLL, Elias, « Republicans Slam Obama for Bowing to Terror in Bergdahl Release », *Foreign Policy*, 1er juin 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/06/01/republicans-slam-obama-for-bowing-to-terror-in-bergdahl-release/>.

2. *Authorization for Use of Military Force*, Public Law 107-40, 107th Cong., 18 septembre 2001, www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf ; et Président des États-Unis, *National Security Strategy*, Washington, DC : White House, mai 2010, www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

3. L'administration avance également que cette déclaration est justifiée en vertu de l'article 2 de la Constitution, qui confère aux présidents le pouvoir de protéger la nation. Voir GOLDSMITH, Jack, « The Obama Administration's Legal Justification for Strikes against the Islamic State in Syria », *Lawfare* (blogue), 23 septembre 2014, <http://lawfareblog.com/obama-administrations-legal-justification-strikes-against-islamic-state-syria>.

4. DASKAL, Jennifer et WITTES, Benjamin, « The Intellectual—But Not Political—AUMF Consensus », *Just Security*, 2 mars 2015, www.justsecurity.org/20546/intellectual-but-political-aumf-consensus/.

5. Le fait est que ce changement de politique ne change explicitement *rien* à la position du gouvernement quant à l'interdiction de concessions aux terroristes ou aux groupes terroristes, créant ainsi une prise de position incertaine, voire, de l'avis de certains, contradictoire. Voir notamment HIRSCHFIELD-DAVIS, Julie, « In Hostage-Terrorist Policy Shift, Obama Admits Failures », *New York Times*, 24 juin 2015, www.nytimes.com/2015/06/25/world/middleeast/obama-softens-policy-on-hostage-negotiations-with-terrorist-groups.html?_r=0.

6. REITER, Dan, *How Wars End*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 2009.

7. RAITASALO, Jyri et SIPILA, Joonas, « Reconstructing War after the Cold War », *Comparative Strategy* 23, no. 3, 2004, pp. 239–261.

8. Président des États-Unis, *National Security Strategy*, pp. 19–22.

9. YOUNGE, Gary, « Bush Talks of a 'Different Kind of War' » 21 septembre 2001, *Guardian*, www.theguardian.com/world/2001/sep/21/afghanistan.september1113

10. POULIOT, Vincent, « The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities », *International Organization* 62, 2008, pp. 257–258.

11. Voir notamment ADLER, Emanuel et POULIOT, Vincent, eds., *International Practices*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2011.

12. WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1999.

13. POULIOT, « *Logic of Practicality* », p. 258.

14. BIGO, Didier, « Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power, » *International Political Sociology* 5, no. 3, septembre 2011, p. 226.

15. KURTH CRONIN, Audrey, « *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns* », Princeton, NJ : Princeton University Press, 2009, p. 7.

16. WEIGLEY, Russell Frank, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, Bloomington : Indiana University Press, 1977 ; et BOOT, Max, « The New American Way of War », *Foreign Affairs* 82, no. 4, 2003, pp. 41–58.

17. Voir notamment KURTH CRONIN, Audrey, « Behind the Curve: Globalization and International Terrorism », *International Security* 27, no. 3, Winter 2002–3, pp. 30–58 ; Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, édition revue et augmentée, New York : Columbia University Press, 2006 ; et JACKSON, Richard, « The Core Commitments of Critical Terrorism Studies », *European Political Science* 6, no. 3, 2007, pp. 244–251.

18. SHULTZ, Richard et VOGT, Andreas, « It's War! Fighting Post-11 September Global Terrorism through a Doctrine of Preemption », *Terrorism and Political Violence* 15, no. 1, 2003, pp. 1–30.

19. RYAN, Maria, « 'War in Countries We Are Not at War With': The 'War on Terror' on the Periphery from Bush to Obama », *International Politics* 48, 2011, p. 364.

20. Il est fort probable que certains insurgés aient recours au terrorisme et qu'Al-Qaïda ambitionne de mener un califat mondial, mais les groupes terroristes se distinguent souvent des insurgés par la primauté du territoire dans leurs préoccupations et objectifs immédiats. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'État islamique constitue une menace si hautement complexe et pour lesquelles certains universitaires spécialisés en terrorisme rechignent à qualifier l'organisation de groupe terroriste nécessitant une riposte antiterroriste traditionnelle. Voir KURTH CRONIN, Audrey, « ISIS Is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism Won't Stop the Latest Jihadist Threat », *Foreign Affairs*, mars/avril 2015, www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2015-02-16/isis-not-terrorist-group.

21. WEBER, Cynthia, « Performative States », *Millennium* 27, 1998, p. 78.

22. BLAKELEY, Ruth, « Bringing the State Back into Terrorism Studies », *European Political Science* 6, no. 3, 2007, pp. 228–235 ; et KURTULUS, Ersun N., « The New Counterterrorism: Contemporary Counterterrorism Trends in the United States and Israel », *Studies in Conflict & Terrorism* 35, no.1, 2012, pp. 37–58.

23. REITER, *How Wars End*, pp. 186–211.

24. JOHNSON, Jeh, « The Conflict against Al Qaeda and Its Affiliates: How Will It End? » (discours prononcé devant l'Oxford Union, Université d'Oxford, le 30 novembre 2012), www.lawfareblog.com/jeh-johnson-speech-oxford-union.

25. RUDNER, Martin, « Al Qaeda's Twenty-Year Strategic Plan: The Current Phase of Global Terror », *Studies in Conflict & Terrorism* 36, no. 12, 2013, pp. 953-980 ; HOFFMAN, Bruce, « Al Qaeda's Uncertain Future », *Studies in Conflict & Terrorism* 36, no. 8, 2013, pp. 635-653 ; BERGEN, Peter et CRUICKSHANK, Paul, « Revisiting the Early Al Qaeda: An Updated Account of Its Formative Years », *Studies in Conflict & Terrorism* 35, no. 1, 2012, pp. 1-36 ; HABECK, Mary R., *Knowing the Enemy: Jihadist Ideology and the War on Terror*, New Haven, CT : Yale University Press, 2006 ; et EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette et JONES, Calvert, « Assessing the Dangers of Illicit Networks: Why al-Qaida May Be Less Threatening Than Many Think », *International Security* 33, no. 2, 2008, pp. 7-44.

26. DUDZIAK, Mary, *War Time: An Idea, Its History, Its Consequences*, New York: Oxford University Press, 2012, p. 4.

27. CLUTTERBUCK, Lindsey, « Law Enforcement », in *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, éd. KURTH CRONIN, Audrey et LUDES, James M., Washington, DC : Georgetown University Press, 2004, p. 143.

28. DASKAL et WITTES, « *AUMF Consensus* ».

29. CLUTTERBUCK, « Law Enforcement » ; et KRUGLANSKI, Arie W. et al., « What Should This Fight Be Called? Metaphors of Counterterrorism and Their Implications », *Psychological Science in the Public Interest* 8, no. 3, décembre 2007, pp. 97-133.

30. CRONIN, *How Terrorism Ends*, pp. 9-13.

31. Voir notamment LORD, Carnes, *Losing Hearts and Minds? Public Diplomacy and Strategic Influence in the Age of Terror*, Westport, CT: Praeger Security International, 2006. Pour d'autres propositions originales, voir LEETARU, Kalev, « A Few Good Twitter Trolls », *Foreign Policy*, 14 juillet 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/07/14/islamic-state-twitter-recruiting/>.

32. MCINTOSH, Christopher, « Counterterrorism as War: Identifying the Dangers, Risks, and Opportunity Costs of U.S. Stoward Al Qaeda and Its Affiliates », *Studies in Conflict & Terrorism* 38, no. 1, 2015, pp. 23-38.

Le pétrole, moteur du changement institutionnel dans les pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient et d’Afrique du Nord

MOHAMMED AKACEM, PHD*

DENNIS D. MILLER, PHD**

Le printemps arabe a libéré des forces qui sont amenées à bouleverser à long terme le paysage politique et économique du Moyen-Orient riche en pétrole¹. S’il n’a pas produit jusqu’ici les changements attendus, il a contraint les gouvernements de la région à être plus attentifs aux exigences de leurs citoyens. Avant cette vague de contestations et de manifestations, le monde arabe se distinguait par son absence de démocratie fonctionnelle. Malgré la pléthore de théories expliquant le retard de la région dans ce domaine, cet article apporte de nouveaux éclairages sur le déficit démocratique des pays arabes. Il présente également une nouvelle perspective sur l’approche que pourrait adopter le monde arabe, et plus particulièrement les pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient et d’Afrique du Nord (ci-après les producteurs de pétrole de la région MOAN), pour opérer une transition plus harmonieuse et plus paisible vers la démocratie. Les facteurs d’instabilité continueront, en effet, à paralyser la région tant qu’elle n’aura pas comblé ce déficit démocratique. Les producteurs de pétrole de la région MOAN devraient commencer par mettre en place un programme (progressif) de privatisation du pétrole qui transférerait les richesses pétrolières directement aux citoyens. Les auteurs précisent que leurs recherches initiales dans cette région ont précédé l’éclosion du

*Mohammed Akacem est actuellement professeur d’économie à la Metropolitan State University de Denver. Auparavant, il était employé de l’International Center for Energy and Economic Development à Boulder, au Colorado. Il a aussi été un économiste pour le Fonds saoudien pour le développement, en Arabie saoudite. Titulaire d’un doctorat de l’University of Colorado–Boulder, Mohammed Akacem a publié de nombreux articles dans divers journaux et revues des États-Unis.

**Titulaire de la chaire Buckhorn de la Baldwin Wallace University, à Berea, dans l’Ohio, Dennis D. Miller a travaillé pour l’International Center for Energy and Economic Development et pour l’Institute of Behavioral Science de l’University of Colorado–Boulder. Il a également enseigné à l’American University du Caire, en Egypte, et travaillé comme analyse pour le département de l’Agriculture des États-Unis. Il a publié des articles dans divers journaux et revues des États-Unis et obtenu son doctorat à l’University of Colorado–Boulder.

Les auteurs souhaitent remercier William Kaempfer, John Faulkner, Dwight Lee, Robert Mortimer, Fred Glahe et Barry Poulson pour leur retour sur cet article, ainsi que Sam Dreksler pour l’avoir révisé.

printemps arabe et que les politiques recommandées ont été formulées avant son déclenchement².

La littérature économique regorge d'écrits évoquant la malédiction des ressources naturelles et son impact sur la croissance économique et le développement³. Ces recherches passent cependant à côté de l'essentiel. Les auteurs ne souscrivent pas à la thèse selon laquelle le pétrole serait la cause de tous les maux qui affectent les pays du Moyen-Orient. À lui seul, le pétrole n'empêche pas l'instauration d'une démocratie transparente et responsable. C'est plutôt l'absence d'institutions démocratiques saines assurant le respect des droits de propriété, établissant des systèmes judiciaires indépendants et renforçant l'état de droit, qui entrave l'enracinement de la démocratie.

Les discours officiels ne cessent de rappeler aux citoyens des pays producteurs de pétrole de la région MOAN que le pétrole contrôlé par leurs gouvernements appartient au peuple. Pourtant, les populations ne perçoivent pas les bénéfices qui leur reviennent au titre de la répartition des revenus pétroliers. Et si ces bénéfices existent effectivement, leur attribution est inéquitable. On observe peu de transparence et de responsabilité dans l'information du citoyen moyen quant à l'utilisation des revenus générés par le pétrole sur la base d'objectifs sociaux définis par un petit groupe de personnes influentes, pour la plupart non élues, qui prétendent « savoir ce qui convient le mieux » au reste de la population⁴.

Le présent article propose un plan de privatisation du pétrole visant à transférer aux citoyens la richesse pétrolière actuellement entre les mains des gouvernements⁵. Son objectif ultime consiste à responsabiliser les citoyens des pays producteurs de pétrole de la région MOAN, tout en réduisant le gaspillage et la corruption largement répandue dans ces pays riches en ressources naturelles. Cet article tente d'apporter une réponse aux trois questions suivantes :

1. Dans quelle mesure ce plan de privatisation modifiera-t-il le rapport de force entre gouvernants et gouvernés ?
2. Appliqué de manière impartiale, le plan proposé contribuera-t-il à promouvoir la démocratie et les derniers éléments qui font défaut au monde arabe, à savoir des gouvernements responsables et l'état de droit ?
3. Ce plan réduira-t-il le gaspillage et la corruption, et quelles sont ses limites ?

Cet article passe en revue la documentation existante avant de fournir des preuves empiriques de l'état des institutions des producteurs de pétrole de la région MOAN. Il examine ensuite le plan de privatisation du pétrole, sa mise en œuvre et ses limites : quels sont les coûts et les avantages d'un tel plan ? Comment peut-il contribuer à l'instauration d'institutions démocratiques dans le contexte de l'après-printemps arabe ? Enfin, il conclut par une synthèse des principaux arguments en faveur du plan de privatisation du pétrole.

La revue de la littérature existante

Si la proposition de privatisation du pétrole peut paraître radicale, une approche similaire a été préconisée dès 1989 par le prix Nobel Milton Friedman dans le contexte plus général de la privatisation des entreprises publiques :

La forme de privatisation que je préfère ne consiste pas du tout à vendre des actions, mais à donner les entreprises publiques aux citoyens. Quand je demande aux opposants : qui est propriétaire des entreprises publiques ? Ils répondent invariablement « le public ». Alors, pourquoi ne pas en faire une réalité plutôt qu'un beau discours ? Créez une entreprise privée et donnez à chaque citoyen une ou cent actions. Laissez les citoyens la liberté d'acheter et de vendre des actions⁶.

Toutefois, en raison de différences contextuelles que Friedman n'avait pas prévues, l'approche proposée diffère quelque peu de son plan et les auteurs se proposent d'examiner cette différence. Nous convenons que si le public est propriétaire des ressources, il devrait, en la personne des citoyens, en tirer directement profit.

Marshall Goldman explique comment la Russie de Vladimir Putin a exploité la richesse pétrolière du pays pour museler l'opposition, prendre le contrôle des médias et consolider ainsi son pouvoir⁷. Dans son best-seller *Hot, Flat, and Crowded* (La Terre perd la boule), Thomas Friedman consacre un chapitre entier, « *Fill 'er Up with Dictators* » (Les pétrodictateurs), à démontrer que le contrôle étatique du secteur pétrolier a soutenu les régimes dictatoriaux à travers le monde⁸. Dans son article « *The First Law of Petropolitics* », il affirme qu'il existe une relation inverse entre la liberté et la richesse pétrolière⁹. Toutefois, comme nous le démontrons ci-après, il ne s'agit pas d'une vérité universelle.

Évoquant les « états rentiers », Dr. Arvind Subramanian constate que les rentes pétrolières entravent souvent le développement de gouvernements compétents et d'institutions saines :

L'histoire du développement économique laisse penser que les gouvernements des états rentiers sont peu enclins à instaurer des institutions fortes. L'état est déchargé de l'obligation de taxer ses citoyens et n'a aucune raison de promouvoir la protection des droits de propriété en vue de créer de la richesse. Quant aux citoyens eux-mêmes, n'étant pas taxés, ils sont peu motivés et ne disposent pas d'un mécanisme efficace pour obliger le gouvernement à rendre des comptes¹⁰.

Dans la même veine, un rapport du Programme des Nations unies pour le développement sur le monde arabe affirme que « dans un état rentier, le gouvernement est dégagé de toute responsabilité périodique, sans parler du manque de représentation. [...] Le mode de production rentier affaiblit la relation fondamentale entre le citoyen considéré comme une source de recette fiscale et le gouvernement¹¹ ».

De la même façon, Larry Diamond soulève la question du « déficit démocratique » dans le monde arabe et tente d'en expliquer les origines. Les facteurs qu'il expose expliquent certaines causes, mais aucun ne résout entièrement le problème¹². La littérature

consacrée aux pays arabes voit dans la malédiction des ressources naturelles l'un des obstacles à l'établissement de la démocratie.

Malgré les nombreux articles et ouvrages traitant de ce sujet, la théorie de la malédiction du pétrole n'explique pas entièrement le déficit démocratique ni l'absence de croissance et de développement économiques¹³. Si tel était le cas, il serait pratiquement impossible d'expliquer la réussite économique de la Norvège et le bon fonctionnement de sa démocratie. Il serait d'ailleurs tout aussi difficile d'expliquer le succès de Singapour, une cité-État dépourvue de ressources naturelles et de pétrole. Nous soutenons que le pétrole n'est pas un obstacle à la prospérité économique et qu'un pays qui en est dénué n'est pas pour autant condamné à la pauvreté. La mise en place des institutions doit demeurer la priorité.

Prenons l'exemple des États-Unis : devenu une puissance pétrolière dès la fin des années 1800, le pays n'a pas pour autant souffert des maux de ce prétendu fléau. Il est évident, comme le souligne Diamond, que la malédiction des ressources naturelles ne peut être tenue responsable. En dehors du monde arabe, de nombreuses démocraties ne disposent pas de pétrole, ce qui ne les empêche pas pour autant de fonctionner. Par ailleurs, certains pays arabes n'ont pas de pétrole mais ne sont pas démocratiques.

Michael Ross a étudié attentivement la manière dont le pétrole faisait obstacle à la démocratie¹⁴. Il a, entre autres, examiné « l'effet de rente », « l'effet de répression » et « l'effet de modernisation ». La rente pétrolière (c'est-à-dire les bénéfices des secteurs pétroliers nationalisés directement perçus par les gouvernements) évite aux gouvernements d'avoir recours à la taxation directe telle que l'impôt sur le revenu. En retour, ces gouvernements peuvent se dispenser de rendre des comptes aux populations qu'ils gouvernent. Ce modèle correspond à la plupart des États du golfe Persique régis selon le principe « pas de taxation, pas de représentation¹⁵ ». Ces économies pétrolières se transforment, au contraire, en machines à transférer les revenus pétroliers aux gouvernements qui décident du moment, du montant et des bénéficiaires des dépenses. Le plan présenté ici fournit une alternative susceptible de faciliter la transition démocratique de la région.

Avant le printemps arabe, les régimes pétroliers pouvaient aisément coopter leurs opposants en achetant leur loyauté. Désormais, cette pratique est toutefois devenue plus difficile. Les marchés pétroliers ont récemment accusé un fort recul et les prix se sont stabilisés légèrement en dessous de 50 dollars le baril. Cette situation grèvera les budgets des économies pétrolières fortement dépendantes des revenus du pétrole, qui auront davantage de difficulté à « acheter » la paix. La figure 1 illustre ce phénomène. Une seule des huit économies pétrolières de la région MOAN est en mesure d'équilibrer son budget au cours actuel de 51.68 dollars¹⁶. Il s'agit du Koweït. Si plusieurs producteurs de pétrole de la région MOAN disposent de fonds souverains et de réserves de devises leur permettant de combler leur déficit budgétaire, la pression sur les marchés pétroliers devrait entraîner une baisse des cours du pétrole si l'accord sur le nucléaire iranien est ratifié par les deux parties¹⁷.

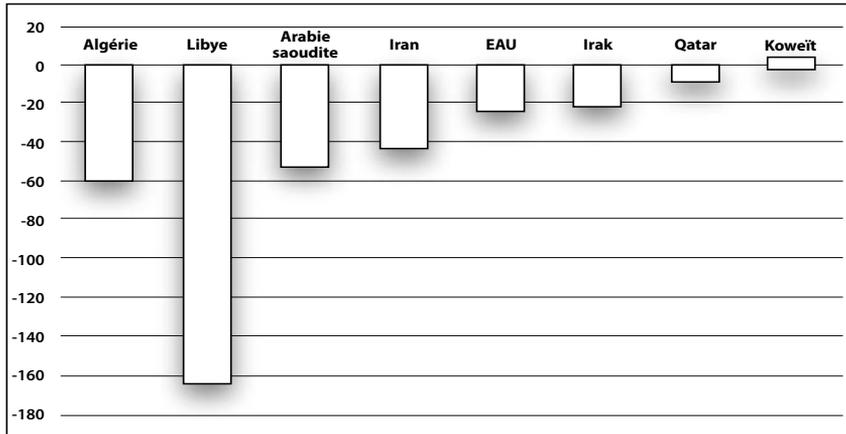


Figure 1 : cours du pétrole comparé au cours minimal requis pour équilibrer le budget. (Données tirées de FAUCON, Benoît, SPINDLE, Bill, et SAID, Summer, « OPEC's Pricing Leverage Is Weakening », *Wall Street Journal*, 31 mai 2015, www.wsj.com/articles/opecs-pricing-leverage-is-weakening-1433117819.)

Ross réfute l'hypothèse selon laquelle les gouvernements dépendants des revenus du pétrole sont plus enclins à être autoritaires, en démontrant que de nombreuses économies pétrolières sont démocratiques (telle la Norvège), tandis que d'autres pays autocratiques sont dépourvus de pétrole¹⁸. Comme indiqué précédemment, les économies pétrolières tout comme les économies non pétrolières du monde arabe ont consacré une part importante de leur budget à la sécurité et à la défense dans le but de « réprimer » leur population. Dans ce contexte, Ross a raison de considérer l'effet de répression comme principal obstacle à l'établissement de la démocratie, puisqu'il s'applique aussi bien au monde arabe qu'à d'autres régions du monde et aux économies pétrolières ou non.

