

# ASPJ

Afrique et Francophonie

2<sup>e</sup> trimestre 2016

Volume 7, No. 2

## **Amérique, tu es un leader, assume ton rôle**

Tanguy Struye de Swielande, PhD  
Dorothee Vandamme

## **La force aérienne, la grande stratégie et la sécurité nationale**

**Mieux comprendre l'utilité persistante de la puissance aérienne**  
Robert Ehlers, PhD

## **Les actions de l'armée tunisienne à Gafsa en 2008 et lors du soulèvement protestataire de 2011**

Landry Signé, PhD  
Rémy Smida

## **L'accaparement de terres du Sud par le Sud**

**Le cas des investissements coréens dans la sous-région du Grand Mékong**  
Teresita Cruz-del Rosario, PhD

## **Le choix des ambassadeurs**

Dennis C. Jett, PhD



VISER HAUT ... VOLER, COMBATTRE ET GAGNER



**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](mailto: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

- L'Amérique, l'utilité à long terme de la puissance aérienne, les soulèvements tunisiens, l'accaparement de terres du Sud par le Sud et les ambassadeurs.* . . . . . 2  
Rémy M. Mauduit

## Articles

- Amérique, tu es un leader, assume ton rôle* . . . . . 5  
Tanguy Struye de Swielande, PhD  
Dorothee Vandamme
- La force aérienne, la grande stratégie et la sécurité nationale  
Mieux comprendre l'utilité persistante de la puissance aérienne* . . . . . 21  
Robert Ehlers, PhD
- Les actions de l'armée tunisienne à Gafsa en 2008 et lors du soulèvement protestataire de 2011* . . . . . 42  
Landry Signé, PhD  
Rémy Smida
- L'accaparement de terres du Sud par le Sud  
Le cas des investissements coréens dans la sous-région du Grand Mékong.* . . . . . 63  
Teresita Cruz-del Rosario, PhD
- Le choix des ambassadeurs* . . . . . 84  
Dennis C. Jett, PhD



# **L'Amérique, l'utilité à long terme de la puissance aérienne, les soulèvements tunisiens, l'accaparement de terres du Sud par le Sud et les ambassadeurs**

Le système international est en mutation permanente et toute caractérisation du monde actuel se révèle extrêmement discutable. Pourtant, la véritable question qui sous-tend ce débat est de savoir à quoi ressemblera le système international de demain. Et peut-être plus important encore, quels types de stratégies les états doivent-ils adopter pour contribuer à le structurer de la manière la plus avantageuse pour eux ? Il ne fait aucun doute que les grandes puissances qui dominent le système international actuel sont les États-Unis et la Chine et, par conséquent, les relations de ces deux pays font l'objet de nombreuses études, comme le soulignent le Prof. Tanguy Struye de Swielande et Dorothee Vandamme dans l'article intitulé « Amérique, tu es un leader, assume ton rôle ». La plupart des travaux cherchant à prédire l'avenir des relations sino-américaines proposent divers scénarios, y compris une guerre hégémonique et une gouvernance mondiale. Tous présupposent implicitement une redistribution des pouvoirs au sein du système. Seules quelques rares analyses se sont penchées sur la possibilité pour les États-Unis de préserver leur position dominante. Ce scénario mérite cependant d'être examiné, notamment à la lumière de « l'écart entre les attentes et les moyens » de la Chine et du paradoxe de la puissance non-réalisée. Il va sans dire que Beijing est en mesure de rivaliser avec Washington dans certains domaines, néanmoins les États-Unis continuent de dominer le système international. Cette hégémonie leur permet d'adapter leur leadership afin d'intégrer la Chine dans l'ordre mondial. Les auteurs s'efforcent de comprendre les implications des rôles et perceptions dans l'évolution de l'ordre international, ainsi que les types de leadership que devraient adopter les États-Unis pour gérer les conflits inter-rôle avec la Chine, éviter le scénario de guerre hégémonique à la Thucydide et, au final, conserver leur position de leader mondial.

Dans son article intitulé « La force aérienne, la grande stratégie et la sécurité nationale : mieux comprendre l'utilité persistante de la puissance aérienne », le Prof. Robert

Ehlers examine les vicissitudes des appels lancés pendant près de 70 ans en vue de mettre un terme à l'indépendance de l'US Air Force et d'intégrer ses composantes au sein des autres forces militaires. Au cours des 15 dernières années, la véhémence des critiques formulées à l'encontre de l'utilité de l'US Air Force, et par conséquent du maintien de son indépendance, s'est toutefois accrue. Cet article défend un point de vue opposé, centré sur la constante utilité des forces aériennes dans la poursuite des grands objectifs stratégiques américains et la mise en œuvre de mesures politiques. S'il analyse l'importance de la puissance aérienne intégrée à une force interarmées équilibrée dans le cadre de guerres conventionnelles et son efficacité souvent négligée dans d'autres types de conflits armés, l'article s'intéresse plus particulièrement à l'efficacité du soutien qu'apportent l'US Air Force et ses nombreuses ressources aux décideurs politiques dans la réalisation de leurs objectifs stratégiques en dehors des conflits armés. Il met l'accent sur cet aspect relativement peu étudié de la contribution de cette force à la sécurité et à la prospérité de notre nation, et de ses principaux alliés et partenaires, invitant ainsi le lecteur à appréhender sous un angle différent et plus favorable le large éventail de capacités déployées par la force aérienne (et aérospatiale) indépendante. L'examen de ces capacités et de leur utilisation dans une perspective plus vaste, qui va bien au-delà de la guerre et considère cette dernière, à juste titre, comme le dernier recours politique, offre une vision approfondie et plus nuancée de la force aérienne et de la puissance aérienne, définies comme deux actifs durables extrêmement importants. Il est vrai qu'aucune force, y compris la force aérienne, ne peut prétendre à la perfection, que ce soit sur les théâtres d'opérations ou dans le cadre d'autres missions. Il n'en reste pas moins que l'US Air Force a largement fait ses preuves aux côtés des autres forces.

Dans l'article intitulé « Les actions de l'armée tunisienne à Gafsa en 2008 et lors du soulèvement protestataire de 2011 », le Prof. Landry Signé et Rémy Smida expliquent la transition tunisienne de 2011 à partir d'une analyse du rôle déterminant joué par l'armée dans la chute du régime du président Zine El Abidine Ben Ali. Quelle logique sous-tend la décision militaire de refuser d'obéir à l'ordre de Ben Ali et d'ouvrir le feu sur les manifestants ? Pourquoi l'armée tunisienne tire sur les protestataires lors des manifestations de 2008 dans la ville de Gafsa, mais refuse de le faire lors du soulèvement décisif de 2011 ? Les auteurs soutiennent qu'au vu de l'équilibre des forces sur le terrain, l'armée avait tout intérêt à soutenir la population et à se servir d'un point d'accès stratégique pour porter un « coup » décisif au régime. Leur étude présente la première analyse qui s'appuie sur la théorie des jeux pour expliquer la transition tunisienne de 2011, et plus particulièrement, les interactions entre le régime de Ben Ali et l'armée. Si plusieurs analyses ont étudié cette mobilisation populaire sans précédent pour éclairer la chute du président, rares sont celles qui se penchent sur le rôle des forces armées. Bien qu'ils soulignent le « mépris » des militaires pour le régime, les auteurs prétendent toutefois que la logique de l'une des armées les plus professionnelles de la région explique le refus

des soldats d'ouvrir le feu sur la population lors de la vague de protestations nationales de 2011.

Dans son article intitulé « L'accaparement de terres du Sud par le Sud : le cas des investissements coréens dans la sous-région du Grand Mékong », la Prof. Teresita Cruz-del Rosario soutient que l'accaparement de terres en Asie du Sud-Est, et notamment dans la sous-région du Grand Mékong, se développe à grande échelle à un rythme sans précédent. Le Cambodge, le Laos et la Birmanie sont des pays particulièrement visés par le capital transnational en quête de droits fonciers. Face à cette « course mondiale aux terres arables », les états qui connaissent une croissance économique rapide sont confrontés à une pénurie croissante de denrées alimentaires pour nourrir leurs populations en expansion, ainsi qu'à une diminution de leur surface agricole. À cet égard, la Corée du Sud apparaît comme un exemple édifiant. Les terres sont remplacées par des ressources en capital, un phénomène appelé « substitution terres-capital ». Les terres demeurant une caractéristique inhérente indispensable à la sécurité socio-économique, notamment en cas d'impossibilité de se procurer des capitaux, la perte de terres aggrave les insécurités existantes et empêche les populations déplacées d'avoir accès à des mesures socio-économiques susceptibles de réduire ces insécurités. L'article étudie plus avant ce phénomène dans la sous-région du Grand Mékong et voit dans le complexe « agriculture-alimentation-fourrage-carburant » la logique qui sous-tend l'acquisition de terres à grande échelle.

Le Prof. Dennis Jett, ambassadeur américain à la retraite, révèle dans « Le choix des ambassadeurs » qu'on peut être ambassadeur américain dans près de 165 endroits différents dans le monde. L'affectation des personnes repose sur de nombreux facteurs dont le rôle n'est pas facile à comprendre. Le plus important réside dans la distinction entre officier de carrière et bénéficiaire d'une nomination politique. Cependant, d'autres éléments influencent la nomination des ambassadeurs et des aspects aussi hétéroclites que le sexe, la race, l'orientation sexuelle, la religion et l'opinion personnelle en matière d'avortement peuvent s'avérer déterminants. Dans son article, le professeur Jett explique comment ces facteurs influent sur le lieu d'affectation des ambassadeurs et pourquoi aucune théorie générale n'est apte à fournir une explication appropriée.