Les éléments présentés dans la figure 2 étayent les conclusions de plusieurs universitaires, y compris Ross, à savoir que les économies pétrolières ont tendance à allouer une plus grande part de leurs revenus à la défense que les économies non pétrolières¹⁹. Ces données révèlent que la part des dépenses de défense des Émirats Arabes Unis (EAU) et de l'Arabie saoudite est nettement supérieure à celle des États-Unis et de la Norvège, bien que les États-Unis soit une grande puissance militaire qui soutient souvent ces pays arabes et que la Norvège soit une économie pétrolière. Ainsi, malgré leurs dépenses militaires élevées, les EAU, l'Arabie saoudite et le Koweït ont fait appel aux États-Unis et à leurs alliés pour repousser l'invasion irakienne au Koweït²⁰. L'Algérie ne lésine pas non plus sur ces dépenses. En effet, en pourcentage du produit intérieur brut, ses dépenses militaires sont plus élevées que celles de la Norvège pour toutes les années considérées, et notamment à partir de 1993. Ces pays riches en pétrole et non contraints de rendre des comptes peuvent allouer d'énormes ressources à leurs armées, qui demeurent parfois dépendantes de l'assistance extérieure.

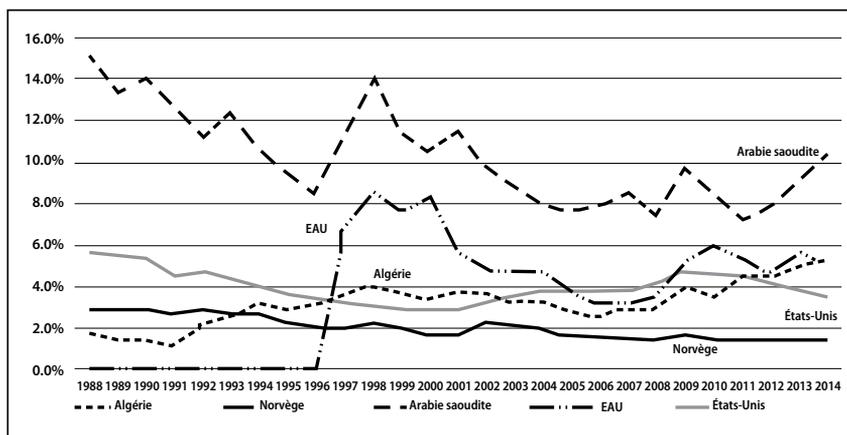


Figure 2 : les dépenses militaires en pourcentage du produit intérieur brut. (Données tirées de la base de données « SIPRI Military Expenditure Database, 1988–2014 », Stockholm International Peace Research Institute, consultée le 8 septembre 2015, www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.)

« L'effet de modernisation » défini par Ross n'explique ni le commencement de la démocratie ni son retard. Selon lui, le développement économique et l'éducation n'ont pas entraîné une vague de démocratisation avant le printemps arabe, malgré les énormes progrès enregistrés par le monde arabes dans ces domaines²¹. Cette région accuse toujours un retard par rapport au reste du monde en ce qui concerne la maturité des sociétés civiles et les institutions démocratiques. Autrement dit, le développement ne va pas forcément de pair avec la démocratie.

Les recherches de Michael Alexeev et Robert Conrad montrent également que le pétrole ne peut être considéré comme une entrave à la croissance économique et au développement des pays producteurs de pétrole du monde arabe²². Ils affirment au contraire que le pétrole a contribué au développement économique de ces états. Les arguments d'Alexeev et de Conrad ne sont toutefois valables que jusqu'à un certain point. Les recherches exposées dans cet article révèlent que si le pétrole a, dans une certaine mesure, permis le financement des activités gouvernementales, il a faussé les facteurs qui auraient pu entraîner une croissance économique plus rapide et certainement plus démocratique. L'absence de contre-pouvoir exercé par un pouvoir législatif actif ou un pouvoir judiciaire indépendant a peut-être contribué à cette distorsion.

Les conclusions d'Alexeev et Conrad étayent la thèse selon laquelle cette distorsion n'est pas due au pétrole mais à un facteur « inconnu » qu'ils appellent le « phénomène X » : « Le syndrome hollandais, la guerre civile, la maximisation de la rente, l'absence de développement du capital humain, le recul des économies et investissements et l'inégalité accrue des revenus, figurent parmi les possibles facteurs X. Plus récemment, la détérioration des institutions s'avère être l'interprétation privilégiée du phénomène X²³ ».

Leurs conclusions sont en adéquation avec la position défendue par cet article : l'absence ou la lenteur du processus de démocratisation est liée à la « détérioration des institutions » et non au pétrole²⁴. Si besoin était de démontrer que le simple fait de pos-

séder du pétrole suffit à promouvoir la démocratie, le printemps arabe a montré que le pétrole, à lui seul, et les revenus qu'il génère ne favorisent pas le développement de la démocratie²⁵.

Le niveau d'éducation est un autre facteur susceptible de faire progresser la démocratie dans les pays arabes. Filipe Campante et Davin Chor se penchent sur l'influence de l'éducation dans le contexte de « l'hypothèse de modernisation ». Alors qu'on pourrait s'attendre à ce que l'éducation mène à la démocratie, ils observent que les données empiriques ne confirment pas que *l'éducation est un facteur important*. D'autres ont souligné que « ces conclusions sont faussées parce qu'elles reposent sur le développement simultané, au fil des ans, de l'éducation et de la démocratie entre les pays plutôt qu'à l'intérieur des pays²⁶ ».

Il convient également de préciser que l'augmentation des dépenses d'éducation s'avère insuffisante. Dans le processus de démocratisation, la qualité et le type d'éducation sont des aspects tout aussi importants. En termes de qualité, l'éducation doit transmettre des connaissances de base en lecture et en calcul, et le type d'éducation disponible doit répondre aux besoins du marché de l'emploi. Toute défaillance dans un cas comme dans l'autre limite sensiblement toute déduction politique basée sur ces études.

Le problème des producteurs de pétrole de la région MOAN réside dans l'incapacité de leur système éducatif à fournir une formation de qualité associée aux compétences pédagogiques requises par ces économies. On peut se demander si le printemps arabe aurait pu être évité si le système éducatif de ces pays était parvenu à fournir les compétences requises par les marchés de l'emploi. Le présent article soutient que les manifestations auraient eu lieu, même sans tenir compte de l'éducation. Le problème de fond à l'origine du printemps arabe réside dans l'absence d'institutions de base et dans le manque de responsabilité des gouvernements qui auraient dû protéger les droits des individus de la région. La figure 3 illustre cette affirmation.

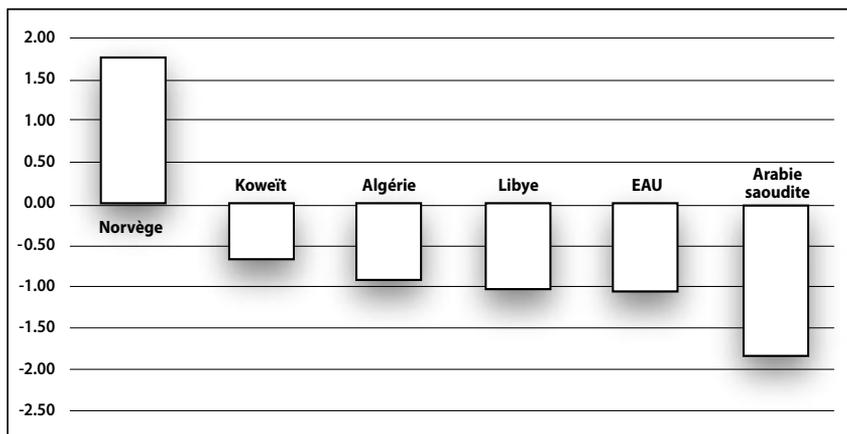


Figure 3 : l'expression et la responsabilité, estimations 2013. Les estimations de la gouvernance présentées ici varient entre -2.5, pour une performance considérée comme « faible », et 2.5, pour une performance « forte ». (Données tirées de « *Worldwide Governance Indicators, 2014 Update* », Banque mondiale, consulté le 8 septembre 2015, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.)

Comme le montrent les données du graphique, en matière d'expression et de responsabilité, la comparaison avec la Norvège ne parle pas en faveur des cinq pays exportateurs de pétrole²⁷. Contrairement à ce que prétend la théorie de la malédiction des ressources naturelles, le pétrole n'a pas empêché la Norvège d'établir des institutions démocratiques saines protégeant les droits de ses citoyens. Les conclusions de la plupart des documents traitant du pétrole et de la démocratie se rejoignent : la richesse pétrolière et l'existence d'un système éducatif opérationnel n'expliquent pas l'absence d'institutions démocratiques saines et de démocratie dans un pays.

La principale différence entre le score élevé de la Norvège et celui des pays arabes producteurs de pétrole tient au moment où le pétrole a été découvert. D'une part, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord qui ont découvert leur pétrole *avant* de mettre en place ces institutions faisaient (et continue à faire) piètre figure en termes d'expression et de responsabilité ; par conséquent, il leur était difficile, sans être impossible, de les créer après que le pétrole ne commence à couler à flot²⁸. D'autre part, les économies qui ont trouvé du pétrole *après* avoir établi leurs institutions démocratiques obtiennent des scores élevés dans ce domaine. Confirmant ces faits, Kevin K. Tsui déclare que « la lenteur de la transition démocratique est étroitement liée à la découverte de grandes quantités de pétrole »²⁹. Il soutient en outre que la découverte d'un important gisement de pétrole par un gouvernement démocratique n'a aucune incidence sur la qualité de ses institutions.

La démocratie par le pétrole

Considérant les institutions comme un levier majeur pour la démocratie dans le monde arabe, le présent article propose un plan, non immuable, visant à promouvoir la démocratie. Si ce modèle peut paraître irréaliste, nous tenons à souligner qu'avec un modèle similaire, la Norvège et les États-Unis, et plus particulièrement l'État riche en pétrole de l'Alaska, ont un fonctionnement efficace et démocratique.

Le développement pétrolier du Moyen-Orient a connu deux phases principales : la première était caractérisée par les majors pétrolières, également appelées les sept sœurs, qui contrôlaient le pétrole du puits à la pompe. Ces grands groupes privés internationaux, basés hors de la région MOAN, s'efforçaient de produire autant de pétrole et de profit que possible, conscients que les gouvernements souverains des pays arabes prendraient tôt ou tard le contrôle des décisions relatives à la production pétrolière³⁰.

Les premiers changements dans les décisions relatives à la production de pétrole sont apparus dès le début des années 1970, avec le transfert de propriété et de contrôle des sept sœurs aux gouvernements souverains³¹. On peut voir dans ce transfert l'origine de ce que les défenseurs de la malédiction des ressources naturelles considèrent comme l'impact négatif du pétrole sur la croissance économique et sur le développement de la démocratie³². Suite à ce transfert, les gouvernements non démocratiques ont encaissé des revenus pétroliers bien plus conséquents qu'auparavant. Les maux associés à la propriété *publique* de l'industrie pétrolière, tels que la maximisation de la rente, la corruption et les importantes dépenses militaires (voir fig. 2) sont apparus avec ce changement.

Pour corriger les degrés élevés de corruption présentés dans la figure 4, le présent article propose une autre solution : les pays producteurs de pétrole de la région MOAN devraient transférer les droits de propriété sur la production pétrolière aux propriétaires légitimes, à savoir les citoyens³³. Cette proposition ne fait qu'appuyer les déclarations et allusions que les dirigeants de ces pays répètent à longueur de discours, et en particulier le fait que la richesse pétrolière appartient à la nation et à sa population. Si l'on se souvient de la déclaration de Milton Friedman citée au début de cet article, la prochaine étape consiste donc à faire de cette proposition une réalité.

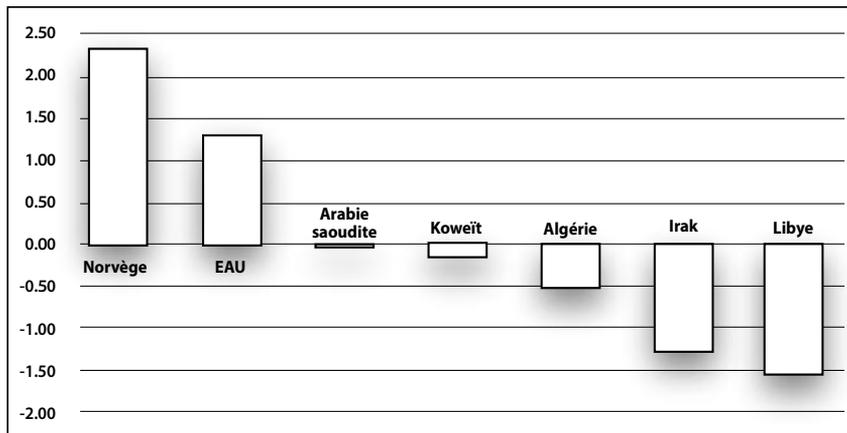


Figure 4 : le contrôle de la corruption, estimations 2013. Les estimations présentées ici pour 2013 varient entre -2,5, pour une performance considérée comme « faible » (en matière de corruption dans ce cas), et 2,5, pour une performance « forte ». Dans ce graphique, la Norvège arrive de nouveau en tête des pays producteurs de pétrole, suivi par les EAU qui affichent un score environ deux fois moins élevé. La plupart des autres pays enregistrent des valeurs négatives. (Données tirées de « *World-wide Governance Indicators, 2014 Update* », Banque mondiale, consulté le 8 septembre 2015, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.)

Le transfert des droits de propriété des gouvernements aux citoyens représente un véritable défi, mais le printemps arabe a démontré que les gouvernants des producteurs de pétrole de la région MOAN avaient perçu le sentiment de frustration de leur population. Si leur réaction s'est contentée d'une approche provisoire classique loin d'être aussi radicale que la solution proposée, ils n'en ont pas moins été avertis que la patience de leurs citoyens avait atteint ses limites. Cette incapacité à concilier les intérêts des citoyens et ceux des gouvernants continuera à engendrer l'instabilité ou, pire encore, la mise en place d'un état défaillant, comme c'est le cas en Irak, en Syrie, au Yémen et en Libye.

Si le pétrole avait été la propriété des citoyens plutôt que des gouvernements, la politique liée aux niveaux de production du pétrole aurait sans doute été plus efficace car mieux adaptée aux besoins des pays et le niveau des dépenses militaires sans doute moins élevé que ce qu'indique la figure 2³⁴. Mais la principale conséquence aurait été l'émergence de puissants mouvements en faveur de la démocratie et d'institutions légales et équitables. Nous étayons cette affirmation dans la section suivante.

Le plan de privatisation du pétrole : une voie vers la démocratie ?

À la lumière des exigences du printemps arabe en faveur d'une liberté politique accrue et d'une plus grande responsabilité des gouvernements de la région, un programme de privatisation du pétrole comblerait certaines des lacunes présentées jusqu'ici dans les différentes illustrations³⁵. Le plan proposé comporte différents aspects qu'il convient d'examiner.

Premièrement, les gouvernements n'auront plus à assumer une stratégie pétrolière incluant les questions de la production et des prix³⁶. Les gouvernements ne pourront plus être tenus responsables de l'affaiblissement des marchés pétroliers et de la chute des prix, comme par le passé. Puisque les propriétaires directs seront les citoyens, et non les gouvernements, la baisse des prix et la diminution des revenus pétroliers seront attribués aux marchés internationaux et non à la mauvaise gestion des gouvernements.

Deuxièmement, la privatisation du pétrole réglera la question de l'équité dans les pays producteurs de pétrole de la région MOAN. Les profits jusqu'ici entièrement versés aux gouvernements, au détriment des citoyens et des projets réalisés dans leur intérêt, seront distribués aux citoyens selon une répartition par habitant. Tous les citoyens se verront attribuer le même nombre d'actions dans l'ancienne compagnie pétrolière nationale ainsi privatisée. De plus, les nouveaux citoyens propriétaires seront libres de dépenser leurs revenus supplémentaires comme bon leur semblera. Globalement, leurs dépenses seront vraisemblablement très différentes des excès relevés dans les précédentes figures.

Troisièmement, l'utilisation des revenus pétroliers devrait être plus stable, les dépenses en biens de consommation et articles domestiques étant généralement moins volatiles que dans d'autres secteurs de l'économie. Les dépenses ne seront plus concentrées par le gouvernement et allouées à des projets sans avantage direct pour les citoyens, mais décentralisées grâce à la nouvelle répartition de la propriété des ressources entre de nombreux citoyens.

Quatrièmement, ces changements seront bénéfiques au développement des économies locales. Il est peu probable que les *nouvelles* dépenses soient futiles, et elles ne seront en aucun cas consacrées à des projets *pharaoniques*. La corruption politique découlant de la concentration des revenus du pétrole dans les mains des gouvernements, décrite dans la figure 3, est amenée à s'atténuer ou à disparaître. Ainsi, du point de vue de la politique économique, les choix opérés par la base entraîneront une allocation plus efficiente des ressources. On peut difficilement imaginer des dépenses plus inopportunes qu'elles ne l'ont été depuis les années 1970, suite au transfert des droits de propriété des grandes compagnies pétrolières aux gouvernements de la région. Depuis cette date, la performance des pays arabes producteurs de pétrole est un échec³⁷.

Cinquièmement, cette proposition aiderait le monde arabe à gérer l'explosion démographique des jeunes, le nombre élevé de jeunes de moins de 30 ans sans emploi, l'une des causes du printemps arabe. La figure 5, qui indique le nombre d'enfants de moins de 15 ans dans certains pays sélectionnés en 2012, montre que l'explosion démographique de certains pays arabes est amenée à croître dans les années à venir.

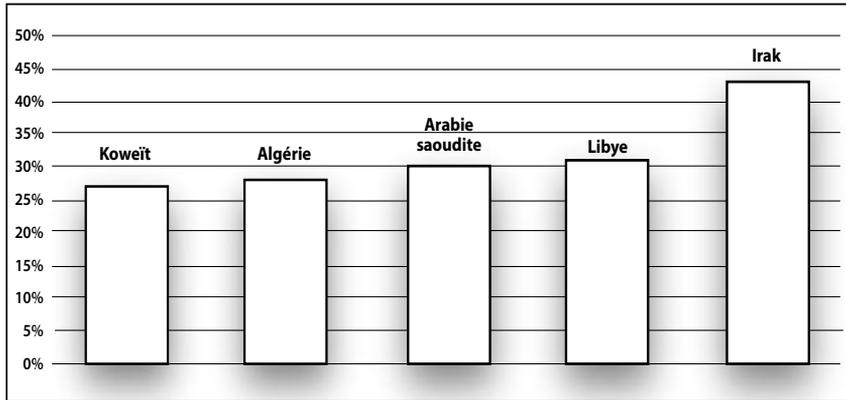


Figure 5 : la population de moins de 15 ans dans certains pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. (Données tirées du tableau intitulé « Population under Age 15 (Percent) », Henry J. Kaiser Family Foundation, consulté le 14 juin 2013, <http://kff.org/global-indicator/population-under-age-15/>.)

Les pays producteurs de pétrole de la région MOAN se sont avérés incapables de proposer un nombre d'emplois suffisant à une population active jeune et croissante. Le président Obama voit dans cette situation une source d'instabilité. Il a récemment déclaré dans son discours au siège de l'Union africaine : « Il suffit de regarder le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord pour nous apercevoir qu'un grand nombre de jeunes sans emploi et avec des voix bâillonnées peuvent alimenter l'instabilité et le désordre³⁸ ». Le plan de privatisation proposé générerait un flux de revenus pétroliers vers les citoyens qui entraînerait une augmentation des dépenses d'agrément des ménages. À leur tour, ces dépenses stimuleraient les embauches et créeraient des emplois pour les jeunes au lieu d'augmenter les acquisitions d'armements qui ne répondent pas aux besoins immédiats de la population. Le capital-investissement produit davantage de biens et de services, ce qui crée des emplois, y compris pour les jeunes.

Face à cette explosion démographique des jeunes, les gouvernements arabes ont injecté des fonds, pensant résoudre le problème en produisant davantage de pétrole au lieu de s'occuper des aspects fondamentaux que sont la formation et la création d'emplois. Cette situation qui perdure aujourd'hui représente un risque pour les producteurs de pétrole de la région MOAN. Suite au printemps arabe, l'Arabie saoudite, les EAU, le Koweït et l'Algérie ont consenti des augmentations de salaire aux salariés du secteur public, sans se préoccuper des coûts à long terme ni de l'augmentation de la production nationale. Il est possible que ces mesures apaisent la population et achètent provisoirement la paix, mais ces dépenses peu rentables exigent une augmentation à court terme de l'extraction pétrolière qui accélère l'épuisement des ressources et réduit les revenus pétroliers en raison d'une production accrue. Pour aggraver les choses, un afflux de pétrole supplémentaire risque d'inonder les marchés suite à l'accord sur le nucléaire iranien (s'il est ratifié), rendant impraticable la possibilité d'« acheter la paix » en injectant davantage d'argent. Un plan de privatisation fondé sur une distribution équitable d'actions aux citoyens apporte-

rait une réponse aux nombreuses doléances des jeunes dont les protestations ont déclenché le printemps arabe. Il permettrait par ailleurs d'atténuer le sectarisme et les tensions interethniques.

En quoi l'adoption d'un plan de privatisation permettrait-elle de réduire ce type de conflits ? D'une part, si tous les citoyens perçoivent les mêmes dividendes, quelles que soient leurs convictions religieuses et leur appartenance ethnique, le gouvernement ne pourra plus être accusé de partialité en faveur d'une religion ou d'une ethnie. D'autre part, après le transfert des droits de propriété, plus personne n'aura intérêt à détruire la source commune de revenu qui profite à tous. Les divers groupes auront tout intérêt à préserver la richesse pétrolière et les citoyens se considéreront davantage comme membres d'une nation plutôt que d'une tribu ou d'un groupe religieux.

Le plan proposé incite les compagnies pétrolières nationales existantes à modifier leurs conseils de direction. Il préconise de remplacer les représentants du gouvernement ou des familles royales par des représentants du peuple élus ou nommés pour une période déterminée. Ces derniers formeront des conseils d'administration chargés de contrôler la gestion des compagnies pétrolières et la distribution des bénéfices à la population.

Au terme du transfert légal de propriété, les compagnies pourront répartir leurs actions entre les citoyens, à part égale par habitant³⁹. Les nouveaux conseils d'administration seront habilités à prendre toutes les décisions relatives au versement des dividendes, à la stratégie de production pétrolière et à la politique tarifaire. Contrairement aux organes de contrôles actuels, des conseils adaptés à la situation de chaque pays seront mis en place. Ils seront tenus de rendre des comptes aux citoyens et chargés de gérer les dépenses en fonction de leurs besoins et attentes. Ces remaniements évinceront complètement le gouvernement central du processus. Afin de garantir la transparence et la responsabilité, chaque conseil d'administration sera tenu de publier régulièrement tous les comptes disponibles sur le web ou par d'autres moyens⁴⁰. Les dividendes versés aux citoyens seront calculés sur la base des performances de leur compagnie pétrolière citoyenne et de ses capacités à produire et commercialiser le pétrole et autres hydrocarbures.

Les obstacles potentiels au plan de privatisation

Cette approche se heurtera à deux problèmes considérables. Tout d'abord, il est peu probable que les gouvernements renoncent à une source de revenus garantie qui les aide à se maintenir au pouvoir. Les gouvernements arabes des pays producteurs de pétrole, qui financent une grande partie de leurs besoins grâce aux revenus pétroliers, ont des difficultés à envisager une autre solution. Toutefois, tel qu'indiqué au début de cet article, les revenus fiscaux payés par les citoyens propriétaires viendront remplacer les revenus auparavant directement perçus par les gouvernements auprès de l'industrie pétrolière. Avec le changement de politique proposé, le budget annuel de l'état sera alimenté par un impôt direct sur le revenu. De nombreux pays qui ne disposent ni de pétrole ni de ressources naturelles sont plus performants que les économies pétrolières. Singapour est l'un d'entre

eux. Les dividendes versés par les compagnies pétrolières seraient considérés comme des revenus ordinaires soumis au taux normal d'impôt sur le revenu.

Pour les pays arabes qui, à l'heure actuelle, ne prélèvent pas d'impôt sur le revenu, tels les producteurs de pétrole du golfe Persique, ce changement risque de représenter un défi, mais il est surmontable. L'Algérie qui, de son côté, a mis en place un système généralisé d'impôt sur le revenu ne sera pas confrontée à ce problème. L'introduction d'une fiscalité directe comme principale source de revenu de l'état permettrait au moins de résoudre la question du gaspillage et de la corruption évoquée ici. Les dépenses excessives et inutiles ne sont pas le seul fait des gouvernements arabes. En effet, comme l'explique la théorie des *choix publics*, toutes les administrations publiques tendent à augmenter leur taille et leur budget au-delà des bénéfices sociaux qu'elles apportent⁴¹.

Le second problème est lié aux marchés boursiers. Comme indiqué précédemment, les marchés du monde arabe ne sont pas aussi développés que ceux d'autres pays émergents ou en développement. Par conséquent, le citoyen moyen risque d'avoir peu d'expérience dans la gestion d'actions. De plus, les actions distribuées dans le cadre de ce plan supposent une répartition équitable des bénéfices communs tirés de la richesse pétrolière du pays et les droits ainsi attribués généreront des revenus pendant toute la durée de vie des ressources.

Certains actionnaires pourraient ne pas en percevoir la valeur à long terme. Autrement dit, ils ne comprendront pas la singularité de ces actions ni l'importance de la valeur capitalisée. Comme toute action, celle-ci aura une valeur reflétant théoriquement la valeur actuelle des flux futurs espérés sur la durée de vie de la ressource. Les citoyens devront être formés à la gestion de ces nouvelles actions. Étant donné que de nombreux citoyens des pays producteurs de pétrole de la région MOAN seront pour la première fois en possession d'actions, certains citoyens propriétaires non informés pourraient être tentés de vendre ces précieuses parts pour un montant inférieur à leur valeur. Par conséquent, s'ils sont autorisés à vendre leurs actions peu de temps après leur émission, les objectifs du plan ne seront pas atteints car cette vente libre permettrait à certains individus d'accumuler de la richesse par des moyens illicites avant le transfert des droits de propriété dans le but de contrôler le marché⁴². Pour éviter ce cas de figure, le plan prévoit que les actions émises demeureront la propriété des citoyens jusqu'à la fin de leur vie. Si cette disposition s'avère impossible, le plan doit comprendre au moins certaines restrictions imposées à la vente d'actions afin d'éviter les abus.

Bien qu'il s'agisse d'un État fédéré et non d'une nation, l'Alaska dispose d'un vaste territoire et d'importantes réserves de pétrole. En revanche, le cas de l'Alaska montre qu'il est possible de distribuer les revenus du pétrole à tous les citoyens. Son système s'apparente étroitement au plan de distribution suggéré ici. Le fonds *Alaska Permanent Fund* (APF), établi au profit des générations futures, verse chaque année une partie des bénéfices à tous les citoyens américains résidant en Alaska depuis une période continue d'au moins un an. « De nombreux citoyens [d'Alaska] ... étaient convaincus que le législateur avait dépensé trop rapidement et inefficacement le bonus de 900 millions de dollars encaissé par l'État en 1969 suite à la vente de concessions pétrolières. Cette conviction a

engendré la volonté de soustraire une partie des revenus pétroliers à tout contrôle politique direct⁴³ ». L'APF a effectué les premiers versements en 1982 et la fourchette du montant annuel par habitant a oscillé entre 331.29 dollars en 1984 et 1 884 dollars en 2014⁴⁴. Le plan proposé diffère du système alaskien en ce que l'Alaska dérive ses versements des redevances payées par les compagnies pétrolières à l'État. Dans notre plan, les paiements sont directement issus des revenus annuels du pétrole distribués sous forme de dividendes.

En dépit de ces différences, il est important d'examiner les bénéfices qu'en tireraient les citoyens des pays producteurs de pétrole de la région MOAN. S'appuyant sur le revenu par habitant généré par les exportations pétrolières en 2014, la figure 6 indique que ces bénéfices seraient substantiels. Ainsi, pour les citoyens qataris, par exemple, le revenu pétrolier par habitant s'élèverait en moyenne à 36 000 dollars par an. Au bas du classement, les citoyens algériens percevraient environ 1 326 dollars par an⁴⁵.

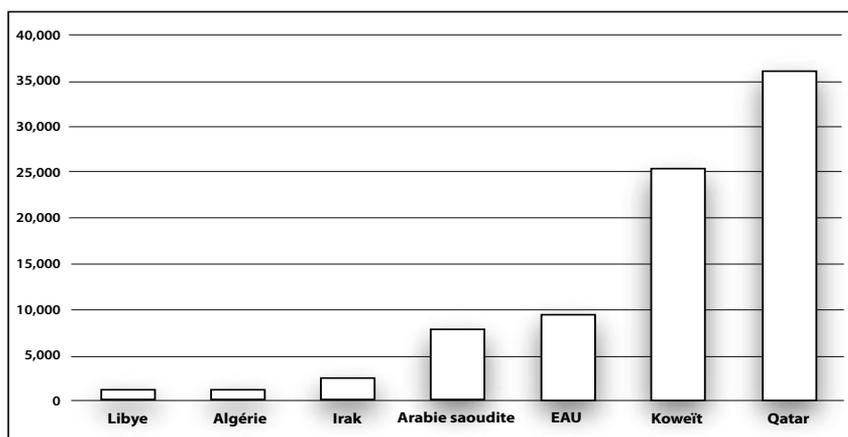


Figure 6 : les revenus net par habitant des exportations de pétrole des pays arabes en 2014. (Données exprimées en dollars 2014 pour la même année. Source : « OPEC Revenues Fact Sheet », US Energy Information Agency, 31 mars 2015, www.eia.gov/beta/international/regions-topics.cfm?RegionTopicID=OPEC.)

Il ne s'agit pas ici de versements directs aux citoyens comme en Alaska, mais d'une estimation du revenu par habitant en cas de distribution des recettes pétrolières à la population. Ces montants sont calculés par personne, ce qui représente une somme substantielle par famille. L'augmentation de la production de pétrole américain et la modification des fondamentaux des marchés pétroliers mondiaux ont entraîné une nette baisse du prix du baril autour de cinquante dollars. Il est important de noter les implications d'une telle baisse sur le plan de privatisation proposé.

La privatisation envisagée générerait un montant approximatif comparable sous forme de dividendes versés aux citoyens des pays arabes producteurs de pétrole. Ce chiffre brut ne tient pas compte des coûts d'extraction. Le montant perçu par les citoyens serait donc inférieur, une partie des revenus couvrant les coûts de maintenance des installations industrielles et les coûts d'exploitation.

Conclusion

Comme le souligne Daniel Kahneman, cette proposition modifierait les incitations et contraindrait les gouvernements à rendre davantage des comptes à leurs citoyens⁴⁶. Si sa mise en œuvre se heurterait à certains obstacles, le plan de privatisation proposé n'en mérite pas moins d'être examiné attentivement. Au vu de la situation actuelle des pays producteurs de pétrole de la région MOAN et des troubles qu'elle a alimentés en 2011, le moment est venu d'adopter une nouvelle approche. Sur le long terme, la région se porterait mieux si les gouvernements acceptaient de transférer les droits de propriété du pétrole et du gaz naturel aux citoyens grâce à l'émission d'actions qui dégageraient des dividendes⁴⁷.

Les États-Unis profiteraient de certaines retombées positives, notamment une réduction des dépenses liées à la projection de forces dans le but de sécuriser les approvisionnements et le couloir pétrolier, et de préserver la stabilité de la région. Le plan proposé apaiserait les conflits religieux qui menacent cette stabilité et réduirait la présence des États-Unis dans la région, diminuant ainsi le coût des interventions militaires américaines dans ces pays.

En somme, ce plan transformerait ce qui est considéré à tort comme une *malédiction* en une *bénédiction*. Des institutions démocratiques et des états plus démocratiques apparaîtraient à mesure que déclinera la corruption politique. Le moment est venu pour les citoyens des pays arabes producteurs de pétrole de véritablement *posséder* leurs ressources nationales. En entravant ce flux de bienfaits et en freinant l'instauration de la démocratie dans la région, les leaders arabes se rendraient passibles d'un délit d'omission. Malgré les défis que puisse présenter la politique que nous proposons, le maintien de la situation actuelle est trop coûteux pour la région et pour le reste du monde. Appuyant notre position, *The Economist* affirme que la situation actuelle n'est pas viable et que l'alternative risque d'être pire :

L'idée que certaines civilisations seraient inadaptées à la démocratie a été utilisée de Taïwan à l'Afrique du Sud : cet argument ne tient jamais longtemps la route. Jusqu'ici, le printemps arabe s'est avéré dans l'ensemble chaotique. Mais condamner les Arabes à la servitude politique n'est pas une solution. Cela ne fait que retarder l'explosion⁴⁸.

Notes

1. Les idées relatives à la privatisation du pétrole et au renforcement du pouvoir des citoyens reprises dans le présent article ont été exposées pour la première fois dans AKACEM, Mohammed et MILLER, Dennis D., « Let It Flow », *Washington Times*, 21 février 2003, www.washingtontimes.com/news/2003/feb/21/20030221-085612-4813r/. Les auteurs voient dans le printemps arabe l'une des possibles conséquences directes de la non application des réformes suggérées en 2003. Il est encore trop tôt pour savoir si le printemps arabe entraînera des changements significatifs au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, mais les auteurs de cet article soutiennent que sans les réformes proposées, les citoyens des pays arabes producteurs de pétrole continueront à exiger une plus grande part des richesses pétrolières. S'ils sont privés des moyens adéquats pour exprimer leur préférence et formuler leurs griefs, ils pourraient avoir recours à d'autres formes d'action qui déstabilise-

raient l'ensemble de la région, avec des répercussions plus vastes sur les marchés pétroliers et l'économie mondiale. Les chiffres présentés dans le présent article sont dérivés des données tirées des sources indiquées.

2. *Id.*

3. La théorie de la malédiction des ressources naturelles prétend que les pays riches en ressources naturelles affichent souvent des taux de croissance économique faibles malgré ces richesses. Voir par exemple COLLIER, Paul et VENABLES, Anthony J., éd., *Plundered Nations? Successes and Failures in Natural Resource Extraction*, New York : Palgrave Macmillan, 2011.

4. Le présent article démontre ce manque de responsabilité et compare les pays arabes producteurs de pétrole avec la Norvège sur la base des indicateurs de gouvernance publiés par la Banque mondiale.

5. Les termes *plan* et *modèle* sont ici employés de manière interchangeable pour désigner le plan de privatisation du pétrole proposé. Ce plan ou modèle plaide en faveur d'un programme de distribution d'actions qui prévoit de verser à chaque citoyen des dividendes calculés en fonction des ventes et de la rentabilité de la production de pétrole (et de gaz dans certains cas). Les détails de ce plan ainsi que ses modalités de fonctionnement et ses limites sont exposés dans les chapitres suivants.

6. FRIEDMAN, Milton, « Using the Market for Social Development », in *Economic Reform in China: Problems and Prospects*, éd. DORN, James A., et XI, Wang, Chicago : University of Chicago Press, 1990, p. 13.

7. GOLDMAN, Marshall I., *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*, New York : Oxford University Press, 2010.

8. FRIEDMAN, Thomas L., *Hot, Flat, and Crowded: Why We Need a Green Revolution, and How It Can Renew*, New York : Farrar, Straus and Giroux, 2008, pp. 79–100.

9. Voir FRIEDMAN, Thomas L., « The First Law of Petropolitics », *Foreign Policy*, consulté le 16 octobre 2009, www.foreignpolicy.com/articles/2006/04/25/the_first_law_of_petropolitics. En réalité, cette thèse ne peut être considérée comme une « loi » à proprement parler puisqu'elle est démentie par l'exemple de la Norvège où l'on observe une corrélation positive entre la richesse pétrolière et la démocratie. Le problème est plutôt à chercher dans la différence entre les pays qui ont découvert du pétrole *avant* d'avoir créé un cadre institutionnel fort et ceux qui ont trouvé du pétrole *après* avoir mis en place les règles du jeu d'une démocratie solide.

10. SUBRAMANIAN, Arvind, « *Egypt's Rent Curse* », Peterson Institute for International Economics, 22 février 2011, www.piie.com/blogs/realtime/?p=2047.

11. Voir Programme des Nations Unies pour le Développement, Fonds Arabe pour le Développement Économique et Social et Programme arabe du Golfe pour les organismes de développement des Nations Unies [ci-après PNUD], *Arab Human Development Report, 2004 : Towards Freedom in the Arab World*, New York : UNDP, 2005, p. 152, www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2004e.pdf.

12. Voir DIAMOND, Larry, « Why Are There No Arab Democracies? », *Journal of Democracy* 21, no. 1, janvier 2010, pp. 93–104.

13. AKACEM, Mohammed, « The Fallacy of the Resource Curse in Arab Oil Economies: The Role of Institutions » (document présenté à la réunion de l'Association of Private Enterprise Education, Maui, Hawaï, avril 2013).

14. ROSS, Michael L, « Does Oil Hinder Democracy? », *World Politics* 53, avril 2001, pp. 325–361 ; et AKACEM, « *Fallacy of the Resource Curse* ». Dans cet article, les auteurs ont analysé la malédiction des ressources naturelles à partir de données de panel dans pouvoir démontrer son existence. Les mêmes résultats ont été obtenus lors d'une analyse similaire effectuée en Norvège. S'ils ont éclairé certaines questions importantes, la plupart des travaux sur la malédiction des ressources naturelles ont ignoré ou n'ont pas évalué le rôle des institutions. Cet article n'explique pas les aspects techniques du modèle, mais il est important d'admettre que dans les états pétroliers, la démocratie peut avoir davantage de difficulté à s'implanter. Ce phénomène semble dépendre du moment où le pétrole a été découvert : avant ou après la mise en place du gouvernement et autres institutions.

15. Brian Whitaker a expliqué qu'« en règle générale, les impôts élevés favorisent la démocratie et les gouvernements responsables. En revanche, dans les pays faiblement taxés, la pression en faveur de la démo-

cratie et de la responsabilité est habituellement plus faible ». Voir « Why Taxes Are Low in the Middle East », *Guardian*, 23 août 2010, www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/aug/23/why-taxes-low-arab-world.

16. FAUCON, Benoît, SPINDLE, Bill et SAID, Summer, « OPEC's Pricing Leverage Is Weakening », *Wall Street Journal*, 31 mai 2015, www.wsj.com/articles/opecs-pricing-leverage-is-weakening-1433117819.

17. Paradoxalement, le plus grand fonds souverain ne se trouve pas dans la région MOAN, ni aux EAU, ni en Arabie saoudite, mais en Norvège, pays qui dispose du fonds souverain le plus transparent du monde. Ce fait corrobore notre principale thèse selon laquelle la solidité des institutions est importante et favorise le développement de démocraties viables, là où elles sont souhaitées. Voir « *Sovereign Wealth Fund Rankings* », Sovereign Wealth Fund Institute, consulté le 31 juillet 2015, www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/.

18. ROSS, « *Does Oil Hinder Democracy?* », p. 337. On peut citer comme exemple les pays arabes non pétroliers du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

19. Voir ROSS, « *Does Oil Hinder Democracy?* » ; et ALEXEEV, Michael et CONRAD, Robert, « The Elusive Curse of Oil », *Review of Economics and Statistics* 91, no. 3, 2009, pp. 586-589.

20. Le Koweït n'apparaît pas dans la figure 1, mais les données indiquent un pourcentage des dépenses militaires nettement plus élevé que celui des autres pays du golfe Persique, notamment pendant et après l'opération *Tempête du désert*. En 1990, les dépenses militaires du Koweït représentaient 48.5 pour cent du produit intérieur brut du pays, 117 pour cent en 1991 et 31.8 pour cent en 1992. Voir « *Military Expenditure* », Stockholm International Peace Research Institute, consulté le 14 septembre 2015, www.sipri.org/research/armaments/milex.

21. ROSS, « *Does Oil Hinder Democracy?* »

22. ALEXEEV et CONRAD, « *Elusive Curse of Oil* ».

23. *Id.*, p. 586.

24. AKACEM, Mohammed, « *The Economics of the Arab Spring: Implications of the Resource Curse* » (document présenté lors de la 82e réunion annuelle de la Southern Economic Association, la Nouvelle-Orléans, 16-18 novembre 2012).

25. La Tunisie, la Libye et l'Égypte ont changé de gouvernement suite au printemps arabe. Cependant, d'autres pays arabes ont pris des mesures visant à éviter une révolution totale ou réprimé les soulèvements. L'Algérie, par exemple, a étouffé les révoltes tout en s'empressant de proposer une augmentation du salaire des fonctionnaires. Ce qu'elle n'aurait pas fait dans d'autres circonstances. Le Koweït et l'Arabie saoudite ont également annoncé de vastes programmes en faveur de la jeunesse et accordé d'importantes hausses de salaire aux employés du secteur public.

26. CAMPANTE, Filipe R. et CHOR, Davin, « Why Was the Arab World Poised for Revolution? Schooling, Economic Opportunities, and the Arab Spring », *Journal of Economic Perspectives* 26, no. 2, 2012, p. 184.

27. « Expression et responsabilité reflètent la perception de la capacité des citoyens d'un pays à participer au choix de leur gouvernement, ainsi que la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de la presse ». « *Voice and Accountability* », Banque mondiale, consulté le 29 juin 2014, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/va.pdf>.