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

# Amérique, tu es un leader, assume ton rôle

TANGUY STRUYE DE SWIELANDE, PhD\*

DOROTHÉE VANDAMME\*\*

La question de savoir si le monde est ou non en transition n'est pas pertinente. Dans les relations internationales, la transition est un processus continu ; le système international est en mutation permanente et évolue au rythme des relations interétatiques. Toute caractérisation du monde actuel se révèle extrêmement discutable et les points de vue des experts diffèrent quant aux caractéristiques applicables. Pourtant, la véritable question qui sous-tend ce débat est de savoir à quoi ressemblera le système international de demain. Et peut-être plus important encore, quels types de stratégies les états doivent-ils adopter pour contribuer à le structurer de la manière la plus avantageuse pour eux ?

Il est évident que les grandes puissances qui dominent le système international actuel sont les États-Unis et la Chine ; c'est la raison pour laquelle les relations de ces deux pays font l'objet de nombreuses études. L'analyse bibliographique révèle que la plupart des études cherchant à prédire l'avenir des relations sino-américaines proposent divers scénarios envisageables, y compris une guerre hégémonique et une gouvernance mondiale. Implicitement, ces scénarios présupposent une redistribution des pouvoirs au sein du système. Néanmoins, seules quelques rares analyses se sont penchées sur la possibilité pour les États-Unis de préserver leur position dominante. Ce scénario mérite cependant d'être examiné, notamment à la lumière de « l'écart entre les attentes et les moyens » de la Chine et du paradoxe de la puissance non-réalisée. En outre, le débat sur le déclin de l'Amérique n'est pas nouveau. En effet, les premières discussions sur la question re-

---

\*Tanguy Struye de Swielande est professeur de relations internationales à l'Université catholique de Louvain, en Belgique. Il est chargé de recherche principal au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux (CECRI). Son dernier ouvrage en date est intitulé *Duel entre l'Aigle et le Dragon pour la suprématie mondiale*, Bruxelles, novembre 2015.

\*\*Dorothee Vandamme prépare un doctorat à l'Université catholique de Louvain, en Belgique. Elle est assistante de recherche au Centre d'étude des crises et des conflits internationaux et au Genesys Network, et effectue des recherches sur la politique étrangère du Pakistan et sur la théorie des rôles.

montent aux années 1950. Au cours de leur histoire, les États-Unis ont dû faire face à une concurrence récurrente (comme celle de l'Union soviétique et du Japon), mais toutes les tentatives visant à supplanter l'hégémonie américaine se sont soldées par un échec. Il va sans dire que Beijing est en mesure de rivaliser avec Washington dans certains domaines, telle l'économie, mais les États-Unis continuent néanmoins de dominer le système international. Cette hégémonie leur permet d'adapter leur leadership afin d'intégrer la Chine dans le système hiérarchique mondial structuré par Washington depuis 1945. Pour préserver sa réussite et, à terme, éviter le scénario de guerre hégémonique à la Thucydide, l'Amérique doit impérativement redéfinir son rôle sur la scène internationale et gérer les conflits inter-rôle avec la Chine.

En substance, pour conserver leur position dominante, les États-Unis doivent réformer le système international actuel pour le renforcer. Autrement dit, le leader se doit de développer une stratégie qui entraîne un changement organisationnel du système international au moment où celui-ci opère sa transition. Si les relations leader-partisan-opposant n'ont pas été amplement étudiées dans le domaine des relations internationales, les théories du management abordent cette question en détail. Par conséquent, la théorie des rôles et la théorie du leadership sont toutes deux à même de fournir des éléments permettant d'élaborer une telle stratégie. Deux aspects sont essentiels dans la redéfinition des stratégies de Washington : l'identification d'un processus progressif d'une part, et l'évolution de son style de leadership d'autre part. Le présent article s'efforce de comprendre les implications des rôles et perceptions dans l'évolution de l'ordre international ainsi que les types de leadership que devraient adopter les États-Unis pour conserver leur position de leader mondial.

### **Le leadership américain dans le système international**

En tant que superpuissance mondiale, les États-Unis dominent le système international au moins depuis 1945, certains affirment même que cette domination s'exerce depuis 1914. En structurant le monde autour de ses valeurs, normes et intérêts, Washington est parvenu à établir un vaste réseau d'alliances et de partenariats sur lequel repose son leadership. Leur auto-perception de démocratisateur du monde et d'exécuteur des normes « internationales », amènent les États-Unis à se considérer comme un leader dont les intérêts nationaux correspondent généralement aux intérêts mondiaux. Cette conception du rôle national, telle qu'elle a été définie par Kal Holsti en 1970, correspond à une vision pragmatique de l'internationalisme, en opposition au supranationalisme<sup>1</sup>. En fin de compte, si les États-Unis sont l'image d'une telle maximisation égocentrique, c'est qu'ils

servent avant tout leurs propres intérêts. On peut bien sûr argumenter que tous les états s'appliquent à défendre leurs propres intérêts et conduisent leurs relations internationales de sorte à atteindre les objectifs de leur politique étrangère. Il n'en reste pas moins que les objectifs de politique étrangère qui ont une influence comparable à ceux des États-Unis sur le système international sont rares. À cet égard, la théorie des rôles insiste sur la nature co-constitutive de l'action et de la structure : si le système détermine la politique étrangère d'un état, le comportement de ce dernier influence également le système, dans une certaine mesure. La combinaison fluctuante d'internationalisme pragmatique et d'engagement sélectif pratiquée alternativement par Washington au cours des quelque 60 dernières années a largement façonné la construction du système tel que nous le connaissons aujourd'hui. Les états se définissent en fonction de leur perception, de leur comportement et de leur soutien à l'égard des États-Unis. Mais surtout, la Chine est apparue au cours des dix dernières années comme un rival du leader mondial, soulevant le débat sur le déclin relatif des États-Unis et la réelle capacité de Beijing à succéder à Washington dans le rôle de superpuissance mondiale. Par conséquent, si l'on tente d'anticiper l'évolution du système international, il convient de replacer les choses dans leur contexte et de se pencher sur le développement de la relation et de la confrontation entre les États-Unis et la Chine, ainsi que sur ses effets sur le système international. Quelle est, par ailleurs, pour Washington la stratégie à mettre en œuvre face à l'essor de la Chine pour tenter de préserver sa position de leader mondial ?

Globalement, il existe actuellement dans le monde trois groupes de pays : les partisans des États-Unis, leurs opposants, qui sont en général les partisans potentiels de la Chine, et les états indécis. Dans le premier groupe, celui des partisans, on distingue 1) les alliés, qui alignent leur politique étrangère sur celle du leader et du système ; 2) les partenaires, dont l'orientation politique est alignée sur le système et le soutien ; et 3) les cohabitants, qui accordent au système un soutien utilitaire et limité qui n'implique pas de soutenir le leader *per se*. À l'opposé, on trouve les challengers des États-Unis qui s'alignent par conséquent sur le rival (la Chine), car ils ne peuvent s'opposer seuls aux États-Unis. Les challengers incluent 1) les opposants, qui accordent au rival un soutien utilitaire et limité, et 2) les adversaires, qui rejettent totalement le leadership de Washington et s'alignent entièrement sur la Chine<sup>2</sup>. Ainsi, nous observons actuellement, au sein du système international régi par Washington, l'apparition d'un système réformiste centré sur Beijing et dominé par la Chine visant à contrebalancer la puissance américaine pour la remplacer, à terme, par un leadership mondial chinois. Par conséquent, l'équilibre entre la Chine et les États-Unis pourrait bien dépendre de l'orientation adoptée par les états indécis. Cette catégorie de pays, qui ne prennent pas position

en matière d'alignement, ont des politiques étrangères incertaines dont l'orientation jouera soit en faveur, soit contre le leader, faisant ainsi pencher la balance pour ou contre les États-Unis. Ces états indécis sont soit 1) neutres et leurs objectifs de politiques étrangères explicitement neutres à l'égard de la Chine et des États-Unis, soit 2) hésitants, leurs objectifs de politique étrangère étant incertains, parfois même pour eux-mêmes. Les états indécis utilisent leur indécision en termes d'orientation politique comme un multiplicateur de puissance pour étendre leur influence mondiale. Leur position offre à ces pays un éventail plus vaste d'options de sortie (c'est-à-dire la possibilité de mener la politique étrangère qui leur convient) sans avoir à s'aligner sur l'une des deux grandes puissances. À l'heure actuelle, les principaux États indécis sont l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, l'Afrique du Sud, le Mexique et la Turquie<sup>3</sup>.

La classification des pays selon ces catégories suppose de pouvoir analyser le système sur la base de leurs réactions à l'hégémonie. Comme le souligne Robert Lieber, les limites du leadership américain sont d'ordre conceptuel plutôt que matériel<sup>4</sup>. Les États-Unis sont incontestablement la première puissance militaire et sont capables de mobiliser un vaste éventail d'alliances et de partenariats. Leur économie demeure forte et le système économique international étant fondé sur les principes et normes américains, leur puissance structurelle et normative s'en trouve renforcée<sup>5</sup>. Cette puissance s'étend également au domaine social et conceptuel et s'appuie sur un puissant réseau<sup>6</sup>. On peut à cet égard qualifier les États-Unis de leader transformationnel, en particulier à la lumière de leurs relations avec leurs partisans<sup>7</sup>. En intégrant les idées et motivations de ces partisans, le leader peut les amener à modifier leur réflexion et par conséquent à redéfinir leur comportement, voire la conception de leur rôle. Toutefois, le leadership de Washington est également transactionnel, notamment vis-à-vis de ses challengers. Les leaders transactionnels ont tendance à exercer un leadership coercitif centré sur la récompense et la punition, s'appuyant sur la force plutôt que sur le droit<sup>8</sup>. Ainsi, la position du leader apparaît comme justifiée et légitime aux yeux de ses partisans, mais comme illégitime et basée sur la contrainte et la force aux yeux de ces challengers. Ces réactions sont donc déterminées par la perception que ces pays ont de leur propre rôle sur scène politique internationale, elle-même influencée par leur conception de leurs rôles nationaux. Si ces conceptions et celles des États-Unis sont soit compatibles soit complémentaires, les pays en question sont généralement des partisans. En échange de leur soutien, ils ont la possibilité d'atteindre leurs propres objectifs. En revanche, si la conception du rôle national d'un pays est incompatible avec celle de Washington, il tend à s'opposer au leadership américain.