28. AKACEM, Mohammed, « The Fallacy of the Oil Curse and the Fate of the Arab World », *Your Middle East*, 22 mai 2013, www.yourmiddleeast.com/business/the-fallacy-of-the-oil-curse-and-the-fate-of-the-arab-world_15249.

29. TSUI, Kevin K., « More Oil, Less Democracy: Evidence from Worldwide Crude Oil Discoveries », *Economic Journal* 121, no. 551, mars 2011, p. 90.

30. Les « sept sœurs » étaient les sociétés suivantes : Anglo-Persian Oil Company (BP), Gulf Oil, Standard Oil of California (SoCal), Texaco (Chevron), Royal Dutch Shell, Standard Oil of New Jersey (Esso) et Standard Oil Company of New York (ExxonMobil). Pour de plus amples informations sur ce processus et la flambée des prix du pétrole qui en a résulté sur le marché international, voir JOHANY, Ali D., *The Myth of the OPEC Cartel: The Role of Saudi Arabia*, New York : John Wiley & Sons, 1980.

31. *Id.*

32. Les auteurs soutiennent que le pétrole n'est pas à blâmer. La faute revient au contraire aux gouvernements non tenus de rendre des comptes qui contrôlent le pétrole et perçoivent les revenus qu'il génère. La proposition consistant à modifier la direction des flux de revenus du pétrole, des gouvernements vers les citoyens, évite les inconvénients des accords précédents.

33. Le plan de privatisation que nous proposons a été esquissé pour la première fois par Akacem et Miller dans l'article « *Let It Flow* ».

34. La question qui n'est pas entièrement résolue est la suivante : comment convaincre le gouvernement d'un pays producteur de pétrole de renoncer au contrôle qu'il exerce sur la richesse pétrolière pour le transférer à ses propriétaires légitimes ? Dans le contexte du printemps arabe, la menace des citoyens a suffi pour que soient amorcés, dans certains pays, les changements nécessaires pour répondre aux doléances de la population. D'autres pays de la région sont paralysés par les troubles et l'instabilité. À partir du moment où les citoyens possèdent une partie de la richesse d'un pays, ils sont moins enclins à rejoindre les groupes extrémistes ou à déstabiliser le gouvernement.

35. Le modèle proposé ici est une version remaniée du modèle présenté dans AKACEM, Mohammed, et MILLER, Dennis D., « Privatizing OPEC: A Property Rights Perspective », *Berichte / Forschungsinstitut der Internationalen Wissenschaftlichen Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik* 15, 2005, pp. 70-80. Un examen plus approfondi de la privatisation du pétrole est disponible dans AKACEM, Mohammed, « The Myth of the Oil Curse in Arab Oil Exporting Economies: Evidence from Norway and Singapore », *Singapore Middle East Papers*, no. 13, 22 juin 2015, https://mei.nus.edu.sg/themes/site_themes/agile_records/images/uploads/Download_SMEP_13_-_Akacem.pdf.

36. Dans le présent article, les références au « monde arabe » désignent en général les pays arabes producteurs de pétrole. Les propositions et recommandations s'adressent exclusivement aux pays producteurs de pétrole.

37. Les auteurs ne prétendent pas que la situation des pays arabes était meilleure quand les ressources en pétrole étaient entièrement contrôlées par les grandes compagnies pétrolières. Ce n'était pas le cas. La situation ne s'est toutefois pas améliorée avec le transfert de propriété de ces compagnies aux gouvernements car les gouvernements et les dirigeants de ces pays ont adopté la même attitude. Ils ont cependant utilisé les revenus pétroliers pour servir directement leurs propres intérêts plutôt que ceux de la population, tout en affirmant que le pétrole était la propriété des citoyens. Cette tendance s'observe de longue date. Voir MILLER, Dennis, « States Do Good, Arab Economies Done Ill », tribune libre, *Wall Street Journal*, 3 septembre 1987.

38. « *Remarks by President Obama to the People of Africa* », Washington, DC : White House, Office of the Press Secretary, 28 juillet 2015, www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/28/remarks-president-obama-people-africa.

39. Tel qu'évoqué précédemment, un certain pourcentage de la manne pétrolière doit être mis de côté pour les générations futures.

40. L'exemple de la Norvège montre que ce n'est pas difficile. Tout le monde peut consulter les données relatives au fonds sur le web. Voir « *The Norwegian People Own the Fund* », Norges Bank, consulté le 14 septembre 2015, www.nbim.no/en/. Par ailleurs, tel qu'indiqué plus haut, si aucun gouvernement n'est prêt à renoncer à contrôler la manne pétrolière, le printemps arabe tient lieu d'avertissement. Il signale aux dirigeants des pays arabes exportateurs de pétrole qu'ils ne pourront faire l'impasse sur la nécessité de changer la situation. Plusieurs pays évoqués précédemment ont indiqué qu'ils apporteraient une réponse.

41. Voir BUCHANAN, James M. et TOLLISON, Robert D., éd., *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1972.

42. Ce groupe inclut les anciens hauts responsables de l'État, les membres de la famille royale et les entreprises susceptibles d'avoir accumulé des richesses illégalement. Des non-ressortissants voire des compagnies pétrolières occidentales pourraient prendre le contrôle du marché puisqu'ils disposent des fonds nécessaires.

43. « *Alaska Permanent Fund Corporation* », Sovereign Wealth Fund Institute, consulté le 14 septembre 2015, www.swfinstitute.org/swfs/alaska-permanent-fund-corporation/.

44. *Id.*

45. Ce qui représente une baisse considérable par rapport à 2011, de 50 000 à 36 000 dollars pour les Qataris et de 1 600 à 1 326 dollars pour les Algériens (ce montant étant considéré par personne, une famille moyenne aurait donc toujours une situation confortable en termes de parité de pouvoir d'achat).

46. La responsabilité est renforcée par ce que le Prix Nobel, Daniel Kahneman, appelle « aversion à la dépossession » : « La possession d'un bien ... accroît sa valeur ». Quand les gouvernements contrôlent et possèdent le bien, dans notre cas le flux de revenus pétroliers, les citoyens sont déconnectés des ressources et n'ont de propriétaire que le nom. Mais dès qu'ils perçoivent le revenu, ils en deviennent les véritables propriétaires. Quand ce revenu devient tangible, il a plus de valeur pour eux en raison du principe d'aversion à la dépossession. Par conséquent, si un gouvernement démocratique propose de financer un projet, ce dernier doit présenter pour les citoyens un bénéfice supérieur au revenu auquel ils renoncent. Cette nouvelle dotation tendra à discipliner les dépenses des gouvernements et les incitera à se concentrer sur les projets apportant une véritable valeur ajoutée aux citoyens. Voir KAHNEMAN, Daniel, *Thinking, Fast and Slow*, New York : Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp. 293–299.

47. On peut évidemment argumenter que ce plan de privatisation est trop complexe à gérer et qu'un gouvernement *honnête* obtiendrait les mêmes résultats en investissant les revenus issus du pétrole et du gaz. Malheureusement, ce scénario ne s'est pas produit et risque de ne jamais se produire. La nouvelle approche aurait au moins l'avantage de minimiser la puissance des gouvernements et de les obliger à recourir à l'impôt, avec toutefois le consentement des citoyens, afin d'établir progressivement un climat de responsabilité qui conduirait, avec le temps, à la mise en place d'institutions adéquates et à une avancée vers la démocratie.

48. « Arab Democracy: The Lesson of Algeria », *Economist*, 19 avril 2014, www.economist.com/news/leaders/21600984-even-if-arab-spring-has-sorely-disappointed-dictators-even-benevolent-ones-are-not.

Y a-t-il une justice pour les crimes économiques ?

La commission de vérité du Kenya

KIMBERLY LANEGRAN, PHD*

Nombreux sont les pays qui, au sortir de sombres périodes d'intense conflit politique ou d'oppression, ont mis en place des commissions de vérité dans le but de reconnaître les violations passées des droits de l'homme, de rendre justice aux victimes et de favoriser la guérison collective et la réconciliation. Dans la plupart des cas, ces commissions visent à faire la lumière sur les injustices telles que l'enrôlement des enfants soldats, les disparitions forcées, la violence policière, la violence généralisée à l'égard des femmes, les assassinats, les meurtres et la torture. Au cours des dernières années, certains acteurs ont toutefois pris conscience de la faiblesse d'une justice transitionnelle et de mesures de réconciliation ignorant les injustices sociales et économiques. Pour Rama Mani, par exemple, les organes de justice transitionnelle se doivent d'examiner la manière de traiter les économies de guerre et la corruption, notamment, si l'on « souhaite atteindre les objectifs visés » dans ce domaine¹. En effet, Dustin Sharp note une nouvelle préoccupation liée à la prise en compte de la violence et de la justice économiques dans l'étude de la justice transitionnelle². Parallèlement, un petit nombre de commissions de vérité se sont penchées sur un ensemble restreint de crimes et atrocités économiques pour lesquels elles ont tenté d'obtenir justice.

La *Truth, Justice and Reconciliation Commission–TJRC* (Commission Vérité, Justice et Réconciliation–CVJR) du Kenya (2008-2013) a été créée avec un mandat novateur exigeant explicitement d'enquêter sur un vaste éventail d'injustices économiques présumées. Nombreux étaient ceux qui voyaient dans les crimes économiques, et notamment la spoliation foncière, perpétrés contre les Kényans depuis l'indépendance, l'origine de la crise de violence post-électorale qu'a connu le Kenya en 2008. Pendant sa phase d'enquête, la CVJR s'est activement employée à s'acquitter de cet aspect de ses responsabilités, collectant des preuves de violation des droits économiques et examinant les allégations. De leur côté, les Kényans ont relaté, à travers leurs témoignages et observations, un nombre

*Titulaire d'un doctorat de l'*University of Florida*, Kimberly Lanegran est professeure associée de science politique au *Coe College*, dans l'Iowa. Elle est l'auteure de nombreux écrits sur les structures de la justice transitionnelle, s'appuyant sur les recherches qu'elle a effectuées au Kenya, en Sierra Leone et au Timor oriental. L'étude à la base de cet article a été soutenue par le fonds de recherche d'*Edward S. Murray Memorial* du *Coe College*.

considérable d'injustices économiques perçues, affichant une inclination notable à la révélation de ce type de violations. Toutefois, certaines conclusions spécifiques portant sur les crimes économiques ont provoqué un sérieux conflit entre la CVJR et le gouvernement du président Uhuru Kenyatta, ainsi qu'au sein de la commission elle-même. La publication du rapport final de la commission a été ternie par le scandale déclenché par le refus de plusieurs de ses membres de signer le volume consacré aux crimes économiques. Accusant le cabinet du président d'avoir altéré leur travail, ces derniers ont publié une opinion dissidente. Certains hauts représentants du gouvernement estimaient apparemment que les conclusions de la commission concernant les spoliations foncières étaient intolérables ou inquiétantes.

La démarche novatrice du Kenya visant à intégrer la justice économique à la justice transitionnelle permet d'éclairer les possibilités et les limites de ce mandat élargi. Le présent article évalue la manière dont la CVJR a appliqué son mandat et le type de données qu'elle a utilisées pour enquêter sur les injustices économiques ; il résume les conclusions de la CVJR en matière de crimes économiques, accordant une attention particulière aux malversations dans l'attribution des terres et examine le conflit politique déclenché par certaines conclusions de la CVJR concernant les crimes économiques. Il aboutit à quatre conclusions. Premièrement, les enquêtes portant sur un vaste éventail d'atteintes aux droits de l'homme peuvent fournir une preuve convaincante des liens existants entre les crimes économiques et politiques. Deuxièmement, un obstacle persistant à la recherche de la vérité continue d'entraver les enquêtes menées sur les violations des droits économiques : les commissions de vérité, souvent incapables d'établir la véracité des témoignages individuels, ont du mal à identifier la nature de la vérité qu'elles ont « trouvée ». Troisièmement, les commissions peuvent dans le même temps, et peut-être pour les mêmes raisons, être amenées à s'appuyer largement sur des sources secondaires ou des rapports existants. Cette pratique remet en cause l'unicité de leurs contributions à la justice. Enfin, les commissions de vérité chargées de traiter les injustices économiques peuvent susciter des réactions politiques véhémentes de la part de fonctionnaires gouvernementaux impliqués dans des violations continues et persistantes de ce type.

Les commissions de vérité et la justice économique

Les violations des droits civils et politiques ont toujours été la principale préoccupation des commissions de vérité. La Commission vérité et réconciliation d'Afrique du Sud, par exemple, s'est attachée à identifier les responsables de crimes, tels qu'assassinats sanctionnés par l'État, bombardements et abus, dans les rangs du Congrès national africain. La Commission Rettig du Chili a analysé la répression politique et enquêté sur les enlèvements, les disparitions, les meurtres et la torture. Comme le souligne Ruben Carranza, « les violations des droits civils et politiques sont non seulement considérés comme justiciables, mais également susceptibles d'être réparées par la justice transitionnelle. En revanche, les violations des droits socioéconomiques sont généralement considérées comme non justiciables et, par conséquent, plus faciles à résoudre par une référence

fourre-tout aux programmes de développement³ ». Sharp voit dans ce parti pris contre le règlement des violations socioéconomiques une « zone d'ombre » qui fausse l'examen de la violence et des injustices et ralentit tout processus de justice⁴. Ainsi, l'enquête menée par la Commission vérité et réconciliation d'Afrique du Sud sur un éventail limité de crimes a mis au jour pour les années d'apartheid une « vérité » rassemblant les expériences d'une minorité de Sud-africains, des agents de l'État et des activistes politiques pour la plupart. Pour Mahmood Mamdani, en ignorant les victimes de crimes économiques, tels que les 3,5 millions de personnes expulsées de leurs terres par la force, « la [Commission vérité et réconciliation] a gommé la grande majorité des victimes de l'apartheid de sa version de l'histoire⁵ ».

Pour de nombreux experts, la prépondérance accordée par la justice transitionnelle aux crimes politiques sur les crimes économiques a ses racines dans le mouvement dont elle est issue : le domaine plus vaste des droits de l'homme⁶. La distinction entre les droits civils et politiques d'un côté, et les droits économiques, sociaux et culturels de l'autre, est apparue après-guerre avec la naissance du mouvement mondial pour les droits de l'homme et la rédaction de deux documents distincts : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette distinction a pris une dimension politique pendant la guerre froide, le bloc de l'Ouest accordant une importance prépondérante aux violations des droits politiques et civils⁷. D'origine occidentale, la théorie de la justice transitionnelle a fait sienne, tout au moins dans un premier temps, cette prédominance implicite des droits civils et politiques.

Toutefois, un nombre croissant d'experts, activistes et professionnels exhorte les organes de justice transitionnelle à étendre leur champ d'action et à rechercher la vérité et la justice pour les victimes de crimes économiques. Chandra Sriram identifie trois types d'arguments étayant cette revendication : les droits de l'homme sont indivisibles, les crimes économiques et politiques coexistent généralement et la prévention des conflits est impossible sans correction des injustices économiques⁸. Il n'y a pas de hiérarchie des droits, c'est pourquoi l'exigence d'une protection complète des droits de l'homme remporte une adhésion croissante⁹. Les études approfondies des pays en transition révèlent fréquemment, comme le constate Carranza, que « les violations des droits civils et politiques et celles des droits socioéconomiques sont perpétrées par un groupe d'auteurs toujours semblable sur des groupes de victimes qui se confondent¹⁰ ». Et Lisa J. Laplante de conclure : « Malgré les procès et réparations, si les inégalités économiques et sociales sont négligées et si les doléances des pauvres et des personnes marginalisées ne sont pas entendues, les garanties de non-répétition demeurent incertaines¹¹ ». Plusieurs études de cas menées en Asie et en Afrique ont remporté l'assentiment de nombreux experts¹².

En outre, pour être crédibles aux yeux des populations concernées, les commissions de vérité se doivent de répondre aux attentes des victimes et les études menées dans le monde entier montrent que les victimes de crimes économiques exigent justice et réparation¹³. Ainsi, pour la majorité des Togolais interrogés par Lonzozou Kpanake et Etienne Mullet la principale mission des commissions de vérité consiste à « documenter l'éventuelle exploitation économique et sociale de certains groupes par d'autres groupes¹⁴ ». De

la même manière, Gearoid Millar a relevé dans la ville de Makeni, en Sierra Leone, que la plupart des résidents « pensaient qu'un projet de justice transitionnelle visant à rétablir la paix dans le pays devait inclure la construction d'écoles, de centres médicaux, de routes, etc., et non pas l'organisation de procès ni la recherche de la vérité¹⁵ ». Les victimes souhaitent obtenir réparation pour les violations de leurs droits économiques.

Quelques commissions de vérité ont décidé qu'elles ne pouvaient faire l'économie de l'examen des violations des droits économiques marquant les périodes de violence politique sur lesquelles elles enquêtaient. Une nouvelle voie a été ouverte au Tchad où la commission de vérité (1990-1992) a reçu le mandant explicite de faire la lumière sur les allégations relatives aux transactions financières illégales de l'ancien président Hissène Habré. De leur côté, les commissions de vérité de Sierra Leone (2002-2004) et du Timor oriental (2002-2005) ont conclu que les injustices économiques généralisées faisaient partie des antécédents et des causes profondes à l'origine de l'explosion de violence qui a ravagé ces pays dans les années 1990. Leurs rapports recensent de nombreux exemples de crimes économiques. Après avoir identifié certaines entreprises complices de crimes économiques dans les industries du diamant et du bois, la commission sierra-léonaise a conclu que « la cupidité, la corruption et le népotisme endémiques qui ont privé la nation de sa dignité et réduit la plupart de ses habitants à l'état de pauvreté constituaient la cause principale de la guerre¹⁶ ». Le mandat de la commission de vérité du Liberia incluait explicitement d'enquêter sur les « crimes économiques tels que l'exploitation des ressources naturelles ou publiques visant à prolonger les conflits armés¹⁷ ». Cette dernière a réuni les preuves d'une corruption colossale, de l'acquisition illégale de terres et d'une privation économique systématique au profit des élites politiques.

Analysant les incursions de cinq commissions de vérité africaines dans le domaine des crimes économiques, Sharp propose trois explications possibles à leur volonté d'étendre le périmètre de la justice transitionnelle. Premièrement, les autorités tchadiennes travaillant, selon lui, de manière isolée « n'ont pas été fortement influencées par le scénario dominant [droits de l'homme/justice transitionnelle]. » Deuxièmement, quand ces commissions ont été créées au début du vingt-et-unième siècle, « les travaux relatifs aux droits économiques et sociaux s'étaient multipliés au sein des Nations Unies et des OIG [organisations intergouvernementales] de manière générale, les activistes faisant énergiquement valoir la nécessité de placer les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux sur un pied d'égalité ». Enfin, les conflits sévissant dans ces pays étaient à tel point imprégnés de violence économique que « se concentrer exclusivement sur les atteintes à l'intégrité physique aurait semblé totalement inopportun¹⁸ ». Par conséquent, le travail des commissions de vérité a été plus fréquemment étendu aux violations des droits économiques et sociaux.

Cependant, ce nouveau mandat a suscité quelques appels à la prudence. Les commissions qui enquêtent uniquement sur les crimes civils et politiques ont déjà des difficultés à mener des enquêtes complètes et à tirer des conclusions exhaustives car leurs calendriers sont extrêmement serrés et leurs ressources financières limitées. Surcharger les commissions de vérité risque de les conduire à faire des promesses encore plus irréalistes

pour finalement échouer à répondre à ces attentes accrues en matière de justice et de réparation¹⁹. Bien que défenseur de ce mandat élargi, Sharp juge nécessaire d'examiner attentivement les interactions entre la justice transitionnelle et les acteurs et objectifs plus larges du développement, ainsi que leurs capacités et limites spécifiques²⁰. En intervenant dans les réparations économiques et les initiatives visant à corriger les injustices économiques, la justice transitionnelle pénètre dans la sphère des « efforts de développement » à plus long terme. Or, les projets transitionnels à court terme peuvent-ils apporter une contribution spécifique fructueuse ? Enfin, les commissions qui enquêtent sur les violations des droits économiques sont exposées à une résistance politique accrue car « dans les périodes de transition, les problèmes tels que la corruption sont souvent très répandus et impliquent des acteurs économiques et politiques puissants²¹ ». Par conséquent, Roger Duthie est partisan d'une inclusion relativement limitée des actes de violence économique, et « notamment les actes qui constituent des crimes internationaux et entraînent des violations graves et généralisées des droits économiques et sociaux », dans les projets de justice transitionnelle²².