La source du problème auquel fait face le leadership américain est la suivante : la conception du rôle national de la Chine est intrinsèquement incompatible avec celle des États-Unis, entraînant un conflit inter rôle, c'est-à-dire « un conflit entre des attentes de rôle incompatibles, concurrentes ou antagonistes vis-à-vis de soi et des autres », dans ce cas « d'une importance systémique<sup>9</sup> ». Dès lors, deux parties opposées émergent. D'une part, les États-Unis avec leur propre conception de leader mondial dont la politique étrangère est guidée par la Destinée manifeste. La Chine, d'autre part, dont l'objectif de politique étrangère consiste à effacer un « siècle d'humiliations », un récit historique qui sous-tend sa perception internationale, ancrée dans la compétition et la dominance pernicieuse de l'Occident, notamment en Asie. Comme l'explique Richard Haass, « La Chine n'est pas encore prête à devenir un partenaire dans l'établissement et la gestion d'institutions régionales et mondiales, en partie parce que ses leaders restent centrés sur le besoin interne perçu, et en partie parce que cette puissance émergente est occupée à asseoir sa position dans la région<sup>10</sup> ». Les récentes déclarations du président chinois le confirment. Qu'il s'exprime dans la volonté de créer un rêve chinois, l'idée de rajeunissement, ou dans le discours de mai 2014 prônant « l'Asie pour les Asiatiques », l'objectif de la Chine consiste au minimum à contrôler la région et à devenir son chef de file. Cette ambition n'a rien de nouveau (voir le système tributaire en place de 1368 à 1841). Ces éléments viennent alimenter un nationalisme déjà exacerbé qui émane de plus en plus de la base (c'est-à-dire du peuple). En conséquence, la Chine entend réformer le système international, soit pour le rendre plus équitable (perspective numéro un) soit pour s'imposer comme le nouveau leader (perspective numéro deux)<sup>11</sup>. Cette incompatibilité intrinsèque des conceptions de rôle des États-Unis et de la Chine paraît évidente : chacun se considère comme le seul leader possible, rendant ainsi impossible la mise en place d'un système international fondé sur un leadership partagé, l'instauration d'une gouvernance mondiale, ou un transfert de pouvoir pacifique<sup>12</sup>.

Washington fait ainsi face à un rival dont le pouvoir d'attraction, qui découle essentiellement de son opposition au leader, gagne continuellement en force et en crédibilité auprès d'autres pays. Nous avons vu que les partisans soutiennent le système parce qu'ils en tirent un certain bénéfice (sans oublier que sur la scène politique internationale, il n'y a ni alliés ni ennemis permanents, mais uniquement des intérêts permanents). Cependant, les challengers soutiennent d'ores et déjà la Chine et il est impossible de les intégrer à court terme au réseau d'alliances et d'influences américain en les mobilisant directement. Pour maintenir son leadership mondial, Washington doit donc faire entrer les états indécis majeurs, « l'autre significatif » des États-Unis, dans sa sphère d'influence. Ce rapprochement vis-à-vis des États-Unis isolerait la Chine, en évitant qu'elle n'établisse un partenariat

renforcé avec ces pays indécis et en prévenant la réaction en chaîne qui entraînerait les états indécis mineurs dans la sphère d'influence de la Chine. Toutefois, si les états indécis majeurs se tournent vers la Chine, les États-Unis devront soutenir les états indécis mineurs, et en particulier les numéros deux régionaux, et s'allier à eux pour compenser le poids des états indécis majeurs<sup>13</sup>.

### Les phases préliminaires

Pour atteindre cet objectif, les États-Unis doivent revoir leur politique étrangère actuelle, et en particulier leur comportement de rôle. Comme le souligne Harald Müller, les acteurs doivent adapter le script de leur rôle à leur nouvel environnement. Sans quoi ils augmentent leur probabilité d'échec dans ce nouvel environnement<sup>14</sup>. Dans le modèle de « conduite du changement » de Kurt Lewin, le processus de changement comprend trois étapes : dégel, changement et regel. Selon l'auteur, ce modèle permet de planifier la transition à venir et évite de s'y engager simplement les yeux fermés<sup>15</sup>. Le modèle de changement en huit étapes de John Kotter, qui permet de mieux comprendre « l'anatomie du changement organisationnel » le complète<sup>16</sup>. Il peut, en effet, être intégré comme sous-étapes à la théorie de Lewin. Ensemble, ils permettent d'établir un processus par étapes du changement systémique des relations internationales.

#### ***La première étape : le dégel ; comprendre le système et consolider les alliances***

La puissance relative des États-Unis est en déclin. Si ce constat est largement admis, il n'en est pas pour autant sans appel. Comme nous l'avons expliqué plus haut, une stratégie planifiée avec soin et une utilisation intelligente de leur puissance pourraient permettre aux États-Unis de préserver durablement leur leadership. Reste que pour changer une situation, encore faut-il être conscient de tous ses tenants et aboutissements. Washington doit cesser de se contenter d'observer la Chine et se pencher sur les changements que requiert l'émergence de cette nation. La Chine n'est pas une menace en soi, elle le devient parce qu'elle a les moyens et le pouvoir de mobiliser les pays insatisfaits pour affronter et contrecarrer le leadership américain, en leur offrant un « système de narration » différent<sup>17</sup>. Pour Washington, la première étape consiste donc à prendre pleinement conscience de ce phénomène qui entraîne la mise en place d'un système opposé à son leadership au sein du système international. Des institutions telles que la Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en Asie, la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures ou l'Organisation de coopération de Shanghai sont l'incarnation de cette opposition<sup>18</sup>. Aussi difficile soit-il pour un leader de

faire évoluer sa vision, il est essentiel que les leaders américains prennent non seulement acte de ce fait, mais acceptent également l'existence au sein du système international d'un sous-système visant à réformer le système et à réorganiser la hiérarchie des puissances.

L'exploration de ces deux premières sous-phases fait naître « la motivation au changement », qui permettra aux États-Unis de se préparer au changement. Cette phase préparatoire implique l'examen des conflits intra-rôle inhérents à la politique étrangère. Ces conflits résultent de la multitude et de la complexité des conceptions de rôle qui « comportent inévitablement plusieurs préceptes et principes, normes et valeurs majeurs, ainsi qu'un vaste éventail d'éléments de rôle individuels<sup>19</sup> ». Ce type de conflit de rôle découle donc de l'écart entre conception et performance dans le *role set* (l'agrégation des rôles remplis par l'acteur) ou de la multiplicité des acteurs impliqués dans un processus décisionnel en matière de politique étrangère<sup>20</sup>. Les conflits intra-rôle sont la cause de l'incohérence interne qui entraîne une faiblesse externe. Il est, par conséquent, extrêmement important que les leaders américains à Washington se rassemblent autour d'un projet de politique étrangère et d'une conception du rôle national des États-Unis, afin de définir leur grande stratégie sur la base d'un *role set* solide.

Le passage de l'acceptation du changement à l'adaptation de l'organisation permet d'entrer pleinement dans la phase de dégel. À ce stade, les alliés, partenaires et cohabitants doivent connaître le processus, soutenir la réforme du système et comprendre la nouvelle orientation qu'adoptera la politique étrangère américaine. Une fois prêt au changement, Washington doit veiller à intégrer son réseau rapproché d'alliances et de partenaires à l'évolution de sa stratégie afin de gagner leur soutien. Pour ce faire, il conviendra d'être à l'écoute de leurs réflexions et visions et de prendre en compte leurs avis et leurs intérêts. En effet, comme le montrent les ouvrages consacrés à la relation leader-partisan, les partisans sont partie intégrante du système car ils apportent au leader la légitimation nécessaire à sa position<sup>21</sup>.

La phase de dégel est une période de réflexion, d'auto-analyse et de consultation, au cours de laquelle les leaders américains doivent prêter attention aux propos des autres pays concernant le système. L'objectif de la stratégie américaine consiste probablement à renforcer l'intégration des états indécis au système international en procédant à une intégration fonctionnelle plus poussée. Il y a quelques années, par exemple, certaines voix se sont élevées contre la structure actuelle, exigeant une réforme de la composition des Nations Unies, l'organisation la plus internationalisée au monde. Il est largement admis que le Conseil de sécurité de l'ONU, qui est le reflet de l'ordre mondial issu de la Seconde Guerre mondiale, requiert une révision, tout comme d'autres institutions telles que le Fond moné-

taire international et la Banque mondiale. Un tel changement exige une fenêtre d'opportunité politique optimale (c'est-à-dire le moment le plus opportun pour suggérer ce changement et le mettre en œuvre). Si la stratégie vise à donner une plus grande légitimité à certains pays, le meilleur moyen d'y parvenir consiste à les impliquer progressivement dans le traitement de certaines questions en leur déléguant une partie du leadership<sup>22</sup>.

### ***Le deuxième étape : changement ; l'adaptation du rôle et la délégation du leadership***

Tel qu'indiqué plus haut, pour élaborer une vision de l'évolution du système international, il est indispensable que les États-Unis mettent en place une coalition forte et cohésive de partisans disposés à soutenir cette réforme. Washington doit donc modifier son comportement de rôle actuel pour appliquer progressivement une nouvelle forme de leadership. Encore une fois, la théorie des rôles apporte un éclairage intéressant sur ce processus avec la stratégie de changement de rôle (c'est-à-dire « un changement dans la conception partagée et l'exécution d'un rôle typique et des délimitations de rôle<sup>23</sup> »). L'adaptation du rôle, premier degré du changement de rôle, est la transformation requise par les États-Unis : les objectifs de politique étrangère demeurent stables, mais les instruments et stratégies visant la mise en œuvre de ces objectifs évoluent. Ce processus n'implique toutefois pas un changement inhérent à la conception du rôle des États-Unis, qui est ancrée dans la narration historique du pays et fait partie de l'identité nationale américaine. Washington devrait plutôt adopter une stratégie « d'*altercasting* », définie comme « la manipulation consciente de son propre comportement de prise de rôle pour (re)former le rôle d'un autre acteur, probablement un contre rôle ou un rôle égal<sup>24</sup> ». Selon la définition de Cameron Thies, la notion « d'*altercasting* » fait référence à « des situations dans lesquelles l'autre pertinent donne un rôle à un acteur social et fournit les répliques afin de provoquer le comportement approprié correspondant » du point de vue de l'entité ciblée<sup>25</sup>. Pour Stephen Walker et Sheldon Simon l'*altercasting* est l'une des cinq stratégies de gestion des conflits de rôle, qui permet à une entité (les États-Unis) de répondre aux « répliques et attentes par un comportement entraînant la réorientation des attentes de rôle ciblées<sup>26</sup> ». Le processus de socialisation qui en découle conduit à l'internalisation des comportements et règles par un étranger à la communauté. Comme l'explique Sebastian Harnisch, « pour parer... à l'indétermination, [un pays] agit comme s'il exécutait un nouveau rôle, ce qui permet l'émergence d'une nouvelle interprétation commune<sup>27</sup> ». Cette action est le résultat d'un mécanisme d'apprentissage complexe qui entraîne des « changements dans la propre performance de l'acteur ou une

transformation de la conception sous-jacente de la nature du système politique dans lequel l'acteur évolue<sup>28</sup> ». Hanns Maull affirme par conséquent que, pour faire face aux évolutions de l'environnement international, Washington doit adopter une approche interactionniste de ce processus d'apprentissage complexe qui lui permettra d'adapter son comportement en observant le comportement et la position de l'autre, et en particulier « l'autre significatif » qui déterminera la manière dont Washington doit adapter son rôle<sup>29</sup>.

En substance, cette approche suggère aux États-Unis d'adopter un comportement de rôle plus assuré, limitant les restrictions sur les délimitations, les instruments et le périmètre de responsabilités que le leadership américain a définis pour lui-même<sup>30</sup>. Cette suggestion n'implique pas une présence renforcée et plus visible sur la scène politique internationale. Elle suppose au contraire de revendiquer et d'établir le nouveau type de leadership requis pour influencer les comportements souhaités des autres, dans ce cas, celui des états indécis. Au vu du pouvoir relatif de ces pays, une attribution autoritaire des rôles a toutes les chances de produire un effet contre-productif et de susciter l'hostilité des pays ciblés. Washington devrait, au contraire, s'engager dans un processus d'échange et, dans une seconde phase, dans un processus de renforcement des institutions<sup>31</sup>. Ce processus d'échange couvre « les réelles allocations de valeurs dans les processus politiques » dans lesquels les relations d'échange internationales sont considérées comme un moyen de résoudre les problèmes nationaux ; un processus de renforcement des institutions permet de formaliser à long terme les conditions d'allocation et un ensemble d'attentes partagées<sup>32</sup>. La distribution relative du pouvoir a évolué et les états indécis exigent davantage d'espace sur la scène politique internationale. Les États-Unis n'ayant ni le pouvoir, ni aucun intérêt à imposer leur leadership par la contrainte, ils devraient faire de la délégation du leadership la pierre angulaire de leur nouveau comportement de rôle. Si l'on étudie la période d'hégémonie américaine depuis son origine, on note que l'évolution des intérêts et des objectifs de politique étrangère des pays suit globalement la hiérarchie des besoins d'Abraham Maslow<sup>33</sup>. Les pays cherchent en premier lieu à satisfaire leurs besoins fondamentaux (survie, sécurité intérieure et extérieure). Quand le premier tiers des besoins est satisfait, les besoins sociaux et psychologiques prennent le relais. Ce second tiers correspond à la reconnaissance et à la considération internationales, ainsi qu'à la satisfaction des conceptions de rôle et objectifs nationaux. En accordant une place plus importante aux états indécis dans la gestion des enjeux, Washington reconnaîtra leur position et leur rôle sur la scène internationale, et prendra ainsi leurs besoins en considération. La doctrine « *leading from behind* » (diriger en arrière-plan) du président Barack Obama représente, en réalité, une application tangible de cette approche, le problème résidant dans le fait que les alliés doivent

connaître et accepter entièrement cette stratégie, d'où l'importance de l'étape de « dégel ».

Plusieurs tactiques sont susceptibles d'être appliquées pour répondre à la hiérarchie des besoins des états indécis. Ces tactiques se retrouvent dans les stratégies décrites dans les ouvrages de management consacrés à la transformation des organisations et à leur transition. Le leadership accru dans une région ou un domaine en sont deux exemples. Le leadership régional permettrait de transférer la gestion des enjeux régionaux aux principaux états indécis qui assument habituellement un rôle de leader régional. Cette approche, qui n'est pas nouvelle, est exposée par Thomas Barnett dans son article intitulé « *The Pentagon's New Map*<sup>34</sup> ». Dans cette étude, Barnett identifie trois grandes régions : le noyau fonctionnant, la poche non-intégrée et les états-charnières. Selon l'auteur, le noyau fonctionnant devrait déléguer responsabilité et leadership aux états-charnières afin de réintégrer la poche déconnectée à la mondialisation. Ce processus contribuerait non seulement à accroître le sentiment national d'accomplissement et de satisfaction, mais faciliterait également la gestion des enjeux par des acteurs qui sont des parties prenantes de la région, en laissant Washington « diriger en arrière-plan ». Par ailleurs, combiner cette stratégie de diversification avec une stratégie de spécialisation est susceptible d'améliorer l'efficacité du leadership américain. La stratégie de spécialisation est liée au leadership de domaine. Comme l'explique David Ricardo dans sa théorie des avantages comparatifs, l'efficacité est en général accrue quand la gestion d'un problème spécifique est confiée aux acteurs qui la maîtrisent le mieux<sup>35</sup>. La littérature consacrée aux puissances moyennes s'intéresse largement à la diplomatie de niche, citant par exemple le Canada et le maintien de la paix ou Singapour et la diplomatie de l'eau<sup>36</sup>. Dans la sphère de la politique internationale, il est généralement admis que certains pays ont des domaines de compétence spécifiques en matière de relations internationales. Les États-Unis devraient porter une attention accrue à ces domaines qui gagnent en visibilité pour trouver le moyen de les porter sur le devant de la scène. Certains considéreront cette pratique comme une application moderne de la devise « diviser pour régner ». Si ce n'est pas tout à fait faux, une telle stratégie de spécialisation améliorerait avant tout l'efficacité de la gestion des enjeux spécifiques.

Une troisième tactique visant à favoriser le leadership participatif et la délégation du pouvoir repose sur la mise en œuvre de l'institutionnalisme dans le cadre d'une stratégie d'intégration verticale et fonctionnelle. Comme le montrent les théories de l'institutionnalisme stratégique européen, plus le degré d'institutionnalisation est élevé, plus le coût de la non-conformité ou du non-respect des normes et règlements institutionnels est élevé<sup>37</sup>. Les États-Unis étant une puissance normative, cette stratégie supposerait, en substance, de renforcer cet aspect

de sa puissance en liant les pays dans des institutions, arrachant ainsi implicitement un soutien plus conceptuel à ses partisans et aux états indécis. L'institutionnalisme s'accompagnerait d'une évolution et d'une réforme des organisations internationales (et régionales). En outre, « plus le nombre d'acteurs ainsi que le nombre et la 'complexité' des enjeux augmentent, plus la probabilité que certains acteurs s'imposent comme chef de file et d'autres comme partisans augmente<sup>38</sup> ». Par conséquent, tout en déléguant son leadership aux états indécis dans le cadre de stratégies de diversification et de spécialisation, la stratégie d'institutionnalisme permettrait parallèlement aux États-Unis de s'imposer comme le leader ultime en temps de crises ou dans la gestion des problèmes ne pouvant être résolus par les autres pays.