La Commission vérité et réconciliation du Kenya

Au Kenya, les premières réflexions sur la création d'une commission de vérité ont été initiées en 2002, au moment de l'éviction du *Kenya African National Union*, le parti qui avait dominé le paysage politique sous la présidence de Jomo Kenyatta puis de Daniel arap Moi, par le président Mwai Kibaki et son gouvernement national de la coalition arc-en-ciel. Un groupe de travail chargé de se prononcer sur l'opportunité d'une commission de vérité pour enquêter sur les allégations de violations des droits de l'homme a alors été mis en place. Ce dernier a révélé l'existence de violations et de crimes économiques non résolus devant faire l'objet d'une enquête et conclu que les Kényans étaient d'avis qu'une commission de vérité serait bénéfique à leur pays²³. En ce qui concerne les violations des droits économiques, sociaux et culturels, ce groupe de travail a préconisé un mandat limité. S'il admettait l'indivisibilité de l'ensemble des droits de l'homme et reconnaissait qu'au Kenya « les crimes économiques perpétrés étaient partie intégrante des violations des droits de l'homme », le groupe de travail s'est dit très préoccupé par « la difficulté à enquêter sur les crimes économiques et à identifier les coupables²⁴ ». C'est pourquoi il a vivement recommandé que la commission de vérité enquête uniquement sur « un nombre limité de crimes économiques ayant une incidence directe sur la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels²⁵ ». Toutefois, le soutien politique en faveur d'une commission de vérité s'est rapidement affaibli et le gouvernement a enterré le projet.

Suite à la crise de violence résultant des élections contestées de décembre 2007, le Kenya a réexaminé le bien-fondé d'une commission de vérité. Un processus de dialogue national et de réconciliation a alors été initié dans le but de promouvoir la paix, la réforme politique, ainsi que la réconciliation et la justice au Kenya. Au cours des négociations, l'idée d'une commission de vérité semble avoir été remise sur la table par les membres de

l'équipe de médiation internationale dirigée par Kofi Annan. Les représentants politiques kényans se sont finalement mis d'accord sur la mise en place d'une Commission vérité, justice et réconciliation chargée de se pencher aussi bien sur la justice socioéconomique que politique²⁶.

Traiter les crimes économiques

La loi instaurant la commission de vérité du Kenya comportait certaines dispositions classiques. « Afin de promouvoir la paix, la justice, l'unité nationale, la guérison et la réconciliation », elle a reçu le mandat de constituer un inventaire précis des crimes contre l'humanité et autres violations flagrantes des droits de l'homme commis par des fonctionnaires et d'identifier les causes de ces crimes²⁷. Elle était habilitée à recommander des poursuites judiciaires dans certains cas et l'amnistie dans d'autres, sous certaines conditions. Elle pouvait également recommander des moyens de restitution, y compris des réparations, pour les victimes. La commission était habilitée à tenir des audiences publiques et tenue de publier un rapport final. Chargée d'enquêter sur des crimes commis sur une période de 45 ans, elle a exercé la compétence temporelle jusqu'ici la plus étendue pour une commission.

Le mandat de la commission kényane comprenait notamment le recensement exact et complet des crimes économiques alors que quelques violations des droits économiques, telles que « la corruption à grande échelle et l'exploitation des ressources naturelles ou publiques » ont été identifiées. Par ailleurs, la commission était chargée « d'enquêter sur les acquisitions irrégulières et illégales de terres publiques et d'émettre des recommandations sur leur restitution » ainsi que « d'enquêter et d'établir la vérité sur la marginalisation économique des communautés et d'émettre des recommandations sur la manière d'y remédier²⁸ ». Toutefois, si les crimes spécifiques relevant de la compétence de la commission en matière de crimes contre l'humanité et de violations flagrantes des droits de l'homme avaient été précisément définis, les autorités kényanes n'ont fourni à la commission aucune définition détaillée des violations des droits socioéconomiques.

En conséquence, la commission de vérité s'est efforcée d'élaborer des définitions opérationnelles de ces violations socioéconomiques. Au final, elle a classé ses compétences en trois catégories : « violations flagrantes des droits de l'homme, injustices historiques et autres domaines couverts par le mandat²⁹ ». Convaincue que « tous les droits de l'homme sont indivisibles, indissociables et interdépendants », elle a rejeté la « dichotomie traditionnelle entre les droits civils et politiques et les droits socioéconomiques³⁰ ». Pour aborder les violations des droits socioéconomiques, elle s'est donc appliquée à examiner « l'impact socioéconomique des violations de l'intégrité physique des individus ou de leurs droits civils et politiques³¹ ». Elle a, en outre, considéré la marginalisation économique, les crimes économiques et la corruption à grande échelle comme des violations distinctes et indépendantes³². En matière d'injustices historiques, la commission a établi que dans le débat public au Kenya,

le terme fait référence à au moins deux choses [...] l'exclusion et la marginalisation (en termes de développement économique) de certains groupes ou régions, ainsi qu'un ensemble de violations favorisant ce phénomène [...] [et] les dépossessions et inégalités dans l'attribution des terres perpétrées de diverses manières par les gouvernements successifs (ou les personnes qui leur étaient associées) avant et après l'indépendance du Kenya³³.

Une attention particulière était accordée aux conflits fonciers.

Néanmoins, il était nécessaire de définir une base juridique plus spécifique. Prenant principalement en considération les obligations du Kenya en tant que signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la commission a établi que l'État kényan était tenu de protéger les droits économiques et sociaux (tels qu'identifiés dans les documents) des Kényans, d'adopter des mesures actives en vue de la réalisation de ces droits et de s'abstenir de tout acte privant les individus de ces droits³⁴. Par conséquent, perpétuer la marginalisation économique définie par la commission comme « une situation résultant d'un processus entraînant la discrimination directe ou indirectes de certains groupes dans la distribution de biens et services sociaux, constituait une violation³⁵ ». L'accès à l'éducation, à l'agriculture et à la terre ont été identifiés comme des indicateurs de marginalisation économique³⁶. Deux types d'attribution abusive des terres ont été identifiés :

- 1) « l'attribution irrégulière de terre » faisant référence à des actions et procédures officielles liées à la terre et entraînant l'acquisition, la possession, l'occupation ou l'utilisation des terres non conforme aux lois et règlements en vigueur, et
- 2) « l'accaparement des terres » faisant référence à toutes pratiques foncières illégales « menées avec une impunité et une inconséquence injustifiées et qui [sont] flagrantes et généralisées³⁷.

Quelques-uns des crimes économiques les plus répandus ont ainsi été opérationnalisés.

Les conclusions relatives aux violations des droits fonciers

Le rapport final de la CVJR est une critique sévère de tous les gouvernements kényans depuis l'indépendance, qui ont tous perpétré des violations massives et persistantes des droits socioéconomiques. Ses différents chapitres documentent la marginalisation économique, les injustices foncières, les crimes économiques et la corruption à grande échelle. La commission conclut que les politiques nationales sont à l'origine de la marginalisation systématique de cinq régions : les provinces orientales et nord-orientale très pauvres à la frontière somalienne, ainsi que les provinces occidentale, de la côte, de Nyanza et de la vallée du Rift. Les privations multiples sont examinées preuve à l'appui pour chacune de ces régions. Le chapitre consacré à la corruption à grande échelle relate un petit nombre de cas bien connus ayant fait l'objet d'enquêtes préalables menées par les tribunaux ou d'autres commissions. Néanmoins, les conclusions de la CVJR concernant les violations foncières sont incontestablement les plus importantes. L'ampleur de ces crimes et le

nombre de victimes sont considérables et la commission établit un lien de cause à effet entre les violations foncières et les tensions/violences ethniques et politiques. Le rapport de la commission aurait pu orienter de futures réformes positives dans ce domaine. Malheureusement, les conclusions sur l'appropriation abusive des terres sont devenues la cible des critiques portant sur les travaux de la commission de vérité.

Cette dernière a conclu que les violations des droits fonciers étaient omniprésentes au Kenya, les témoignages des victimes confirmant les preuves présentées. En effet, plus de 40 pour cent des déclarations et mémorandums fournis à la commission « relaient des griefs et conflits fonciers³⁸ ». Le rapport final présente un tableau convaincant de la « diversité et de la complexité des transformations » opérées par les injustices foncières dans l'histoire du Kenya :

Pratiquement tous les types de terres publiques ont été touchés : des domaines forestiers aux bassins hydrographiques, en passant par les aires de jeux des écoles publiques, les réserves routières, les fermes expérimentales, les fiducies foncières publiques et les propriétés foncières des entreprises publiques et des particuliers. Les auteurs de ces injustices sont tout aussi multiples. Parmi eux figurent chefs de gouvernement et fonctionnaires de tous rangs, élites politiques et économiques, organisations religieuses, individus et communautés. Les personnes qui exerçaient une influence ont usurpé le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire des institutions gouvernementales à leur profit³⁹.

La commission conclut que dès l'indépendance en 1963, les autorités nationales et provinciales du Kenya se sont rendues coupables d'une attribution systématiquement abusive des terres. Loin de corriger les injustices issues de l'acquisition illégale de vastes surfaces de terres par l'administration coloniale, l'administration de Kenyatta et des gouvernements suivants « ont aliéné encore davantage de terres appartenant aux communautés touchées au profit des communautés ethniques privilégiées sur le plan politique et de l'élite publique⁴⁰ ». Ces violations des droits économiques ont été commises pendant plusieurs décennies sur l'ensemble du territoire kényan, portant ainsi préjudice à des dizaines de milliers de Kényans.

En outre, la commission établit un lien entre l'injustice foncière et la violence politique indiquant qu'elle « a été et demeure l'une des principales causes des conflits inter et intra ethniques dans le pays⁴¹ ». Le rapport présente les preuves de déplacements forcés, accaparement de terres et programmes d'aménagement du territoire perpétrés au profit des ethnies privilégiées tout au long de l'histoire du Kenya, démontrant comment « ces... politiques administratives, économiques et foncières... ont engendré la division et la haine au sein des communautés kényanes⁴² ». Plus précisément, la commission conclut que les politiques foncières édictées sous la présidence de Kenyatta ont contribué à perpétuer les inégalités dans les provinces centrale, occidentale, de la côte et de la vallée du Rift et « renforcé l'hégémonie économique des Kikuyu⁴³ ». Elle observe que les communautés kalenjin et maasaï, notamment, ont le sentiment d'avoir été « spoliées de leur terre ancestrale par le programme de repeuplement instauré par le gouvernement colonial puis par le gouvernement Kenyatta⁴⁴ ». Le rapport fournit également les preuves de l'utilisation des terres par les autorités dans le but de créer des divisions ethniques et de les exploiter

à des fins politiques. Il présente ainsi les politiques et acquisitions foncières injustes des politiciens comme l'une des causes fondamentales des violations des droits de l'homme et des crimes.

Pour l'avenir, la commission a également émis des recommandations visant à corriger les injustices foncières. Au niveau macroéconomique, elle a identifié six stratégies pour le ministère des Terres et la commission nationale foncière :

- 1) élaboration et mise en œuvre de mesures visant à révoquer les titres obtenus de manière illégale ;
- 2) restauration des servitudes d'utilité publique ;
- 3) arpentage et enregistrement des terres publiques restantes ;
- 4) révocation des titres obtenus de manière illégale ;
- 5) réouvertures de toutes les plages publiques, des routes d'accès aux plages et des sites de débarquement du poisson ; et
- 6) développement d'un « inventaire électronique de toutes les terres du Kenya⁴⁵ ».

Elle conclut que les autorités provinciales kényanes doivent être écartées de toutes mesures visant à corriger les inégalités foncières, ces dernières ayant perdu toute légitimité populaire dans ce domaine en raison des violations dont elles se sont rendues coupables dans le passé⁴⁶. Soucieuse d'établir la responsabilité pénale individuelle, la commission a désigné 127 personnes ou entreprises dont l'implication présumée dans l'acquisition illégale de terres devait faire l'objet d'une enquête de la commission nationale foncière. Ce chiffre correspond à un peu plus de la moitié des cas transmis aux autorités gouvernementales⁴⁷.

Réflexion sur la justice transitionnelle et les violations des droits économiques

La tentative du Kenya d'appliquer la recherche de la vérité aux injustices économiques est révélatrice des capacités des commissions de vérité dans ce domaine. D'une part, confrontée au problème endémique des commissions de vérité, la commission kényane a eu des difficultés à identifier et appliquer avec cohérence les deux types de « vérité » exposés dans son rapport, ainsi que le nombre et le type de preuves requis pour établir la « vérité » sur les crimes économiques. D'autre part, le rapport final de la CVJR témoigne de la capacité de recherche limitée dont souffrent les commissions de vérité. Enfin, l'expérience de la CVJR étaye les inquiétudes de ceux qui craignent une intensification de l'opposition politique à l'égard des commissions de vérité s'efforçant d'identifier les individus et les structures responsables de crimes économiques systématiques.

Définir la vérité

Le fait que la commission de vérité du Kenya n'inclut dans son rapport aucune réflexion approfondie sur sa manière d'envisager la vérité ou les différents types de vérité considérés reste problématique. De nombreux experts et autres commissions de vérité ont souligné le caractère complexe et contesté du concept de vérité. La commission de vérité sud-africaine a, par exemple, identifié quatre types de vérité dans les témoignages dont elle disposait : factuelle ou scientifique, personnelle et narrative, sociale, réparatrice et de guérison⁴⁸.

Dans leur opinion dissidente, les trois commissaires en désaccord avec le rapport de la CVJR, suggèrent qu'il conviendrait de considérer le rapport dans son ensemble comme un compte-rendu véridique des témoignages présentés à la commission. Ils écrivent qu'ils souhaitaient ajouter des réserves à certaines sections extrêmement controversées du rapport, stipulant que les informations présentées

étaient fournies par un témoin ayant témoigné sous serment devant la commission, de sorte à éviter que quelqu'un ne pense, qu'en répétant les propos de tiers, la commission en concluait que ces déclarations étaient vraies. Il s'agit bien évidemment d'un truisme s'appliquant à l'ensemble du rapport. L'une de nos missions consistait à relater les injustices historiques du point de vue des victimes, des auteurs, et autres parties⁴⁹.

Cela signifie-t-il que les preuves apportées sur la base de témoignages doivent être considérées comme des vérités narratives et non factuelles ? Les incohérences linguistiques du rapport ne permettent pas de trancher sur ce point. Dans le chapitre consacré aux terres, de nombreux passages indiquent clairement que la commission transmet des déclarations sans en examiner la véracité. Par exemple, « il existe un témoignage d'un groupe de la province de la côte indiquant que leur accès à la terre à sensiblement diminué depuis l'indépendance⁵⁰ ». À d'autres endroits, des qualificatifs tels qu'*apparemment* et *manifestement* sont utilisés pour présenter des témoignages.

Dans le chapitre sur les terres, le style déclaratif et déductif prévaut toutefois dans l'ensemble. On relève, par exemple, des affirmations générales telles que : « Depuis l'indépendance du Kenya, les programmes de peuplement de la province de la côte ont été entachés d'irrégularités et de discriminations manifestes à l'égard des communautés sans terre de la côte⁵¹ ». D'autres assertions mentionnent des cas particuliers de culpabilité individuelle : « La situation était pire sur l'île de Manda, où entre 1974 et 1976 l'ancien commissaire provincial Mahihu a profité de l'occasion... pour acquérir par la force les terres des propriétaires locaux⁵² ». La commission était-elle convaincue de la véracité de ces affirmations ? Dans ce cas, comment est-elle parvenue à des conclusions définitives sur l'existence de ces violations ? La commission avait pour objectif d'établir « un compte-rendu complet, précis et historique des violations des droits de l'homme et des droits économiques » et « un tableau aussi complet que possible des causes, de la nature et de l'étendue » de ces violations au cours de la période considérée⁵³. En conséquence, les incertitudes quant aux affirmations et interprétations vérifiées par la commission et celles qu'elle transmet sans recul critique compromettent gravement la force de ses analyses.

La capacité de recherche

Le rapport de la commission repose en grande partie sur des sources secondaires telles que des études et des rapports précédemment publiés par d'autres commissions kényanes. Plusieurs sections du chapitre consacré aux terres notamment, s'appuient largement sur les preuves fournies par la Commission d'enquête Ndung'u sur l'attribution illégale ou irrégulière de terres du domaine public de 2002 et le rapport du Comité spécial sur la question de la propriété foncière sur la bande côtière d'environ 16 kilomètres du Kenya, publié en 1978. Ces informations sont transmises par la commission de vérité sans recul critique. Même si la commission était chargée « de prendre en compte les rapports des commissions d'enquête compétentes » son incapacité à corroborer de manière significative ou à évaluer les rapports précédents remet son utilité en question⁵⁴. Elle a, en outre, failli à son obligation « d'émettre des recommandations sur la mise en œuvre de tels rapports⁵⁵ ». Entravée par le manque de ressources, un leadership incertain et un contexte politique hostile, la commission de vérité du Kenya n'est pas parvenue à démontrer de manière convaincante la capacité de tels organes à rassembler et synthétiser de manière indépendante les preuves des injustices économiques. Cet échec soulève de sérieux doutes quant à la réelle capacité des commissions de vérité à s'acquitter de mandats incluant les violations des droits socioéconomiques.

L'opposition politique

S'il était depuis longtemps évident que la commission ne disposait que de très peu de soutien dans les rangs du gouvernement kényan, l'ingérence flagrante du cabinet du président Uhuru Kenyatta dans le chapitre du rapport consacré aux terres s'est avérée choquante. La commission s'est vue contrainte de modifier son rapport final sous la pression du cabinet présidentiel, ce qui a nui à l'intégrité de l'ensemble du processus de recherche de la vérité. La controverse qui s'est ensuivie au sein de la commission a montré que les procédures étaient sacrifiées pour plaire aux politiques et conduit trois commissaires à dénoncer publiquement le processus et à refuser de valider le chapitre sur les terres. Les conclusions relatives à de nombreuses violations des droits de l'homme ont pu être maintenues dans le rapport final, mais il semble que certains membres non identifiés du cabinet du président aient exigé des modifications dans cinq paragraphes de ce chapitre.

Il s'avère que certaines modifications étaient motivées par la volonté de préserver l'image du président Jomo Kenyatta. Trois des cinq sections modifiées traitaient des violations des droits fonciers associées à l'ancien président. À l'origine, le paragraphe 257 était, par exemple, formulé comme suit :

Toutefois, après l'accession à l'indépendance du Kenya en 1963, le président Kenyatta s'est illégalement approprié 250 hectares de terre, et en particulier des portions de plage. Il a également attribué une partie des terres à ses amis, parents et autres associés. Il a indiqué aux résidents que les terres restantes de la fiducie foncière feraient l'objet de programmes de peuplement à leur profit. Transgressant les procédures légales, il s'est cependant attribué, et a distribué à ses proches, une partie des terres restantes. Il a également

exigé de la part des communautés locales qui auraient dû bénéficier des fiducies foncières, qu'elles acceptent le versement de 600 shillings kényans par hectare. Alors que les habitants refusaient d'accepter cet argent, il leur a dit que le reste des terres irait au gouvernement, qu'ils acceptent l'argent ou pas. C'est ainsi que le président Kenyatta s'est illégalement approprié les fiducies foncières de Tiwi et Diani au détriment des populations locales qui sont immédiatement devenues « squatteurs » de ces terres et en ont à ce titre été expulsées, ce qui a fait d'eux des paysans pauvres et sans terre. En 2012, les terres des anciennes fiducies se vendaient 15 millions de shillings kényans l'hectare⁵⁶.

Dans le rapport final, la formulation du paragraphe est la suivante : « Toutefois, en 1972, les membres des communautés locales ont été expulsés par un particulier qui s'est illégalement approprié 250 hectares de terre⁵⁷ ». Dans un autre paragraphe, la référence à des terres publiques offertes en guise de cadeau de mariage par le président Kenyatta à un membre de sa famille a été supprimée. Il ne s'agit même pas d'une allégation nouvelle, la source de la commission étant un livre sur l'histoire du Kenya publié en 2012. Mais le paragraphe en question n'a pu être validé que sous la forme suivante :

Certains cas particuliers d'appropriation illicite des terres et de pratiques illégales associées, observés sous la présidence de Kenyatta, illustrent l'ampleur de ce problème affectant le Kenya et la manière dont de hauts responsables de l'État, y compris le président, ont aveuglément accaparé les terres publiques ou communales au profit de leurs proches⁵⁸.

Seul le nom du bénéficiaire a été supprimé.

Les deux autres suppressions semblent témoigner de la volonté de faire disparaître des conclusions susceptibles de provoquer des troubles mais, là encore, on trouve de nombreuses indications similaires tout au long du rapport. L'une des modifications supprime la référence au groupe ethnique des Kikuyu comme bénéficiaire des programmes de peuplement de la province de la côte au détriment des communautés locales⁵⁹. Le chapitre sur les terres précise cependant à de nombreuses reprises que les Kikuyu ont bénéficié des mesures de redistribution des terres. Dans un autre paragraphe, une observation indiquant que la mobilisation d'un mouvement séparatiste présent sur la côte pouvait résulter des injustices foncières à mettre au compte du gouvernement a été supprimée.