Dans ce système international, Washington apparaîtrait comme le *primus inter pares*. Cette structure correspond au système de Bismarck, dans lequel les autres significatifs entretiennent des relations interétatiques, mais la relation bilatérale que chacun d'entre eux entretient avec le leader est plus forte que toutes les autres relations existant au sein du système<sup>39</sup>. La nature et l'ampleur de cette relation prédominante varieront en fonction du pays en question et détermineront l'ajustement du rôle des États-Unis<sup>40</sup>. Washington doit donc admettre que chaque relation bilatérale avec les états indécis exige d'être planifiée et entretenue avec soin afin d'éviter toute option de sortie éventuelle de ces pays. Cette approche nécessite d'influer sur le rôle perçu par ces pays pour eux-mêmes en influençant la définition de leurs propres scénarios (c'est-à-dire la manière dont ils perçoivent le comportement qu'ils doivent adopter pour atteindre leurs objectifs de politique étrangère). Comme l'affirme Bruce Jones dans sa discussion sur l'importance des coalitions multinationales dans la politique étrangère américaine, ceci « n'implique pas d'engager l'essentiel de la puissance américaine dans des institutions internationales formelles<sup>41</sup> ». L'institutionnalisme n'est qu'un élément parmi d'autres visant à renforcer et à approfondir les relations bilatérales dans le modèle bismarckien du système international. Nous sommes d'accord avec le modèle du système international sous forme de cercles concentriques proposé par Jones, mais différons sur la nature des cercles : nous représentons le système international comme une série de cercles concentriques autour des États-Unis (le noyau). Ces cercles sont composés de groupes de pays rassemblés en fonction de leur soutien et de leur alignement sur le leadership américain. Plus les cercles sont éloignés du noyau, moins les pays soutiennent le leadership américain et le système international. Ce modèle est lui-même intégré dans un cercle plus large représentant le système international. Schématiquement, nous assistons aujourd'hui à l'apparition d'un second modèle en cercles concentriques gravitant autour de la Chine qui en représente le noyau, les partisans directs de la Chine (les challengers des États-

Unis) étant situés dans le premier cercle. Plus nous nous éloignons des deux noyaux, plus nous nous rapprochons des états indécis. Ces derniers forment un cercle mobile et à aucun moment figé qui n'est pas certain de vouloir graviter définitivement autour des États-Unis ou autour de la Chine.

Pour instaurer ces changements au sein du système international, que ce soit par le biais de relations bilatérales ou d'organisations internationales, Washington doit s'appuyer sur la persuasion normative découlant de l'action communicative. Cette théorie formulée pour la première fois par Jürgen Habermas, trouve sa source dans la linguistique et présuppose la rationalité de la nature humaine<sup>42</sup>. Selon elle, « les résultats coordinateurs du processus d'interaction sont liés à une connaissance qui tend à être fondée sur la communication linguistique<sup>43</sup> ». Autrement dit, elle affirme qu'il est possible de trouver une base commune à l'action coopérative grâce à l'utilisation d'outils linguistiques, tels que la persuasion, l'argumentation, la négociation, etc., plutôt que par la seule action stratégique. Comme le souligne Harald Müller, l'action communicative revêt une triple dimension : premièrement, il est essentiel de comprendre le problème débattu ; deuxièmement, les acteurs doivent s'accorder sur la distinction entre le vrai et le faux dans les propos tenus ; et troisièmement, il faut « un accord sur l'authenticité de ce qui est dit », c'est-à-dire sur la crédibilité et la légitimité de l'orateur<sup>44</sup>. Il convient d'insister sur les aspects touchant à la morale et à la légitimité, qui requièrent un minimum de normes et attentes partagées aptes à servir de système de références pour l'ensemble des acteurs. Associer action communicative et action stratégique favorise l'inclusion consensuelle de tous les pays cibles dans le processus. Ainsi, en mettant l'accent sur la coopération plutôt que sur l'action unilatérale, Washington reconnaîtrait le rôle des états indécis tout en les intégrant dans le processus de réforme du système. À cet égard, les États-Unis jouissent d'une position favorable pour initier des changements dans le système international : on peut également argumenter qu'en tant que puissance normative à l'origine du système, ils sont également le dépositaire suprême des normes, des valeurs et des interrelations qui le structurent. La persuasion normative permet ainsi d'évaluer « l'adéquation des rôles dans une situation incertaine ». Il s'agit foncièrement de trouver une base commune convenant à toutes les parties impliquées afin de parvenir à un « consensus raisonné<sup>45</sup> ». Cependant, ce processus ne fonctionnera pas en période de crise majeure car les crises appellent généralement des changements plus radicaux, et dans une telle situation, les autres pays pourraient être tentés d'ignorer le rôle des États-Unis dans la construction du système international pour instaurer leurs propres normes et valeurs. Dans ce contexte, la fenêtre d'opportunité politique ne peut être une crise internationale mais une après-crise, car il est alors plus aisé de considérer le changement comme une solution à long terme visant à éviter une

nouvelle crise. L'emploi de l'action communicative permet de former une coalition forte tout en communiquant la vision américaine de la transition systémique. Ce processus générera également des résultats à court terme qui représentent un atout considérable pour inciter les entités à poursuivre la transition<sup>46</sup>. Ceci s'applique sans doute également au système international : si la délégation du leadership donne aux états indécis un sentiment d'accomplissement et de satisfaction à l'égard du système, leur comportement de rôle s'avérera alors de plus en plus compatible avec celui des États-Unis. En conséquence, ces pays feront pencher la balance en faveur de Washington.

### ***Le troisième étape : regel ; ancrer les changements sur le long terme***

Il est évident que le processus de délégation du leadership risque de valoriser ces pays au point de voir leurs objectifs de politique étrangère se mondialiser. En outre, les résultats obtenus et le soutien à court terme des états indécis ne peuvent être considérés comme une modification structurelle de leur politique étrangère. C'est pourquoi la mise en place d'un leadership délégué et participatif doit s'appuyer sur les stratégies de diversification *et* de spécialisation, associées à une stratégie d'institutionnalisme. La dernière phase vise donc à ancrer les changements sur le long terme. Au cours de cette phase de *regel*, les États-Unis doivent s'appuyer sur les résultats obtenus durant la phase de transformation et les consolider, tout en tirant les enseignements des résultats négatifs afin d'identifier les causes d'échec et d'améliorer le processus.

Si le leadership est la combinaison des styles transactionnel et transformationnel, la phase de « *regel* » doit privilégier le leadership transformationnel en usant occasionnellement du leadership transactionnel comme d'un outil. En endossant le rôle du leader transformationnel, les États-Unis commenceront à modifier les perceptions des autres nations. Les autres puissances, et notamment les états indécis, commenceront à considérer la conception de rôle des États-Unis, de même que ses objectifs ultimes de politique étrangère et la Destinée manifeste, comme légitimes et bénéfiques pour le système international. L'application à long terme des stratégies de diversification et de spécialisation donnera naissance à une multitude de leaderships régionaux axés sur les problèmes/tâches, tandis que les États-Unis superviseront le fonctionnement global du système pour n'intervenir qu'en dernier recours. Au regard des objectifs structureux de la transition évoqués dans le présent article, il apparaît que l'outil le plus approprié dont disposent les États-Unis pour instaurer les changements passe par une institutionnalisation à la fois formelle et informelle. L'institutionnalisation formelle établit des règles, des normes et des valeurs accompagnées de sanctions en cas de non-respect. Elle lie les autres pays à un modèle de comportement et de relations régi par une organi-

sation pratiquement considérée comme une autorité (morale) supérieure. L'institutionnalisation informelle « fait référence à l'élaboration de règles 'créées, communiquées et appliquées en dehors des canaux officiellement reconnus'<sup>47</sup> ». Ce processus de socialisation crée ainsi des modèles d'interaction entraînant une dépendance au chemin emprunté (*path dependance*) pour finalement renforcer la structure du système, ici, le leadership américain. Dans l'idéal, les partisans et les états indécis, qui ont à ce stade entièrement intégré le système américain, percevront les intérêts américains comme complémentaires à leurs propres intérêts et poursuivront les deux dans le cadre de leur politique étrangère.

De nombreux scénarios, allant de la guerre hégémonique à la gouvernance mondiale, tentent de prédire l'avenir de la relation entre les États-Unis et la Chine. Le présent article adopte toutefois une approche différente. Il analyse le scénario peu étudié du maintien de la domination américaine et décrit le processus à suivre pour atteindre cet objectif en s'appuyant sur la théorie des rôles et les théories du management. En effet, la théorie des rôles souligne les rôles conflictuels de Beijing et Washington, mettant l'accent sur leurs conceptions de rôle national de leader du système international. À la lumière de cette rivalité, le risque d'une guerre hégémonique est bien réel. L'adaptation de la stratégie américaine se révèle donc indispensable. Elle suppose de renforcer le poids des pays émergents, et en particulier des états indécis, tout en isolant la Chine et en l'enfermant dans la structure internationale. Pour ce faire, Washington devra transformer son style de leadership tout en conservant la conception clé de son rôle national.

## Notes

1. Dans la définition que donne Kal Holsti, le concept de rôle national « inclut les propres définitions du législateur concernant les types de décisions, engagements, règlements et actions convenant à son état et, le cas échéant, les types de fonctions que son état est tenu d'exécuter de façon continue dans le système international ou dans les systèmes régionaux qui lui sont subordonnés ». HOLSTI, Kal, « National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy », *International Studies Quarterly* 14, no 3, 1970, p. 246.

2. Cette classification est dérivée de la théorie du management de Gerard Egan sur le côté obscur des organisations, qui identifie et classe les différents acteurs de l'entreprise en fonction de leur soutien ou absence de soutien à un projet de transformation de l'entreprise. MCGRATH, James, et BATES, Bob, *Le petit livre des grandes théories du management : Et comment les mettre en pratique*, Paris : ESF éditeur, 2014, pp. 142-143.

3. Cette liste n'est pas exhaustive. Elle identifie uniquement les pays que nous qualifions d'états indécis majeurs, excluant ainsi les états mineurs tels que le Pakistan, l'Ukraine, l'Égypte, l'Algérie, l'Argentine, le Nigeria et le Vietnam. Pour d'autres références, voir SWEIJS, Tim, et al., *Why Are Pivot States So Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security*, La Hague : Hague Centre for Strategic Studies, 2014, pp. 1-57.

4. LIEBER, Robert, *Power and Willpower in the American Future: Why the United States Is Not Destined to Decline*, Cambridge, Royaume-Uni : Cambridge University Press, 2012.

5. STRANGE, Susan, *States and Markets*, Londres : Pinter, 1994 ; et BATTISTELLA, Dario, *Un monde unidimensionnel*, Paris : Presses de Sciences Po, 2011.

6. FLEMES, Daniel, et WOJCZEWSKI, Thorsten, « Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa », *German Institute of Global and Area Studies*, Working Papers, no 121, 2010, pp. 1–35 ; et HYUNG, Min K., « Comparing Measures of National Power », *International Political Science Review* 31, no 4, 2010, pp. 405–427.

7. BURNS, James MacGregor, *Leadership*, New York : HarperCollins, 1978 ; et GOETHALS, George R., SORENSON, Georgia J. et BURNS, James MacGregor, *Encyclopedia of Leadership*, vol. 4, Thousand Oaks, Californie : Sage Publications, 2004.

8. HOLLANDER, Edwin, « The Essential Interdependence of Leadership and Followership », *Current Directions in Psychological Science* 1, no 2, 1992, pp. 71–75 ; et LUNENBURG, Fred, « Leader-Member Exchange Theory: Another Perspective on the Leadership Process », *International Journal Management, Business and Administration* 13, no 1, 2010, pp. 1–5.

9. HARNISCH, Sebastian, FRANK, Cornelia, MAULL, Hanns W., « Conclusion: Role Theory, Role Change, and the International Social Order », in *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, ed. HARNISCH, Sebastian, FRANK, Cornelia, et MAULL, Hanns W., New York : Routledge, 2011, p. 256.

10. HAASS, Richard N., *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*, New York : Basic Books, 2013, p. 102.

11. L'objectif ultime de la Chine en matière de politique étrangère est controversé. Adoptant un point de vue réaliste offensif, les auteurs considèrent que l'objectif de la Chine est d'évincer les États-Unis pour devenir le leader mondial.

12. Sans parler de l'affrontement direct de leurs intérêts respectifs dans le Pacifique où leurs lignes de défense et de projection se télescopent. Pour de plus amples informations, voir STRUYE de SWIELANDE, Tanguy, « The Reassertion of the United States in the Asia-Pacific Region », *Parameters*, printemps 2012, pp. 75–89.

13. CHASE, Robert, HILL, Emily, et KENNEDY, Paul, « Pivotal States and US Strategy », *Foreign Affairs* 75, no 1, 1996, pp. 33–50.

14. MÜLLER, Harald, « Habermas Meets Role Theory: Communicative Action as Role Playing? », in HARNISCH, FRANK et MAULL, *Role Theory in International Relations*, pp. 55–73.

15. LEWIN, Kurt, cité dans MCGRATH et BATES, *Grandes théories du management*, p. 132.

16. KOTTER, John, « Leading Change: Why Transformation Efforts Fail », *Harvard Business Review* 73, no 2, 1995, pp. 59–67.

17. NABERS, Dirk, « Identity and Role Change in International Politics », in HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*, p. 87.

18. Le président Xi a ainsi déclaré lors du sommet de la Conférence pour l'interaction et les mesures de confiance en Asie, en mai 2014 : « Les pays d'Asie devraient tous collaborer à la résolution des problèmes de sécurité de la région... Une tierce partie visant à améliorer les alliances militaires de la région ne sert pas nos intérêts ». La Chine défend par ailleurs le nouveau concept *Asia for Asians* (l'Asie pour les Asiatiques) : « Il incombe aux peuples d'Asie de gérer les affaires de l'Asie, de résoudre les problèmes de l'Asie et de garantir la sécurité de l'Asie ».

19. HARNISCH, FRANK, et MAULL, « Conclusion », p. 258.

20. L'écart conception-attente naît de la divergence entre la conception de rôle et le comportement de rôle. ELGSTRÖM, Ole, et SMITH, Michael, eds., *The European Union's Roles in International Politics: Concepts and Analysis*, Londres : Routledge, 2006.

21. CHALEFF, Ira, *The Courageous Follower: Standing Up to and for Our Leaders*, San Francisco : Berrett-Koehler Publishers, 1995 ; et KELLERMAN, Barbara, *Followership: How Followers Are Creating Change and Changing Leaders*, Boston : Harvard Business School Press, 2008.

22. Curieusement, le Congrès américain n'a pas ratifié le projet de loi proposant de donner davantage voix au chapitre à ces pays au sein du Fonds monétaire international, ce qui illustre bien l'écart entre la position actuelle des États-Unis et les attentes des autres pays. Cet échec ne peut qu'affaiblir le leadership américain.

23. TURNER, Ralph H., « Role Change », *Annual Review of Sociology* 16, 1990, p. 88.

24. HARNISCH, Sebastian, « Role Theory: Operationalization of Key Concepts », in HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*, p. 55.

25. THIES, Cameron G., *The United States, Israel, and the Search for International Order: Socializing States*, New York : Routledge, 2013, p. 32.

26. WALKER, Stephen G., et SIMON, Sheldon W., « Role Sets and Foreign Policy Analysis in Southeast Asia », in *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, éd. Stephen G. Walker, Durham, NC : Duke University Press, 1987, p. 142.

27. HARNISCH, Sebastian, « 'Dialogue and Emergence': George Herbert Mead's Contribution to Role Theory and His Reconstruction of International Politics », in HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*, p. 43.

28. *Id.*

29. MAULL, Hanns, « Hegemony Reconstructed? America's Role Conception and Its 'Leadership' within Core Alliances », in HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*, p. 191.

30. HARNISCH, FRANK, et MAULL, *Role Theory in International Relations*

31. WALKER, Stephen G, *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, pp. 144-145.

32. *Id.*

33. Hayden a adapté la hiérarchie de Maslow aux besoins des relations internationales. HAYDEN, Casey, « *A Hierarchy of Needs in International Relations* » (thèse de doctorat, Naval Postgraduate School, Monterey, Californie, 2009).

34. BARNETT, Thomas P. M., « The Pentagon's New Map », *Esquire*, 29 janvier 2007, [www.esquire.com/news-politics/a1546/esq0303-mar-warprimer/](http://www.esquire.com/news-politics/a1546/esq0303-mar-warprimer/).

35. RICARDO, David, cité in KRUGMAN, Paul, et OBSTFELD, Maurice, *Economie internationale*, 8<sup>e</sup> éd., Paris : Pearson Education France, 2009.

36. COOPER, Andrew F., éd., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, Londres : Macmillan, 1997.

37. JOHNSON, Chalmers A., *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Californie : Stanford University Press, 1982 ; et HALL, Peter et TAYLOR, Rosemary, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies* 44, 1996, pp. 936-958.

38. NABERS, « *Identity and Role Change* », p. 84.

39. STRUYE de SWIELANDE, Tanguy, *La politique étrangère américaine après la guerre froide et les défis asymétriques*, Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain, 2003.

40. HARNISCH, « *Dialogue and Emergence* », p. 40.

41. JONES, Bruce, *Still Ours to Lead: America, Rising Powers, and the Tension between Rivalry and Restraint*, Washington, DC : Brookings Institution Press, 2014, p. 205.

42. HABERMAS, Jürgen, *The Theory of Communicative Action*, vol. 1, *Reason and the Rationalization of Society*, Boston, Massachusetts : Beacon Press, 1984.

43. HONNETH, Axel et JOAS, Hans, éd., *Communicative Action: Essays on Jürgen Habermas's "The Theory of Communicative Action"*, Cambridge, Massachusetts : MIT Press, 1991, p. 95.

44. MÜLLER, « *Habermas Meets Role Theory* », p. 63.

45. HARNISCH, « *Role Theory* », p. 13.

46. KOTTER, « *Leading Change* », pp. 59-67.

47. HARDT, Heidi, *Time to React: The Efficiency of International Organizations in Crisis Response*, New York : Oxford University Press, 2014, p. 75.

# La force aérienne, la grande stratégie et la sécurité nationale

## Mieux comprendre l'utilité persistante de la puissance aérienne

ROBERT EHLERS, PHD\*

Pendant près de 70 ans, les appels demandant la fin de la Force aérienne des États-Unis en tant qu'entité indépendante et l'absorption de ses composantes dans d'autres services ont été lancés à intervalles constants. Ces 15 dernières années, les attaques frontales adressées à la Force aérienne des États-Unis, critiquant son utilité et donc son existence en tant que service indépendant, se sont toutefois faites plus acerbes. La dernière sortie de Robert M. Farley préconisant sa dissolution n'est qu'un exemple parmi d'autres, même s'il a peut-être été le plus remarqué. Différant assez peu de sa déclaration précédente de 2008, son argumentation reste toujours fort peu convaincante<sup>1</sup>.