Cette ingérence du cabinet du président a été publiquement dénoncée par trois commissaires internationaux, la juge Gertrude Chawatama, l'ambassadeur Berhanu Dinka et le professeur Ronald C. Slye, qui ont tenté d'expliquer leur refus de signer le volume du rapport contenant le chapitre sur les terres. Ces derniers sont convaincus qu'une copie du chapitre validé par la commission début mai 2013 a été remise « à des personnes proches du gouvernement⁶⁰ ». Dès lors, le cabinet du président a exigé et obtenu une copie du rapport complet avant parution, cette demande étant interprétée comme condition préalable à l'obtention d'une audience auprès du président Uhuru Kenyatta en vue de présenter le rapport. Peu de temps après, plusieurs commissaires ont commencé à se quereller à propos des modifications substantielles apportées au chapitre sur les terres. Selon les trois commissaires réfractaires, « C'est à ce moment que certains commissaires, dont au moins un commissaire international, ont reçu de la part de hauts fonctionnaires

du cabinet du président des appels téléphoniques leur suggérant diverses modifications du chapitre sur les terres. Ces suggestions comprenaient la suppression de certains paragraphes⁶¹ ». Pendant les deux semaines qui ont suivi, la commission a débattu pour déterminer si le rapport devait être modifié et dans quelle mesure. Les commissaires internationaux opposés aux modifications ont été informés le 17 mai que certaines modifications seraient effectivement apportées au rapport. Il est difficile à dire si la majorité des commissaires approuvait ces changements.

Les commissaires internationaux ont immédiatement informé leurs collègues qu'ils rédigerait une opinion dissidente qu'ils souhaitaient voire inclure à la version finale imprimée du rapport, tel que stipulé dans les procédures écrites de la CVJR. Quatre jours plus tard, le rapport imprimé était remis au président sans l'opinion dissidente. Les commissaires internationaux ont été informés que la majorité des commissaires avait voté l'exclusion de l'opinion dissidente du rapport final, ce qui constituait une violation manifeste des procédures. Ceci a poussé les commissaires Chawatama, Dinka et Slye à révéler l'ingérence du cabinet du président et à publier leur opinion dissidente initiale dans un communiqué de presse en juin 2013. S'ils craignaient que ce scandale ne fasse de l'ombre au travail efficace de la commission, dont ils étaient fiers, ils étaient convaincus qu'il était nécessaire de relater ce « triste chapitre d'un processus qui a été un constant défi⁶² ». L'opinion dissidente exposait leur interprétation des relations avec le gouvernement, des débats et de la prise de décision au sein de la commission après validation initiale du chapitre sur les terres et contenait les versions originales complètes des paragraphes modifiés. Ils précisait qu'ils ne disposaient d'aucune preuve indiquant que le président Uhuru Kenyatta en personne ait approuvé l'ingérence des membres de son cabinet ni qu'il en ait eu connaissance. Ils réitéraient par ailleurs qu'ils soutenaient fermement tous les autres contenus du rapport de la CVJR.

Conclusion

Jusqu'ici, aucun autre organe de justice transitionnelle n'a procédé à un examen aussi déterminé, vaste et approfondi des crimes économiques que la commission vérité, justice et réconciliation du Kenya. Ces expériences, limites et résultats illustrent les nombreux liens qui existent souvent entre les violations des droits politiques et des droits socioéconomiques dans les pays soumis à des gouvernements autocratiques et à une violence systématique ou périodique. Des milliers de Kényans ont attesté ces crimes économiques et exprimé leur aspiration à la justice, démontrant que toute recherche de vérité ignorant les violations des droits socioéconomiques était incapable de reconnaître la nature et l'ampleur véritables des violations perpétrées, négligeait les besoins de nombreuses victimes et affaiblissait sans doute son aptitude à instaurer une paix durable. L'exemple du Kenya parle en faveur de l'intégration des violations des droits économiques dans le mandat des commissions de vérité.

Parallèlement, les lacunes de la CVJR, notamment son opérationnalisation insuffisante de la « vérité » et sa capacité limitée à rassembler et évaluer les preuves (anciennes

comme nouvelles), ainsi que le subterfuge politique inspiré de ses investigations relatives à l'appropriation indue des terres, démontrent qu'il convient de mieux prendre en compte la charge accrue et peut-être unique que représente ce mandat élargi. Les commissions de vérité nécessitent-elles d'autres compétences opérationnelles pour enquêter efficacement sur les crimes économiques à grande échelle et rendre un avis définitif ? Et dans ce cas, lesquelles ? Le chapitre sur les terres du rapport de la commission kényane reprenait tellement d'éléments issus d'études et de commissions antérieures qu'il n'apporte que peu d'informations nouvelles. Les tensions apparues au sein de la commission et entre cette dernière et le gouvernement illustrent les problèmes susceptibles de découler de l'examen confus de la véracité des témoignages. Enfin, le scandale qui a accompagné la publication controversée du rapport final montre que les commissions de vérité qui enquêtent sur les crimes économiques peuvent être amenées à remettre en cause les privilèges économiques d'individus toujours investis du pouvoir politique.

Notes

1. MANI, Rama, « Editorial: Dilemmas of Expanding Transitional Justice, or Forging the Nexus between Transitional Justice and Development », *International Journal of Transitional Justice* 2, 2008, p. 253.
2. SHARP, Dustin N., « Interrogating the Peripheries: The Preoccupations of Fourth Generation Transitional Justice », *Harvard Human Rights Journal* 26, printemps 2013, pp. 149–178.
3. CARRANZA, Ruben, « Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes? », *International Journal of Transitional Justice* 2, 2008, p. 315.
4. SHARP, Dustin N., « Addressing Economic Violence in Times of Transition: Towards a Positive-Peace Paradigm for Transitional Justice », *Fordham International Law Journal* 35, no. 3, 2012, p. 783.
5. MAMDANI, Mahmood, « The Truth According to the TRC », in *The Politics of Memory: Truth, Healing, and Social Justice*, éd. AMADIUM, Ifi et AN-NA'IM, Abdullahi, Londres : Zed Books, 2000, p. 183.
6. MILLER, Zinaida, « Effects of Invisibility: In Search of the “Economic” in Transitional Justice », *International Journal of Transitional Justice* 2, no. 3, 2008, p. 277.
7. ARBOUR, Louise, « Essay: Economic and Social Justice for Societies in Transition », *New York University Journal of International Law and Politics* 40, 2007, pp. 1–27 ; SHARP, « Addressing Economic Violence » ; et SRIRAM, Chandra Lekha, « Liberal Peacebuilding and Transitional Justice: What Place for Socioeconomic Concerns? », in *Justice and Economic Violence in Transition*, éd. SHARP, Dustin N., New York: Springer, 2014, pp. 27–49.
8. SRIRAM, « *Liberal Peacebuilding* », pp. 37–38.
9. ARBOUR, « Essay » et SCHMID, Evelyne, « Liberia's Truth Commission Report: Economic, Social, and Cultural Rights in Transitional Justice », *PRAXIS: The Fletcher Journal of Human Security* 24, 2009, pp. 5–28.
10. CARRANZA, « *Plunder and Pain* », p. 329.
11. LAPLANTE, Lisa J., « Transitional Justice and Peace Building: Diagnosing and Addressing the Socioeconomic Roots of Violence through a Human Rights Framework », *International Journal of Transitional Justice* 2, 2008, p. 333.
12. KENT, Lia, « Interrogating the “Gap” between Law and Justice: East Timor's Serious Crimes Process », *Human Rights Quarterly* 34, no. 4, 2012, pp. 1021–1044 ; MANI, « Editorial » ; MILLER, « Effects of Invisibility » ; et MUVINGI, Ismael, « Sitting on Powder Kegs: Socioeconomic Rights in Transitional Societies », *International Journal of Transitional Justice* 3, no. 2, 2009, pp. 163–182.

13. CAVALLANO, James L. et ALBUJA, Sebastián, « The Lost Agenda: Economic Crimes and Truth Commissions in Latin America and Beyond », in *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and Struggle for Change*, éd. McEVOY, Kieran, et McGREGOR, Lorna, Oxford, Royaume-Uni : Hart Publishing, 2008, pp. 121–142 ; KENT, « Interrogating the “Gap” » ; LAMONT, Christopher K., et BOUJNEH, Hélé, « Transitional Justice in Tunisia: Negotiating Justice during Transition », *Politička misao* 49, no. 5, 2012, pp. 32–49 ; et ROBINS, Simon, « Transitional Justice as an Elite Discourse: Human Rights Practice Where the Global Meets the Local in Post-conflict Nepal », *Critical Asian Studies* 44, no. 1, 2012, pp. 3–30.
14. KPANAKE, Lonozou et MULLET, Etienne, « What Can Reasonably Be Expected from a Truth Commission? A Togolese View », *Conflict Resolution Quarterly* 29, no. 2, hiver 2011, p. 216.
15. MILLAR, Gearoid, « Local Evaluations of Justice through Truth Telling in Sierra Leone: Postwar Needs and Transitional Justice », *Human Rights Review* 12, 2011, p. 525.
16. Commission vérité et conciliation, Sierra Leone, *Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission*, vol. 2, Accra, Ghana : GPL Press, 2004, p. 27, www.sierra-leone.org/Other-Conflict/TRCVolume2.pdf.
17. Gouvernement du Libéria, *Truth and Reconciliation Commission of Liberia Mandate*, 2005, article IV, <http://trcofliberia.org/about/trc-mandate>.
18. SHARP, Dustin N., « Economic Violence in the Practice of African Truth Commissions and Beyond », in SHARP, *Justice and Economic Violence*, p. 105.
19. ANDRIEU, Kora, « Dealing with a ‘New’ Grievance: Should Anticorruption Be Part of the Transitional Justice Agenda? », *Journal of Human Rights* 11, no. 4, 2012, pp. 537–557 ; et SCHMID, « Liberia’s Truth Commission Report ».
20. SHARP, « Addressing Economic Violence », pp. 804–805.
21. DUTHIE, Roger, « Transitional Justice, Development, and Economic Violence », in SHARP, *Justice and Economic Violence*, p. 189.
22. *Id.*
23. République du Kenya, *Report of the Task Force on the Establishment of a Truth, Justice and Reconciliation Commission*, Nairobi : Kenya Government Printer, 2003.
24. *Id.*, p. 32.
25. *Id.*, p. 33.
26. Kenya National Dialogue and Reconciliation, « Agenda Item Three: How to Solve the Political Crisis », 14 février 2008, www.irinnews.org/pdf/kenya%20dialogue%20public%20statement_14feb08.pdf.
27. République du Kenya, The Truth Justice and Reconciliation Act, No. 6, 2008, p. 8, consulté le 10 septembre 2015, http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/TruthJusticeandReconciliationCommissionAct_.pdf.
28. *Id.*, p. 11.
29. Truth, Justice and Reconciliation Commission, Kenya [ci-après TJRC], *Report of the Truth, Justice and Reconciliation Commission*, vol. 1, Kenya : TJRC, 2013, p. 64, <http://kenyamoja.com/tjrc-report/>.
30. *Id.*, p. 65.
31. *Id.*, p. 67.
32. *Id.*, p. 69.
33. *Id.*, p. 68.
34. TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 10.
35. *Id.*, p. 13.
36. *Id.*, p. 119.
37. *Id.*, p. 223.
38. *Id.*, p. 341.
39. TJRC, *Report*, vol. 1, p. XIV.
40. *Id.*
41. *Id.*

42. NDUNGÚ, Christopher Gitari, *Lessons to Be Learned: An Analysis of the Final Report of Kenya's Truth, Justice and Reconciliation Commission*, International Center for Transitional Justice (ICTJ) Briefing, Nairobi, Kenya : ICTJ Nairobi, May 2014, p 9, www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Kenya-TJRC-2014.pdf.
43. TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 20.
44. *Id.*, p. 23.
45. TJRC, *Report*, vol. 4, p. 55.
46. *Id.*, pp. 54-55.
47. *Id.*, annexe 1.
48. Commission vérité et réconciliation, Afrique du Sud *Report*, vol. 1, Johannesburg : Republic of South Africa Printer, 1998, chap. 5, www.justice.gov.za/trc/report.
49. CHAWATAMA, Gertrude, DINKA, Berhanu et SLYE, Ronald C., « Kenya Truth Commission Report Doctored by State House », *Pambazuka News*, 6 juin 2013, www.pambazuka.net/en/category.php/features/87728.
50. TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 233.
51. *Id.*, p. 244.
52. *Id.*, p. 239.
53. République du Kenya, Loi sur la vérité, la justice et la réconciliation, p.8.
54. *Id.*, p. 11.
55. *Id.*
56. CHAWATAMA, DINKA et SLYE, « Report Doctored by State House ».
57. TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 243.
58. *Id.*, p. 225.
59. Comparaison entre CHAWATAMA, DINKA et SLYE, « Report Doctored by State House » et TJRC, *Report*, vol. 2B, p. 244.
60. CHAWATAMA, DINKA et SLYE, « Report Doctored by State House ».
61. *Id.*
62. *Id.*

Les défenses antimissiles et le contrôle des armements nucléaires stratégiques

Les défis technologiques et politiques

STEPHEN J. CIMBALA, PHD*

ADAM B. LOWTHER, PHD**

Les défenses antimissiles continuent de poser des défis techniques et politiques à la politique de sécurité des États-Unis et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à l'égard de la Russie. Pour les adversaires du bouclier antimissile (BMD), ces systèmes déstabilisent la validité de la dissuasion russo-américaine. Pour répondre à cette préoccupation, ainsi qu'à d'autres, les dirigeants de l'OTAN et de la Russie ont convenu, lors du sommet de Lisbonne en 2010, de chercher un terrain d'entente sur la défense antimissile européenne. Le retour de Vladimir Poutine à la présidence de la Russie en 2012 a marqué toutefois une détermination renouvelée dans la politique étrangère et de la défense russe, y compris dans le domaine du contrôle des armements. L'occupation et l'annexion ultérieure de la Crimée par la Russie en mars 2014 a conduit les États-Unis et l'OTAN à suspendre, au moins temporairement, leur coopération militaire avec la Russie, y compris les discussions sur les défenses antimissiles européennes¹. Les perspectives d'un accord sur les défenses antimissiles, ou sur de nou-

*Le docteur Stephen J. Cimbala est professeur émérite de science politique à Penn State University - Brandywine. Il est l'auteur de nombreux ouvrages dans les domaines des études de sécurité nationale et du contrôle des armements nucléaires. Lauréat de plusieurs prix, le docteur Cimbala a récemment publié *The New Nuclear Disorder: Challenges to Deterrence and Strategy* (Ashgate, 2015).

**Le docteur Adam B. Lowther est directeur de la *School for Advanced Nuclear Deterrence Studies* (École supérieure des études de dissuasion nucléaire) à Kirtland AFB, au Nouveau Mexique. Il a auparavant servi comme professeur chargé de recherche et de directeur du *Center for Academic and Professional Journals* (Centre de revues académiques et professionnelles) à *Air Force Research Institute - AFRI* (Institut de la recherche de l'armée de l'Air), Maxwell AFB, Alabama. Ses principaux intérêts de recherche comprennent la dissuasion, la diplomatie de la puissance aérienne et la région Asie-Pacifique. Le docteur Lowther est l'auteur ou éditeur de cinq ouvrages et a publié des articles dans le *New York Times*, le *Boston Globe*, le *Joint Force Quarterly*, le *Strategic Studies Quarterly*, ainsi que dans diverses autres publications. Avant son arrivée à l'AFRI, il a enseigné les relations internationales, l'économie politique, les études de sécurité et la politique comparée dans deux universités. Le docteur Lowther commença sa carrière dans la Marine américaine, où il servit à bord du destroyer USS *Ramage* (DDG-61). Il a également été affecté au CINCUSNAVEUR (Commandement des forces navales américaines en Europe) à Londres et au *Naval Marine Construction Battalion 17*.

velles réductions des armes nucléaires stratégiques opérationnelles déployées par les États-Unis et la Russie après la signature du nouveau Traité sur la réduction des armes stratégiques (START II), semblaient incertain à la suite de la crise ukrainienne.

Dans la discussion qui suit, nous examinons d'abord certains aspects du contexte politico-militaire s'appliquant aux rapports entre la limitation des armes nucléaires stratégiques russes et américaines et la défense antimissile. Nous effectuons ensuite des analyses sur plusieurs exemples d'accords « START II - moins » potentiels qui seraient à l'étude par l'administration Obama, y compris les implications possibles des défenses antimissiles pour la stabilité de la dissuasion dans le cadre des réductions postérieures au START II. Nous tirons enfin des conclusions quant à savoir jusqu'où pourraient aller les États-Unis et la Russie pour réduire leurs forces nucléaires stratégiques, non seulement en termes de leurs propres exigences en matière de sécurité et de défense, mais aussi par rapport à la nécessité de la participation d'autres états dotés d'armes nucléaires.

La réduction des armes nucléaires et des défenses antimissiles

Le président Obama aurait chargé le Pentagone d'élaborer des scénarios de planification de nouvelles réductions des forces nucléaires stratégiques américaines. Ces scénarios comprennent trois options de réduction supplémentaire du nombre d'armes nucléaires stratégiques opérationnelles déployées, en dessous des niveaux prévus par le START II : 1100, 800 ou 400 armes². L'éventail d'options prévoit des déviations faible, moyenne et importante par rapport aux limites imposées par le START II. La plus ambitieuse de ces options exigera également une coopération entre la Russie et les États-Unis ainsi que parmi les autres états dotés d'armes nucléaires. Alors qu'on pourrait, par exemple, imaginer un accord entre les États-Unis et la Russie sur une limite de 1100 ou 1000 armes nucléaires stratégiques déployées sans participation d'un tiers ou de « énièmes » parties, le prix politique à payer pour des restrictions plus draconiennes serait difficile à faire accepter par les responsables américains et russes de la sécurité nationale, à moins ou jusqu'à ce que les autres états dotés d'armes nucléaires deviennent parties à l'accord. Le passage d'une instance bilatérale à une instance multilatérale de négociation en matière de réduction des armes nucléaires présente des défis politiques et militaires aux gouvernements, en particulier pour leurs planificateurs de la défense et leurs négociateurs de contrôle des armements.

L'évaluation de la valeur politique ou militaire d'une défense antimissile en termes de politique actuelle et future exige que l'on reconnaisse de nouvelles possibilités et de nouveaux dangers³. Par rapport à leur arsenal de la guerre froide, les États-Unis et la Russie ont maintenant un plus petit nombre de dispositifs nucléaires stratégiques déployés opérationnellement. En outre, les technologies de défense antimissile sont d'un intérêt non seulement pour les États-Unis et, éventuellement, la Russie mais également pour d'autres états qui se sentent menacés par la prolifération de missiles balistiques à l'extérieur de l'Europe. Par exemple, bien que son gouvernement préférerait ne pas rejoindre les rangs des états disposant d'armes nucléaires ou d'entrer dans une course régio-

nale aux armements nucléaires, le Japon est néanmoins très intéressé par les défenses antimissiles. Il coopère déjà avec les États-Unis dans le développement et déploiement des défenses antimissiles de théâtre couvrant son territoire et ses eaux limitrophes. Cette position n'est pas déraisonnable du point de vue du Japon, compte tenu de sa proximité avec la Corée du Nord, la Chine et d'autres puissances nucléaires asiatiques. D'une part, pour des pays comme le Japon ou la Corée du Sud, les défenses antimissiles pourraient fournir une « dissuasion par le déni » au lieu d'une dissuasion nucléaire basée sur la menace inacceptable d'une seconde frappe de représailles. Les défenses antimissiles pourraient également servir de police d'assurance contre des tirs accidentels ou des attaques non autorisées des états voyous. D'autre part, les défenses antimissiles ont également compliqué les relations russo-américaines en ce qui concerne les perspectives éventuelles pour le contrôle des armements et de désarmement nucléaires. Dans un premier temps, l'annonce du président George W. Bush en 2001 du retrait du Traité sur les missiles antibalistiques n'a pas attiré de riposte du gouvernement du président Poutine. Au contraire, les États-Unis et la Russie ont conclu en 2002 le Traité sur la réduction des armements stratégiques offensifs (SORT), qui a appelé les deux États à réduire avant 2012 le nombre des missiles intercontinentaux opérationnels déployés dans une fourchette de 1700 à 2200 chacun. On sait que le SORT fut plus tard remplacé par le nouveau traité START, SORT était une étape fascinante. Bien qu'improbables partenaires du point de vue d'idéologie politique, Bush et Poutine ont néanmoins accompli des réductions importantes de leur arsenal nucléaire dans le cadre du SORT par rapport aux niveaux antérieurs. Ils l'ont fait en dépit des positions politiques claires de la Russie alors, ainsi que par la suite que sa dissuasion nucléaire stratégique a été l'épine dorsale de sa sécurité et de son statut de grande puissance internationale⁴.