Le raisonnement de cette demande de suppression de l'Air Force des États-Unis et de l'intégration de ses ressources matérielles et humaines dans d'autres services ne manque pas de rappeler le sempiternel argument avançant que la Force aérienne est le seul service qui ne peut être décisif à lui seul et qu'il constitue donc à ce titre qu'un simple service « de soutien », au sens le plus basique du terme. L'armée de Terre des États-Unis, par opposition, forme le service décisif de tout

---

\*L'auteur est professeur d'études de sécurité à l'Université Angelo State, située à San Angelo, dans l'État du Texas, aux États-Unis. De 2010 à 2013, il a officié comme directeur du Centre des études de sécurité et a été titulaire de la chaire du Département des études de sécurité de la justice pénale. À la tête d'une équipe de 17 collaborateurs, il a mis sur pied des programmes de baccalauréat et de maîtrise dans quatre disciplines liées à la sécurité nationale : études culturelles et régionales, sécurité nationale, renseignements et justice pénale. Colonel retraité de l'US Air Force, ancien professeur en histoire de la Force aérienne à la School of Advanced Air and Space Studies, et ancien professeur associé d'histoire à l'Air Force Academy, Robert Ehlers a obtenu son baccalauréat en études internationales à l'Ohio State University en 1986 et sa maîtrise en histoire à l'Université de Floride en 1992, avant de retourner quelques années plus tard à l'Ohio State University pour décrocher un doctorat en histoire en 2005. Robert Ehlers est l'auteur des ouvrages *Targeting the Third Reich: Air Intelligence and the Allied Bombing Campaigns* (2009) et *The Mediterranean Air War: Airpower and Allied Victory in World War II* (2015), qui font tous deux partie de la collection *Modern War Studies*, publiée aux presses universitaires de l'Université du Kansas.

conflit armé impliquant des Américains entrant en guerre pour vaincre l'ennemi. La Marine de guerre veille pour sa part sur nos lignes de communication en mer et garantit la supériorité logistique de nos troupes sur le terrain. Elle porte également l'étendard et exerce une pression à travers diverses opérations visant à faire valoir la liberté de navigation. Le corps des Marines est un service crucial dont l'intégrité doit impérativement être préservée, car il confère aux États-Unis la capacité d'acheminer des divisions d'infanterie d'élite sur le terrain et d'assister à très brève échéance les forces aériennes, blindées et d'artillerie, de même que d'autres ressources à l'échelle mondiale. La Force aérienne des États-Unis n'est qu'un simple complément, entend-on souvent, dont les missions ont pour but d'apporter un soutien à ces activités plus fondamentales et d'un ordre supérieur. Selon cette école de pensée, les autres services pourraient ainsi intégrer très facilement les différents rôles, missions, équipements et membres du personnel d'une Force aérienne démembrée. Les exemples dérangeants attestant que la Force aérienne a eu, à elle seule, un impact déterminant sur la stratégie générale, sont le plus souvent passés sous silence par les partisans de cette théorie. Selon ces derniers, le pont aérien de Berlin, par exemple, aurait pu et aurait dû être une opération menée par l'armée de Terre, voire même par la Marine. Néanmoins, toute personne consciente de l'extrême complexité de la planification, de l'exécution et de la coordination d'une mission aérienne combinée de cette ampleur avec la Royal Air Force décèlera d'emblée les importantes lacunes d'une telle argumentation. Cette mission, qui a littéralement nourri et chauffé les habitants de Berlin-Ouest, et qui a préservé la ville de la domination russe, souligne le fait que tout recours approprié à la Force aérienne exige une expertise analogue à celle des autres services. Ce seul exemple fait également taire les partisans de la logique des services « soutenus » et « soutenant » ; une fausse dichotomie par laquelle la U.S. Air Force se voit systématiquement attribuer le second rôle. En définitive, ces arguments ignorent complètement ce que la Force aérienne *fait* réellement en faveur de la sécurité nationale américaine. De même, sa capacité à faire office d'entité à part entière, à travers ses actions mais aussi à travers le nombre de missions qu'elle a menées depuis un siècle, et les répercussions en cascade que pourraient avoir son démantèlement et la division de ses ressources à travers les autres services, se révéleraient aussi problématiques en situation de pré-conflit qu'elles ne seraient catastrophiques lors de conflits militaires majeurs.

Plutôt que de s'engager dans un débat sur l'utilité d'une Force aérienne indépendante, il nous semble plus opportun de s'interroger sur l'utilité du service à travers le spectre de la stratégie générale, de la mise sur pied et de l'exécution de la politique militaire, et de ses conséquences sur la sécurité nationale américaine, en accordant une attention toute particulière aux opérations conduites dans le but

d'éviter la guerre. En effet, comme nous le rappellent avec insistance Carl von Clausewitz, Sun Tzu et d'autres théoriciens, la guerre, ou dans un sens plus large le conflit armé, doit demeurer l'ultime recours de toute stratégie<sup>2</sup>. Ainsi, les stratégies générales efficaces doivent avant tout avoir pour objectif d'éviter la guerre, et si le conflit armé est inévitable, de limiter autant que possible les pertes humaines et financières. Elles doivent également rechercher en permanence à conserver un avantage sur l'adversaire et, si la guerre ne peut être évitée, tendre vers le meilleur apaisement possible lorsque le conflit arrive à son terme, comme le préconise B. H. Liddell Hart en parlant de « meilleure paix<sup>3</sup> ». Cette approche et les idées de ces théoriciens nous permettront de déterminer de façon beaucoup plus claire si la Force aérienne a une réelle efficacité en tant que service indépendant engagé dans la protection de la nation et de ses citoyens ou si, comme l'affirment les critiques, elle a fait son temps et doit être diluée dans d'autres services.

L'indicateur ultime de l'utilité de tout service militaire est la mesure dans laquelle ce dernier soutient les efforts entrepris pour atteindre les objectifs de la grande stratégie et des stratégies connexes et donc, par extension, la mesure dans laquelle il contribue à la sécurité et à la prospérité du peuple américain. Clausewitz nous rappelle que « l'objet politique [la politique], c'est-à-dire le motif original de la guerre [du conflit], déterminera à la fois l'objectif militaire [ou autre] à atteindre et la quantité d'efforts nécessaires pour y parvenir<sup>4</sup> ». Il convient de replacer cet avertissement dans le contexte qui nous occupe si nous voulons qu'ils prennent du sens, ce qui explique la présence des mots entre crochets replacés dans la citation originale. En matière de grande stratégie et de soutien des efforts politiques permettant de garder un avantage permanent sur nos adversaires, de nombreux objectifs nationaux se situent (ou devraient se situer) sous le seuil du conflit armé. Clausewitz ne s'est pas intéressé à la guerre parce qu'il pensait qu'il était impossible de résoudre le moindre problème sans entrer en guerre. En réalité, son ouvrage regorge de mises en garde contre l'entrée en guerre si l'on ne s'est pas assuré au préalable que l'objectif politique était inatteignable par d'autres moyens. Il nous rappelle également que l'objectif doit être d'une importance vitale lorsqu'on envisage d'entrer en guerre. Il nous avertit de cette façon : « la décision première, suprême et primordiale que doivent prendre un homme d'état et un commandant est de déterminer [...] le type de guerre dans laquelle ils entrent ; ils ne doivent ni se méprendre sur sa nature ni essayer de tendre vers une guerre qui s'écarterait de son objet initial<sup>5</sup> ». Ce triple avertissement nous invite donc à comprendre le pourquoi de l'entrée en guerre si celle-ci est inévitable et à mettre sur pied un ensemble réaliste d'objectifs stratégiques et politiques qui ne changent pas au gré des lubies ou des interprétations erronées des élus politiques et des commandants militaires. S'il est possible d'éviter la guerre et si le pays peut avoir recours à une

combinaison appropriée de moyens pour atteindre cet objectif, cette solution est alors bien préférable au recours à un conflit armé. Et en l'occurrence, ce scénario implique précisément un domaine où la puissance aérienne de façon générale et l'U.S. Air Force en particulier ont démontré toute leur efficacité.

Produit d'une puissance continentale dépourvue de Marine de guerre et de Force aérienne, Clausewitz a analysé ces différentes questions, allant de la coercition à la guerre, en les replaçant dans son propre contexte historique et géographique. Il sera toutefois le premier à nous inviter à les analyser à travers le spectre de *notre propre contexte*, ce qui inclut *une Force aérienne parfaitement à même d'atteindre les objectifs stratégiques et politiques en situation de guerre latente ou de renforcer l'efficacité de ses services partenaires en situation de guerre*. Le pont aérien de Berlin constitue donc un rappel utile, parmi tant d'autres, que la Force aérienne dispose de la capacité nécessaire, lorsqu'elle est bien utilisée et que ses missions sont correctement orchestrées avec les autres instruments de pouvoir, pour atteindre les objectifs de la grande stratégie. Personne n'a fait référence à la Force aérienne comme un service « de soutien » lorsqu'elle fut à la manœuvre de la victoire cruciale en 1948–49, où elle fut bel et bien le service « soutenu ». À y réfléchir, à partir du moment où nous nous autorisons à penser le recours au service militaire et à d'autres instruments de pouvoir de cette façon, tout service ou instrument est inévitablement « soutenu » et les autres inévitablement « de soutien » pour toute la durée d'un conflit donné. Ce type de raisonnement étriqué réside à la base de nombreux échecs politiques et militaires et est, hélas, susceptible d'en produire encore bien d'autres.

Au sens le plus strict du terme donc, la grande stratégie se rapporte au processus par lequel les décideurs politiques déterminent comment gagner et conserver un avantage continu sur leurs concurrents, leurs adversaires et leurs ennemis. La politique se définit ainsi comme l'ensemble des activités destinées à atteindre les objectifs de la grande stratégie. Les différents instruments de pouvoir, dont notre puissance militaire, sont utilisés (du moins en théorie) dans des combinaisons qui se veulent les plus efficaces possible dans le but d'atteindre les objectifs politiques et, par extension, les objectifs stratégiques. Dans ce processus qui, comme nous le rappelle Clausewitz, est simple en théorie mais difficile à mettre en œuvre, l'U.S. Air Force a joué son rôle à divers degrés de réussite, comme c'est le cas de tous les autres services<sup>6</sup>. En outre, l'U.S. Air Force a largement rempli sa part dans l'atteinte de l'objectif de « meilleure paix » préconisé par Liddell-Hart, qui doit rester l'objectif ultime, que ce soit en situation de guerre ou en situation de guerre latente<sup>7</sup>. Ce qui importe ici, c'est la bonne coordination des différentes ressources nationales, souvent de concert avec celle des autres pays, afin d'assurer la sécurité de la nation et sa prospérité. Cette dynamique et ces *interactions* parfois

fortuites voulues entre les services, les instruments militaires et les autres instruments de pouvoir, et entre les Américains et ses alliés ou au sein de coalitions (*Wechselwirkungen*, comme Clausewitz nomme en allemand ces interactions d'importance stratégique), déterminent souvent le succès ou l'échec d'une mission<sup>8</sup>. Parmi d'autres objectifs, le présent article entend mettre le doigt sur les différents cas de figure où le nombre, la qualité et l'efficacité de ces interactions seraient intrinsèquement affaiblis, pour ne pas dire appauvris, en cas de démantèlement de l'U.S. Air Force.