Lors du second mandat des présidents Bush et Poutine, cependant, le contexte politique changea et la Russie a utilisé la démarche diplomatique pour contrecarrer le plan Bush visant à déployer des éléments d'un système planétaire américain de défense antimissile en Pologne et en République Tchèque. Les objections de la Russie à l'égard du plan de défense antimissile européenne de Bush étaient autant politiques que militaires. La Russie n'appréciait pas la présence de défenses antimissiles des États-Unis si près de ses frontières, surtout dans d'anciens pays satellites soviétiques qu'elle considérait comme faisant partie de sa sphère d'intérêt spéciale. Les années 2007 et 2008 ont été aussi des moments de manœuvres pour le pouvoir et le positionnement au Kremlin alors que les modalités de succession au président Poutine étaient en cours d'élaboration. Le gouvernement Poutine adopta une ligne dure contre les défenses antimissiles américaines en Europe jusqu'au départ de l'administration Bush et l'arrivée de l'administration Obama, avec sa politique de « redémarrage ». Comme l'a observé Pavel Podvig,

Il s'avère que la défense antimissile est un sujet qui tient beaucoup à cœur au président russe, qui en a parlé avec passion pendant sa récente campagne. Cette passion a, toutefois, une utilité pragmatique sur le plan politique : elle dépeint une Russie en état de siège, ce qui a aidé à détourner les défis de la légitimité du système politique russe⁵.

La réinitialisation d'Obama a conduit à la conclusion de l'accord du START Nouveau sur la réduction des forces offensives et d'un dégel temporaire dans les relations de la Russie avec les États-Unis et l'OTAN sur la question de la défense antimissile⁶. Mais le dégel était temporaire, et l'animosité sur cette question a réapparu en 2011–12 lorsque le plan de défense antimissile de l'Europe par Obama est devenu plus clair dans ses implications et que les élections présidentielles américaine et russe prenaient une très grande importance⁷.

Le secrétaire à la Défense Chuck Hagel a annoncé en 2013 que le Pentagone prévoit d'annuler les plans de la quatrième phase de l'*European Phased Adaptive Approach* (approche adaptative phasée pour l'Europe), considérée comme la plus inacceptable pour la Russie comme un neutralisant potentiel de sa force de dissuasion nucléaire. Ni le président Poutine ni son leadership militaire n'ont été apaisés par cette décision. La Russie a continué d'exiger soit un changement du plan américain ou un niveau de participation russe à la conception du système de défense antimissile européen de nature à satisfaire ses chefs militaires et politiques nerveux sur les intentions et les capacités de l'OTAN. Les dirigeants russes ont indiqué que s'ils ne sont pas satisfaits de la défense antimissile européenne, la Russie refusera toute coopération future en matière de réductions des armes nucléaires offensives, et éventuellement déploiera éventuellement des missiles capables de lancer des armes nucléaires non stratégiques plus près des frontières de la Russie avec l'OTAN⁸. Une présentation de l'état-major général russe lors d'une conférence à Moscou au printemps 2012 a résumé les différences entre les propositions russes et celles de l'OTAN. Comme Stephen J. Blank a souligné, des décideurs influents et des analystes militaires russes ont considéré le dialogue américano-russe mené dans le passé à propos du contrôle des armes nucléaires stratégiques comme ayant eu un effet « positif » pour plusieurs raisons. Premièrement, il a aidé à engager les États-Unis à un paradigme de contrôle des armes basé sur la destruction mutuelle assurée ou de représailles assurée sur la base de forces offensives. Deuxièmement, il projette l'impression générale d'une parité nucléaire américano-russe indépendante des hauts et des bas de la modernisation militaire de la Russie. Troisièmement, l'impression de la parité nucléaire stratégique avec les États-Unis a des retombées diplomatiques avantageuses qui soutiennent l'autoportrait que présente la Russie à l'opinion publique internationale⁹. Ce portrait souligne le statut de la Russie comme une grande puissance dans le système international multipolaire émergent qui finira par supplanter la domination unipolaire américaine des années de l'après-guerre froide. Bien que cela puisse paraître contradictoire, selon certaines interprétations de la théorie des relations internationales, dans ce cas, le deuxième point soutient le troisième. L'apparition d'une parité nucléaire stratégique encourage la Russie dans sa quête apparente d'un système international multipolaire dans lequel les États-Unis sont moins influents et la Russie l'est plus.

Un problème technique lié à un déploiement bilatéral de l'OTAN et de la Russie de défenses antimissiles et antiaériennes sophistiquées est celui de la suppression de la défense. Pour contribuer à la dissuasion par interdiction, les défenses devraient pouvoir survivre à une attaque préventive des forces de suppression des défenses¹⁰. Comme les

défenses, ces forces pourraient être basées, au moins en théorie, dans différents environnements tels que sur terre, en mer, dans l'air ou dans l'espace, en fonction de l'état de la technologie des armes et des lanceurs. Dans une concurrence de dissuasion mettant aux prises deux camps en matière de forces nucléaires stratégiques, chaque camp doit évaluer la capacité de survie de ses forces offensives, de ses défenses antimissiles et antiaériennes stratégiques, ainsi que ses forces de suppression des défenses¹¹. Avec la technologie existante, les missions de suppression de défenses pourraient être effectuées par des armes antisatellites terrestres ou aériennes ; par des attaques cinétiques ou cyberattaques contre les systèmes de commandement, de contrôle, de communications et de renseignements sur lesquels s'appuient les défenses ; ou par des missiles balistiques lancés par sous-marins ou des missiles de croisière furtifs avant des attaques ultérieures sur une plus grande échelle contre les forces ennemies.

Si les défenses de l'un ou l'autre camp venaient à être perçues comme vulnérables au point d'inviter à leur suppression, une situation dans laquelle les craintes de premières frappes anti défenses se renforcent mutuellement, pourrait conduire à des frappes par erreur ou délibérées visant les défenses de l'autre camp ou ses armes de suppression des défenses, l'agresseur faisant valoir que ces armes représentent une menace permanente pesant sur ses défenses, qui ont pour but de protéger ses valeurs, non pas de nuire à autrui. Comme l'observe le secrétaire à la Défense Ashton B. Carter,

Le déploiement d'un système de défense antimissile fait de celui-ci une cible de choix, et il est clair qu'un tel système est inutile s'il peut être aisément détruit. Il n'a pas besoin de survivre mais l'attaquant doit payer un prix assez élevé pour sa destruction pour rendre une telle tactique peu attrayante. La défense peut bien sûr se défendre, mais une attaque contre la défense reste pour la plupart des schémas de déploiement la tactique la plus efficace pour l'attaque et par conséquent le maillon faible de la défense¹².

Ainsi, une relation de dissuasion entre deux puissances disposant de forces nucléaires stratégiques, de défenses et de forces de suppression de défenses pourrait donc déboucher sur de multiples approches opérationnelles et stratégiques.

Indépendamment des obstacles militaires et techniques à la coopération entre l'OTAN et la Russie sur les défenses antimissiles et les réductions des armes nucléaires, les facteurs politiques peuvent être encore plus importants. Les énoncés politiques des dirigeants russes continuent de parler de l'OTAN comme un danger pour la sécurité nationale¹³. La Russie est particulièrement sensible à la portée de l'OTAN dans l'espace de l'ancienne Union Soviétique, aujourd'hui de la Russie élargie, où la Russie revendique un intérêt privilégié¹⁴. Cette sensibilité à la visibilité de l'OTAN dans l'espace postsoviétique qui borde, ou est proche, de la Russie s'étend à tout plan d'implantation par l'OTAN d'intercepteurs terrestres, de radars ou d'autres composantes d'une défense antimissile européenne. Comme le fait remarquer Jacob W. Kipp, la distinction entre la « réforme des forces armées » russe et la « réforme militaire » est étroitement liée à la question de la guerre avenir telle que l'envisagent les prévisionnistes militaires russes :

D'une part, la réforme des forces armées se réfère à la transformation des forces militaires relevant du ministère de la Défense russe et implique à la fois une réduction des effectifs et une transformation de la force pour en faire une force qui permettra de répondre aux besoins et aux exigences de la Russie dans la période de l'après-guerre froide. La réforme militaire, d'autre part, est un processus de plus vaste portée qui englobe toutes les formations militaires et paramilitaires de l'État russe et traite des questions politiques, économiques et sociales de base liées à la levée, au maintien, à la formation, à l'armement, au déploiement et à l'emploi des troupes en tant qu'éléments de la puissance nationale russe¹⁵.

Par conséquent, dans l'esprit de certains planificateurs militaires russes peu disposés à prendre des risques, les technologies de neutralisation des défenses antimissiles pourraient constituer une partie nécessaire de la dissuasion en dépit des affirmations des États-Unis qui présentent les technologies de défense antimissile comme visant uniquement les menaces régionales telles que celles posées par l'Iran et la Corée du Nord. La Russie a également répondu en prenant des mesures de compensation ou d'équilibrage, y compris des plans prévoyant le déploiement d'armes offensives avec contre-mesures visant les défenses antimissiles et des améliorations des systèmes de défense antimissile et anti-aérienne russes déjà déployés¹⁶.

La coopération entre l'OTAN et la Russie sur la défense antimissile est une condition nécessaire à l'amélioration de leur collaboration dans le domaine de la non-prolifération nucléaire. Bien que les perspectives russe et américaine sur la prévention de la prolifération des armes nucléaires ne sont pas identiques, elles peuvent potentiellement converger sur certaines questions importantes. La Russie ne veut pas encourager une telle prolifération en général, mais elle adopte une approche sélective quand il s'agit de prendre les mesures voulues à l'égard des proliférateurs potentiels ou des mécréants. Les États-Unis, cependant, sont plus enclins à s'opposer catégoriquement à l'admission de tout nouveau pays dans le club des états dotés d'armes nucléaires et veulent révoquer l'adhésion de la Corée du Nord.

Ces différences de perspective ne sont pas nécessairement des obstacles insurmontables à la coopération russo-américaine en matière de non-prolifération nucléaire. Les désaccords russo-américains portent vraisemblablement plus sur les tactiques que sur la gravité de la menace posée par un Iran nucléaire ou par d'autres états moyen-orientaux en réaction à une capacité apparente de l'Iran en matière d'armes nucléaires. La question de la défense antimissile recoupe ici les préoccupations de non-prolifération exprimées aussi bien par les États-Unis que par la Russie. Les États-Unis considèrent le système de défense antimissile européen comme contribuant à la non-prolifération en décourageant la prolifération des armes nucléaires sans requérir des mesures agressives de contre-prolifération telles que le bombardement des complexes d'armes nucléaires et de l'infrastructure nucléaire ou l'imposition d'un changement de régime par une intervention militaire. La Russie craint qu'un système de défense antimissile de l'OTAN « assez bon » pour dissuader ou dévier une attaque de l'Iran, ou d'autres puissances nucléaires régionales, pourrait se transformer en un système plus vaste capable de neutraliser sa force de dissuasion.

Cet enchevêtrement tridimensionnel entre des réductions des armes nucléaires offensives, des défenses antimissiles et de la non-prolifération a posé des défis à la coopération américano-russe et russe-OTAN durant le second mandat du président Obama. Quelle est la raideur de la pente à escalader ? La section suivante décrit les paramètres des différents régimes post-START Nouveau et leurs implications.

Analyse et méthodologie

L'évaluation du problème

Le contrôle des armes nucléaires est un aspect de la stratégie militaire et de la politique de sécurité nationale, et non une chose en soi. Les décisions américaines et russes en matière de réductions des armements nucléaires ont également des implications pour d'autres états dans le système international, en particulier pour ceux qui disposent d'armes nucléaires ou aspirent à s'en doter. D'une part, l'écart entre les capacités américains et russes et ceux de tous les autres pays contribue à imposer une certaine prévisibilité et la discipline sur les pratiques internationales relatives au contrôle des armements et à la non-prolifération. D'autre part, la dépendance continue des États-Unis et de la Russie sur les armes nucléaires et la dissuasion nucléaire encourage les autres états dotés d'armes nucléaires à faire preuve sur le désarmement. Elle fait également ressortir la prétendue valeur des armes nucléaires pour la dissuasion, la défense et la diplomatie.

La Russie et les États-Unis, pourraient-ils, si les conditions politiques étaient favorables, réduire le nombre de leurs armes nucléaires stratégiques opérationnelles déployées en dessous des niveaux prévus par le START Nouveau continuer de poursuivre leurs objectifs de sécurité nationale ? La réponse évidente à cette question est peut-être. Cependant, la question « jusqu'où ? » est compliquée. Le passage de la limite supérieure de 1550 ogives déployées établie par le START II à quelque 1000 est un pas en avant qui n'impliquerait sans doute aucun changement majeur en termes de rôles, de missions ou de structure des forces. En dessous de ce niveau, dans la une limite de 800 ou 400 armes déployées, pourrait imposer des compromis difficiles aux planificateurs militaires et aux promoteurs de l'achèvement de progrès dans le domaine du contrôle des armements nucléaires et du désarmement.

Nous examinons plus en détail les implications de réductions des forces nucléaires stratégiques américaines et russes à différents niveaux dans l'analyse qui suit¹⁷. Des structures de forces notionnelles pour la période 2018–20 sont posées pour les deux pays, et ces structures de force sont soumises à la modélisation d'échanges nucléaires¹⁸. Chaque pays se voit attribuer une triade équilibrée de forces nucléaires stratégiques déployées sur des missiles balistiques intercontinentaux, des missiles balistiques lancés par sous-marins et des bombardiers lourds. Les performances de chacune des forces russes et américaines pour chaque niveau de déploiement sont analysées dans chacune de quatre conditions opérationnelles

1. les forces sont en alerte générée et lancées sur alerte d'attaque (Gen/LOW),
2. les forces sont en alerte générée et font face à l'attaque avant de riposter (Gen/RO),
3. les forces sont en alerte permanente et ont lancées l'avertissement (Day/LOW) et
4. les forces sont en alerte permanente et font face à l'attaque (Day/RO).

Pour chaque simulation à des niveaux de référence maxima de déploiement de 1550, 1000 ou 500 armes nucléaires stratégiques pour chaque État, un scénario alternatif est postulé avec ajout de défenses antimissiles à l'équation pour les deux États. Cette étape pose des défis considérables aux enquêteurs dans la mesure où personne ne sait vraiment comment les armes antimissiles stratégiques fonctionneront contre les agresseurs éventuels. À des fins heuristique, nous avons attribué à chaque État une combinaison de défenses antimissiles et antiaériennes capable d'absorber divers niveaux de pertes en cas d'attaque : dans la phase I, les défenses interceptent avec succès ou contrent d'une autre manière au moins 20 pour cent des ogives lancées en représailles en seconde frappe, au moins 40 pour cent dans la phase II, au moins 60 pour cent dans la phase III et au moins 80 pour cent dans la phase IV.

Analyse des données et conclusions

Les Figures 1–6 résument les forces utilisées dans l'analyse et les résultats de chacun des échanges nucléaires. Les Figures 1 à 3 indiquent le nombre d'ogives lancées en représailles pour des déploiements maxima de 1550, 1000 et 500 ogives respectivement, sans défenses. Les Figures 4 à 6 ajoutent des défenses antimissiles et antiaériennes (combinées) à l'équation en utilisant le modèle décrit plus haut.

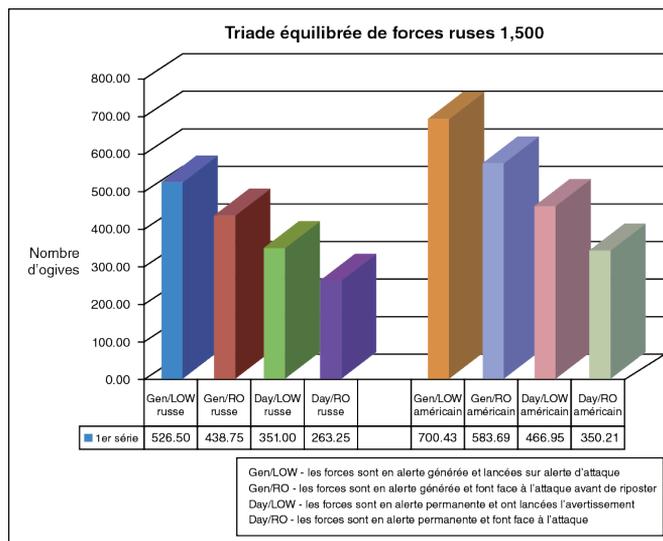


Figure 1. Ogives américaines et russes survivantes et ogives utilisées en représailles : limite de déploiement de 1550

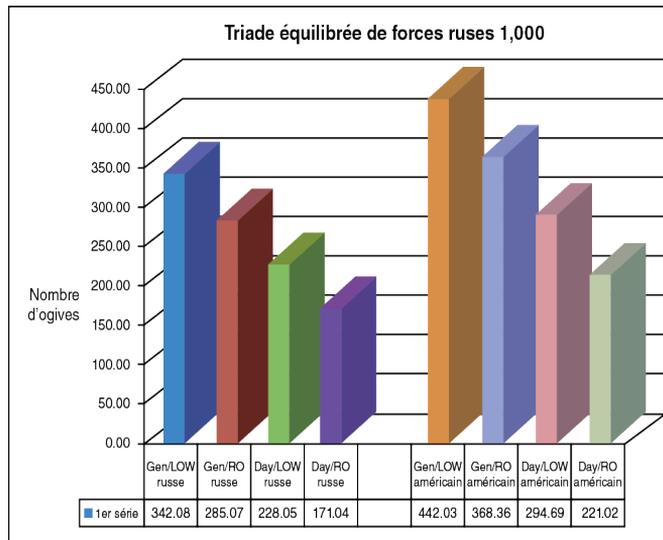


Figure 2. Ogives américaines et russes survivantes et ogives utilisées en représailles : limite de déploiement de 1000

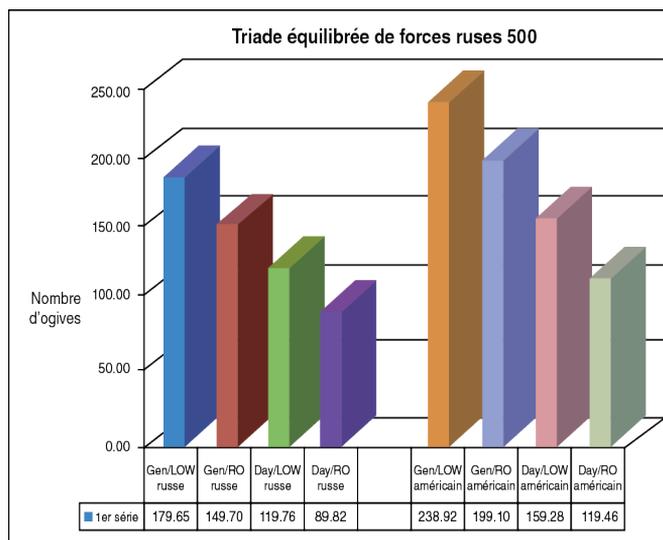


Figure 3. Ogives américaines et russes survivantes et ogives utilisées en représailles : limite de déploiement de 500

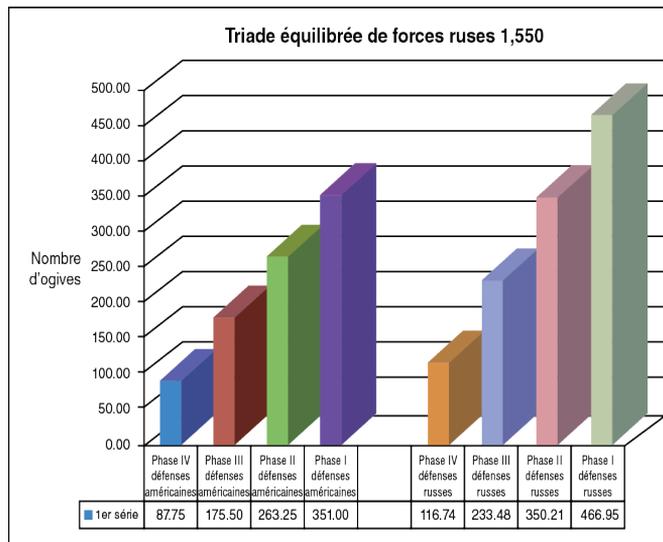


Figure 4. Ogives américaines et russes survivantes et ogives utilisées en représailles face à des défenses : limite de déploiement de 1550

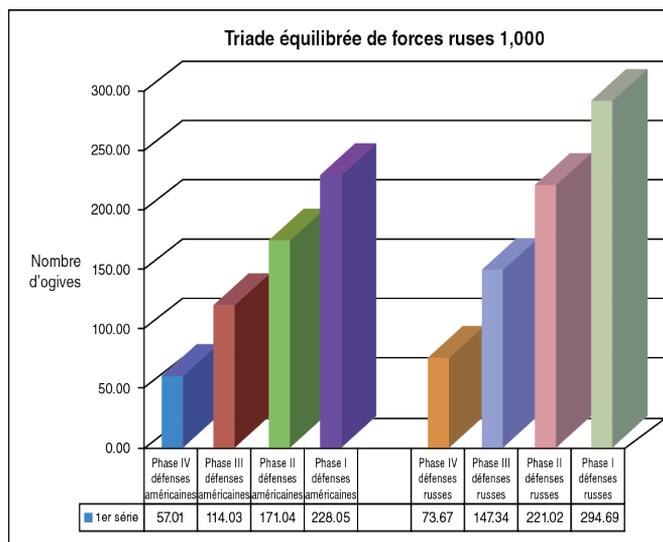


Figure 5. Ogives américaines et russes survivantes et ogives utilisées en représailles face à des défenses : limite de déploiement de 1000

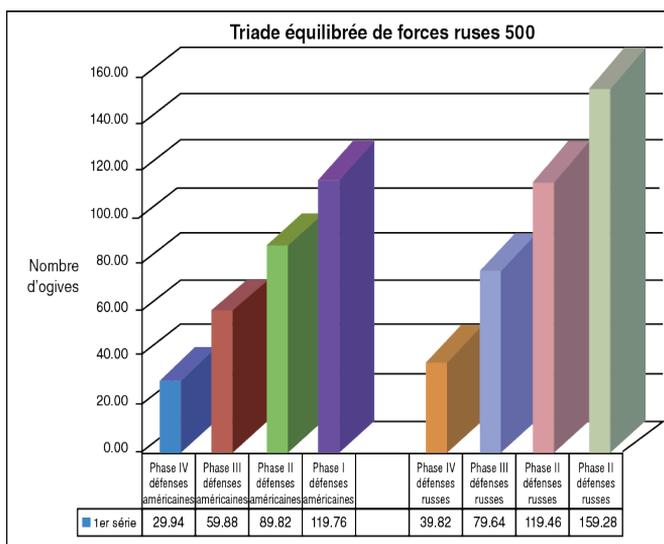


Figure 6. Ogives américaines et russes survivantes et ogives utilisées en représailles face à des défenses : limite de déploiement de 500

S'il s'agit de chiffres pertinents, quelles conclusions suggèrent-ils ? Tous d'abord, la Russie et les États-Unis peuvent accomplir leurs missions de dissuasion et de défense à des niveaux de déploiement inférieurs à ceux convenus au titre du START II. Même la limite de 500 armes pour les deux États permet d'infliger des destructions considérables en représailles, en particulier si le feu est concentré sur les villes ou d'autres cibles « vulnérables ». Deuxièmement, les structures des forces sont importantes. La combinaison de missiles terrestres et maritimes et de bombardiers déployés par l'un ou l'autre État peut contribuer à la stabilité de la crise et de la dissuasion ou la compromettre. En particulier, lorsque la survie dépend du lancement sur alerte, le risque d'instabilité d'une crise nucléaire augmente. Pour la Russie, ce fait lui impose de renouveler sa force de dissuasion nucléaire navale en construisant une nouvelle classe de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins équipés d'un nouveau missile balistique fiable, comme l'ont demandé des plans passés et présents.

Troisièmement, au fur et à mesure que les forces passeront de 1550 à 500 armes opérationnelles déployées, les options offertes aux planificateurs d'objectifs d'attaques nucléaires seront de plus en plus limitées. Une force déployée égale ou inférieure à 500 armes invite une focalisation pratiquement exclusive sur un ciblage anti-cité ou anti-forces. Les plans de désignation d'objectifs mettant l'accent sur le massacre de civils plutôt que sur la destruction des forces adverses pourraient être jugés inacceptables pour des raisons éthiques. Une alternative possible aux ciblagés anti-cités est une focalisation sur la désignation d'objectifs consistant en infrastructures liées à la défense et en d'autres qui sont critiques. Un plan de désignation d'objectifs mettant l'accent sur les infrastructures entraînerait lui aussi des pertes civiles importantes mais ne le ferait pas délibérément comme le font les attaques dirigées contre les populations.

Quatrièmement, il reste à convaincre les États-Unis ou la Russie d'accepter des réductions en dessous de la limite de 1000 armes nucléaires stratégiques opérationnelles déployées à moins que les réductions supplémentaires ne soient débattues sur une base multilatérale englobant les autres états dotés d'armes nucléaires. Les États-Unis et la Russie auront des motivations très diverses à cet égard : d'une part, l'amélioration de la sécurité de leurs relations et l'élimination des armes nucléaires inutiles ; d'autre part, le maintien de leur rôle de puissances nucléaires dominantes à moins, ou jusqu'à ce que, d'autres pays s'engagent à des réductions sérieuses et vérifiables de leur propre chef. L'inclusion des principaux pays asiatiques dotés d'armes nucléaires dans cet accord multilatéral sera cruciale.

Cinquièmement, les défenses antimissiles tiennent une place ambiguë dans ces diverses possibilités de réduction des forces nucléaires offensives russo-américaines. Les défenses antimissiles des États-Unis fournissent un argumentaire aux politiciens faucons russes, mais les Russes ne devraient pas se leurrer en embellissant les performances des technologies américaines émergentes de la défense des États-Unis. Au moins pour la présente décennie, l'approche européenne adaptative progressive ou les défenses antimissiles nationales déployées sur le territoire continental des États-Unis peuvent atténuer les conséquences d'attaques nucléaires de faible ampleur. Mais les défenses antimissiles propres à un théâtre d'opération ou celles de nature stratégiques s'opposant aux attaques à plus grande échelle exigeront toutefois des percées dans le développement de nouvelles technologies et dans le déploiement à un coût abordable d'armes et de plateformes de lancement nouvelles. Il ne fait aucun doute que certaines idées novatrices relatives aux défenses antimissiles sont actuellement en gestation dans des laboratoires de recherches et des cellules de réflexion¹⁹. Néanmoins, l'arithmétique attaque-défense dans les scénarios nucléaires ne favorise pourtant pas le défenseur parce qu'il suffit de quelques armes nucléaires pour causer des dégâts épouvantable.

Conclusions

Les défenses antimissiles créent pour la dissuasion nucléaire et le contrôle des armements des défis techniques et politiques qui ne sont pourtant pas insurmontables. L'aspect technique des défenses antimissiles est la question de savoir si elles peuvent continuer d'améliorer leurs enveloppes de performances et leur rapport coût-efficacité marginal par rapport aux missiles balistiques offensifs et aux armes offensives lancées par bombardiers. Les planificateurs militaires américains reconnaissent déjà que les futures plateformes de frappe en profondeur feront face à des défenses antiaériennes et antimissiles de plus en plus efficaces. Par exemple, les éventuels adversaires des États-Unis en Asie s'efforceront de développer et de déployer des défenses antiaériennes et antimissiles améliorées dans le cadre de leurs capacités de déni d'accès/interdiction de zone (A2/AD) comme contre-mesures face au concept du combat aéro-maritime et au « pivot » politico-stratégique vers l'Asie des États-Unis²⁰. D'après la déclaration d'état de préparation de 2012 de l'US Air Force,

Au fur et à mesure de la prolifération des capacités d'A2/AD, la capacité de nos [de l'U.S. Air Force] chasseurs de quatrième génération et bombardiers hérités du passé de pénétrer dans un espace aérien contesté est de plus remise en question » et l'achat d'un nouveau bombardier de pénétration « d'une importance critique pour le maintien de notre [de l'U.S. Air Force] capacité de frappe en profondeur face à l'évolution des environnements d'A2/AD²¹.

Les États-Unis et leurs alliés travaillent également à renforcer leurs propres défenses antimissiles régionales en Asie, et ailleurs, pour faire face aux menaces croissantes que les missiles balistiques et de croisières font peser sur l'utilisation du domaine public aérospatial, maritime et du cyberspace. La situation de l'A2/AD en Asie n'est qu'une illustration du fait qu'il sera demandé aux futures défenses antimissiles non seulement d'améliorer leur « matériel » face aux attaques mais aussi d'enrichir leur « logiciel » pour répondre aux scénarios prévus et s'adapter avec souplesse aux situations d'urgence imprévues²². Comme l'a observé une étude de l'US Army sur les défenses antiaériennes et antimissiles intégrées,

Les doctrines d'attaque de précision à longue distance, comme l'ont prouvé une abondance d'expériences et de jeux de guerre au niveau des Armes, ont évolué d'un petit nombre de missiles lancés depuis des positions fixes à des salves nourries complexes tirées par des forces mobiles. Leurs frappes complexes de précision sont généralement appuyées par une attaque électronique intelligente, des cyber capacités offensives, des moyens terrestres et spatiaux de renseignement, surveillance et reconnaissance (ISR) et des attaques contre les moyens spatiaux américains²³.

En ce qui concerne le contrôle des armements nucléaires stratégiques, la Russie et les États-Unis pourraient ramener le nombre de leurs armes nucléaires stratégiques opérationnelles déployées à 1000, voire même 500, tout en maintenant sans doute une dissuasion stable basée sur une riposte en seconde frappe. Jusqu'où ils peuvent descendre dépend en partie des degrés de confiance politique et de coopération militaire entre Washington et Moscou. Un désarmement mutuel dépend également de la coopération des autres états disposant d'armes nucléaires qui devraient sans doute consentir à geler ou réduire leurs propres arsenaux²⁴. Les technologies de défense antimissile se sont considérablement améliorées si on les compare à celles qui les ont précédées à l'époque de la guerre froide. Les défenses antimissiles proposées dans l'*US Phased Adaptive Approach for Europe* (l'approche adaptative progressive des États-Unis pour l'Europe) ne constituent toutefois pas une « nouvelle donne » pour la stabilité nucléaire stratégique russo-américaine. La modernisation de la défense russe sera davantage liée à la viabilité de la force de dissuasion nucléaire du pays qu'aux défenses antimissiles des États-Unis et de l'OTAN. Il convient en outre de ne pas laisser la question des défenses antimissiles être récupérée par les idéologues ou les partisans à Washington ou à Moscou. Une coopération aussi bien politique que technique entre l'OTAN et la Russie est possible et, en fait, souhaitable, même s'il est probable qu'elle sera retardée jusqu'à ce que Poutine ait quitté le pouvoir.

Notes

1. « Opinion: US Pullout on Missile Defense Talks Won't Impact Russia », *RIA Novosti*, 3 avril 2014, in *Johnson's Russia List 2014*, n° 74, 3 avril 2014.

2. KORB, Lawrence et ROTHMAN, Alex, « Obama Plan to Reduce Nukes Is Good for Budget, Boosts Moral Authority on Global Proliferation », *ThinkProgress* (blogue), 15 février 2012, <http://thinkprogress.org/security/2012/02/15/426332/obama-plan-to-reduce-nukes-is-good-for-budget-boosts-moral-authority-on-global-proliferation/>. Voir également BLINOV, Arthur, « Obama's Anti-nuclear Signal to Russia: The United States Suggests a Dramatic Reduction of Nuclear Warheads », *Nezavisimaya Gazeta*, 16 février 2012, in *Johnson's Russia List 2012*, n° 29, 16 février 2012.

3. Des commentaires pertinents offerts par des experts à propos des défenses antimissiles dans l'optique des objectifs de la Russie et des États-Unis en matière de contrôle des armements apparaissent dans KIPP, Jacob W., « Russia's Future Arms Control Agenda and Posture » et PIFER, Steven, « The Russian Arms Control Agenda after New START », in *Russia and the Current State of Arms Control*, BLANK, Stephen J., éd., Carlisle, Pennsylvanie : Strategic Studies Institute, US Army War College, septembre 2012, pp. 1–62, pp. 63–92, www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub1119.pdf.

4. SOKOV, Nikolai, « The New, 2010 Russian Military Doctrine: The Nuclear Angle », *James Martin Center for Nonproliferation Studies*, Monterey Institute of International Studies, 5 février 2010, http://cns.miis.edu/stories/100205_russian_nuclear_doctrine.htm. Voir également POUTINE, Vladimir, « Being Strong: National Security Guarantees for Russia », *Rossiiskaya Gazeta*, 20 février 2012, <http://premier.gov.ru>, reproduit dans *Johnson's Russia List 2012*, n° 31, 21 février 2012 et « Russia Retains Right to Play Nuclear Card—Gen-Staff Chief », www.russiatoday.com, in *Johnson's Russia List 2012*, n° 29, 16 février 2012.

5. PODVIG, Pavel, « Point of Distraction », *Russian Strategic Nuclear Forces* (blogue), 1er juin 2012, http://russianforces.org/blog/2012/06/point_of_distraction.shtml.

6. Traité entre les États-Unis d'Amérique et la Fédération de Russie sur les nouvelles mesures de réduction et de limitation des armements stratégiques offensifs, Washington, DC : département d'État des États-Unis, 8 avril 2010, www.state.gov/documents/organization/140035.pdf.

7. L'approche adaptative progressive de l'administration Obama pour la défense antimissile en Europe conservera et améliorera certaines technologies déployées par l'administration Bush mais mettra davantage l'accent sur d'autres intercepteurs s'appuyant sur des systèmes améliorés de commandement, contrôle et communication pour la gestion tactique (BMC3), ainsi que de détection de lancement et de suivi. Voir KAYA, Karen, « NATO Missile Defense and the View from the Front Line », *Joint Force Quarterly*, n° 71, 4e trimestre 2013, pp. 84–89. Voir également Association of the US Army (AUSA), *US Army Integrated Air and Missile Defense Capabilities: Enabling Joint Force 2020 and Beyond*, Washington, DC : Institute of Land Warfare, AUSA, mai 2014 ; WHITMORE, Steven J. et DENI, John R., *NATO Missile Defense and the European Phased Adaptive Approach: The Implications of Burden Sharing and the Underappreciated Role of the US Army*, Carlisle, Pennsylvanie : Strategic Studies Institute, US Army War College, octobre 2013 ; général de corps d'armée O'REILLY, Patrick J., US Army, *Ballistic Missile Defense Overview, Presented to 10th Annual Missile Defense Conference*, Washington, DC : département de la Défense des États-Unis, 26 mars 2012, <https://mostlymissiledefense.files.wordpress.com/2013/06/bmd-update-oreilly-march-2012.pdf> ; Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, « *NATO Ballistic Missile Defence (BMD)* », fiche d'information, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, 22 mai 2012, www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20120520_media-backgrounder_NATO_ballistic_missile_defence_en.pdf ; la Maison Blanche, Service de presse, « *Fact Sheet: U.S. Missile Defense Policy; a Phased, Adaptive Approach for Missile Defense in Europe* », Washington, DC : la Maison Blanche, Service de presse, 17 septembre 2009, www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy.html. Pour une évaluation critique des plans américains de défense antimissile par des experts scientifiques et d'autres commentateurs, voir Committee on an Assessment of Concepts and Systems for US Boost-Phase Missile Defense in Comparison to Other Alternatives, *Making Sense of Ballistic Missile Defense: An Assessment of Concepts and Systems for U.S. Boost-Phase Missile Defense in Comparison to Other Alternatives*, Washington, DC : National Research Council, National Aca-

demy of Sciences, National Academies Press, 2012, exemplaire de prêtirage, www.nap.edu/search/?term=Making+Sense+of+Ballistic+Missile+Defense%3A+An+Assessment+of+Concepts ; BROAD, William J., « U.S. Missile Defense Strategy Is Flawed, Expert Panel Finds », *New York Times*, 11 septembre 2012, www.nytimes.com/2012/09/12/science/us-missile-defense-protections-are-called-vulnerable.html ; COLLINA, Tom Z., « Failure to Launch: Why Did America Just Spend \$30 Billion on a Missile Defense System That Doesn't Work? », *Foreign Policy*, 13 septembre 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/09/13/failure-to-launch/> ; COYLE, Philip, « The Failures of Missile Defense », *National Interest*, 26 juillet 2012, <http://nationalinterest.org/print/commentary/the-failures-missile-defense-7248> ; LEWIS, George N. et POSTOL, Theodore A., « A Flawed and Dangerous U.S. Missile Defense Plan », *Arms Control Today*, 5 mai 2010, www.armscontrol.org/act/2010_05/Lewis-Postol.

8. Pour une autre perspective sur ce sujet, voir WAGNER, Daniel et STELLMAN, Diana, « The Prospects for Missile Defense Cooperation between NATO and Russia », *Foreign Policy Journal*, 10 février 2011, www.foreignpolicyjournal.com, in *Johnson's Russia List 2011*, n° 24, 10 février 2011 ; BLANK, Stephen J., *Arms Control and Proliferation Challenges to the Reset Policy*, Carlisle, Pennsylvanie : Strategic Studies Institute, US Army War College, novembre 2011, pp. 32–33, www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1085.pdf.

9. Voir BLANK, *Arms Control and Proliferation Challenges*.

10. DAVIS, Paul K. suggère que le terme « dissuasion par interdiction » (DND) est préférable dans « *Toward Theory for Dissuasion (or Deterrence) by Denial: Using Simple Cognitive Models of the Adversary to Inform Strategy* », document de travail RAND WR-1027, Santa Monica, Californie : RAND National Security Research Division, janvier 2014, www.rand.org/pubs/working_papers/WR1027.html.

11. Le sujet de la suppression des défenses est traité plus en détail dans WILKINING, Dean et al, *Strategic Defenses and Crisis Stability*, Santa Monica, Californie : RAND Corporation, avril 1989, pp. 35–40.

12. CARTER, Ashton B. et SCHWARTZ, David N., édité., *Ballistic Missile Defense*, Washington, DC : Brookings Institution, 1984, p. 106.

13. La doctrine militaire de la Russie en 2010 se réfère aux « dangers » ainsi qu'aux « menaces », alors que les versions antérieures ne faisaient référence qu'aux menaces. Bien que les « dangers » puissent sembler moins inquiétants que les « menaces » pour les lecteurs intéressés, les dangers mentionnés sont concrets et précis si on les compare aux menaces, qui sont de nature plus générale. Parmi les dangers énumérés figure le désir de l'OTAN de mondialiser sa puissance potentielle et de rapprocher ses infrastructures militaires des frontières de la Russie. Voir HAAS, Marcel de, « Russia's Military Doctrine Development (2000–2010) », in *Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine*, BLANK, Stephen J., édité., Carlisle, Pennsylvanie : Strategic Studies Institute, US Army War College, mars 2011, pp. 1–61, www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub1050.pdf.

14. Pour une autre perspective historique sur la doctrine militaire russe, voir KIPP, Jacob W., « Russian Military Doctrine: Past, Present, and Future », in BLANK, *Russian Military Politics*, pp. 63–151. Voir également « The Military Doctrine of the Russian Federation », texte, www.Kremlin.ru, 5 février 2010, in *Johnson's Russia List 2010*, n° 35, 19 février 2010.

15. KIPP, Jacob W., *Forecasting Future War: Andrei Kokoshin and the Military–Political Debate in Contemporary Russia*, Fort Leavenworth, Kansas : Foreign Military Studies Office, janvier 1999, <http://fas.org/nuke/guide/russia/agency/990100-kokoshin.htm>.

16. KHOO, Nicholas et STEFF, Reuben, « 'This Program Will Not Be a Threat to Them': Ballistic Missile Defense and US Relations with Russia and China », *Defense and Security Analysis* 30, n° 1, mars 2014, pp. 17–28.

17. Les structures des forces correspondent aux estimations des auteurs. Pour des estimations reposant sur des avis d'experts, voir CIRINCIONE, Joseph, « Strategic Turn: New US and Russian Views on Nuclear Weapons », *New America Foundation*, 29 juin 2011, http://newamerica.net/publications/policy/strategic_turn ; PODVIG, Pavel, « New START Treaty in Numbers », *Russian Strategic Nuclear Forces* (blogue), 9 avril 2010, http://russianforces.org/blog/2010/03/new_start_treaty_in_numbers.shtml.

18. Nous remercions le docteur James J. Tritten de nous avoir autorisés à utiliser un modèle élaboré à l'origine par lui et modifié par les auteurs. Le docteur Tritten ne saurait assumer aucune responsabilité quant à l'analyse ou aux arguments présentés ici.

19. Par exemple, une étude de Global Zero examine la possibilité de défenses antimissiles renforcées par des défenses passives (telles que des abris consolidés) et de missions menées à l'aide de moyens conventionnels sophistiqués par les États-Unis contre des adversaires régionaux tels que l'Iran ou la Corée du Nord. Voir CARTWRIGHT, James, *Modernizing U.S. Nuclear Strategy, Force Structure and Posture*, rapport de la Commission sur la politique nucléaire des États-Unis, Washington, DC : Global Zero, mai 2012, www.globalzero.org/files/gz_us_nuclear_policy_commission_report.pdf.

20. Pour une analyse d'expert, voir GERTLER, Jeremiah, *U.S. Air Force Bomber Sustainment and Modernization: Background and Issues for Congress*, Rapport du CRS au Congrès, R43049, Washington, DC : Congressional Research Service, 4 juin 2014, www.fas.org/sgp/crs/weapons/R43049.pdf.

21. Département de l'armée de l'Air, *United States Air Force Posture Statement*, Washington, DC : United States Air Force, 2012, pp. 15–16, cité dans GERTLER, *Bomber Sustainment and Modernization*, 5n17. Pour des définitions des capacités d'A2/AD, voir GERTLER, *Bomber Sustainment and Modernization*, 6n18.

22. SLAYTON, Rebecca, *Arguments That Count: Physics, Computing, and Missile Defense, 1949–2012*, Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 2013, pp. 216–219.

23. AUSA, *Air and Missile Defense Capabilities*, p. 12.

24. À propos de la nécessité d'une approche multilatérale des réductions des armements nucléaires, voir *ibid.*, pp. 3–4.