Les États-Unis furent parmi les premiers à se doter d'une U.S. Air Force et sont aujourd'hui le dernier pays à disposer d'une Force aérienne indépendante capable de produire des résultats stratégiques et politiques, que ce soit seule ou en association avec d'autres services et d'autres instruments de pouvoir. En dépit des restrictions de personnel et d'équipement dont elle fait l'objet, l'U.S. Air Force conserve une capacité de puissance exceptionnelle. Lorsqu'elle est utilisée avec créativité et en accordant l'attention nécessaire à ses capacités et à ses limites vis-à-vis de l'atteinte des objectifs nationaux, la Force aérienne est parfaitement à même de contrecarrer les plans de ses adversaires. En outre, elle offre aux alliés et aux partenaires toute une série de possibilités à très court terme, allant de l'avantage militaire majeur aux missions de protection, de sécurisation, et d'aide humanitaire de grande envergure. Enfin, dans les éventualités relativement rares où cela s'avérerait nécessaire, l'U.S. Air Force a la capacité unique de lancer en à peine quelques heures des armes mortelles et non mortelles aux quatre coins de la planète, indépendamment de l'action de tout autre service ou instrument de pouvoir.

Colin Gray note ingénieusement que

les débats sur le passé et l'avenir de la Force aérienne portent le plus souvent sur des questions dépassées et non pertinentes... La Force aérienne doit être indépendante de l'armée de Terre et de la Marine pour la bonne et simple raison que combattre dans, pour, et depuis le ciel est une activité à part entière<sup>9</sup>.

Il s'agit d'une activité dotée de capacités incroyablement efficaces, qui rendent tout jugement guidé par une analyse de ses défauts plutôt que de ses qualités inepte ou invraisemblable. Les différents chapitres écrits par Gray sur la puissance aérienne dans son ouvrage révolutionnaire *Explorations in Strategy* restent d'une grande pertinence et d'une grande utilité aujourd'hui, 18 ans après leur publication en 1998. Il en va de même pour ses réflexions complémentaires dans *Modern Strategy*, publié un an plus tard. En réalité, si Gray devait retravailler ce chapitre aujourd'hui, bon nombre de détails de ses observations changeraient afin de se conformer davantage aux réalités contextuelles du XXI<sup>e</sup> siècle, mais ses principaux arguments resteraient identiques. Par ailleurs, ils seraient aussi pertinents pour les

agents de l'état chargés de comprendre comment et pourquoi une Force aérienne indépendante apporte des contributions majeures et uniques à notre sécurité nationale qui ne pourraient pas être reproduites en déplaçant ses ressources humaines et matérielles dans d'autres services. Gray se concentre à la fois sur la « logique » de la grande stratégie, qu'il perçoit comme constante, et sur sa « grammaire » (les instruments de pouvoir et les processus utilisés pour atteindre les objectifs stratégiques sans cesse changeants). Cette approche nous apporte une série d'outils essentiels permettant d'analyser l'utilité de la Force aérienne. Ils nous aident également à comprendre pourquoi la Force aérienne opère à travers un statut d'entité indépendante, dont les membres sont des experts (imparfaits) du recours à ses services, tout comme le sont les membres (tout aussi imparfaits) des autres services de l'usage contextuel et opérationnel des ressources qu'ils ont sous leur contrôle<sup>10</sup>.

Même si Gray a été le premier à indiquer que son ouvrage traiterait essentiellement de la guerre et des contributions uniques des différents services et des unités spécifiques dans ce domaine, il nous apporte également un certain nombre de réflexions qui nous permettent de comprendre le rôle potentiellement important, voire central, de la Force aérienne dans *l'ensemble* des efforts stratégiques et de soutien politiques, que ce soit en cas de conflit armé ou de guerre latente. Cette dernière catégorie nécessite une importance bien plus accrue que la communauté scientifique n'a bien voulu lui accorder jusqu'à présent. La Force aérienne est un membre indispensable de la force interarmes lors d'une guerre conventionnelle. Les exemples que nous donnent la Seconde Guerre mondiale, les prémices de la Guerre de Corée, l'offensive de Pâques au Vietnam en 1972, l'opération Tempête du désert, les recours d'Israël à la Force aérienne dans ses guerres avec les états arabes, et tant d'autres encore, nous en apportent la preuve évidente. Les armées gagnent plus rapidement et avec moins de victimes à déplorer lorsque des pilotes compétents collaborent avec les commandants des forces terrestres et navales, en exerçant un contrôle direct sur les moyens aériens, afin de maximaliser les effets de la force interarmes. Il s'agit de faits avérés par l'histoire, et qui le sont encore aujourd'hui en dépit du caractère changeant de certaines formes de conflit armé inhérentes à notre siècle.

Toutefois, ce qu'on omet trop souvent de dire lorsqu'on parle de l'utilité de la Force aérienne et de la nécessité de la conserver en tant que service militaire indépendant, porte sur les nombreuses missions de sécurité nationale qu'elle mène en période de guerre latente. Tout comme les soldats, les marins et les Marines sont les mieux placés pour employer la force dans leurs domaines de compétences, les pilotes sont les mieux placés dans le leur pour utiliser leurs atouts spécifiques dans le but d'atteindre un large spectre d'objectifs stratégiques et politiques. Ce

point constitue le problème le plus élémentaire dans les travaux de Clausewitz et Gray, qui n'ignorent pas l'importance des objectifs stratégiques en période de guerre latente, mais qui se concentrent néanmoins presque entièrement sur la guerre elle-même plutôt que sur le grand nombre d'efforts politiques visant à l'éviter. Par conséquent, il convient de replacer certaines des affirmations de Gray, comme « la terre est ce qui importe le plus », dans leur contexte<sup>11</sup>. Si c'est bel et bien le cas lorsqu'une force armée doit prendre et conserver un territoire pour favoriser l'atteinte d'objectifs stratégiques et politiques, c'est beaucoup moins le cas en l'absence de cette nécessité. De façon analogue, bien que la Marine exerce un rôle important en période de guerre latente à travers ses opérations de liberté de navigation et de démonstration de force, elle ne forme en aucun cas *la*, et même pas *une*, force déterminante dans une guerre conventionnelle. Toutefois, ce service est tout à fait susceptible de l'être dans un grand nombre de conflits et de pré-conflits. Que nous analysions les opérations de la Septième flotte des États-Unis au large de Taïwan pour empêcher l'invasion de l'armée de Mao Zedong, le rôle central joué par la Navy dans le blocus de la crise des missiles de Cuba, son rôle vital dans l'escorte de la marine marchande lors de la « guerre des tankers » en Iran dans les années 1980, ou ses opérations de contrôle dans des dizaines d'autres cas, ce service a démontré que le territoire n'est pas toujours ce qui importe le plus. Il en va de même pour l'U.S. Air Force.

Même dans certains types d'opérations de contre-insurrection et d'anti-terrorisme, la force terrestre ne suffit pas à atteindre les objectifs visés. La phase de la guerre en Afghanistan (2001–2002) a été presque entièrement menée par des opérations des forces spéciales, de l'Agence centrale du renseignement (CIA) et de la Force aérienne pour permettre à l'Alliance du Nord d'être décisive contre les talibans. La terre s'est peut-être avérée être la plus importante à la fin, mais elle ne l'aurait pas beaucoup été *sans* l'intervention de l'Alliance du Nord. Notons encore que l'intervention terrestre de grande ampleur de la Force internationale d'assistance et de sécurité aurait été bien moins efficace, beaucoup plus onéreuse et beaucoup plus sanglante pour l'armée de Terre américaine et les Marines sans l'intervention de l'Alliance du Nord dans le rôle d'armée de substitution et sans la présence de la Force aérienne pour pilonner les positions défensives des talibans. La phase de la guerre en Afghanistan et de la guerre en Irak qui a suivi nous aide à nous rappeler que les forces terrestres ne pèsent pas très lourd en termes de résultats positifs lorsque les objectifs stratégiques auxquels elles doivent répondre sont impossibles à atteindre et/ou lorsque les décideurs politiques abandonnent les avantages stratégiques qu'ils ont acquis. Bâtir une démocratie fonctionnelle, ou toute autre forme de gouvernement centralisé, s'est toujours apparenté à une action sisyphéenne en Afghanistan, et les habitants de ce pays bricolé à la hâte que

l'on appelle l'Irak n'ont jamais connu, ni même voulu, la vraie démocratie. Ainsi, les forces terrestres n'ont jamais obtenu des résultats escomptés, non pas parce que nos troupes n'étaient pas efficaces, mais bien parce que nos décideurs politiques ne l'étaient pas. Toute personne dont la réflexion n'aurait été que superficielle pointerait la seule victoire, le match nul et les trois défaites qu'ont connus notre Force terrestre et notre Force navale lors des conflits majeurs (Corée, Vietnam, opération Tempête du désert, Afghanistan, Irak) et en conclurait qu'elles ne sont dès lors pas efficaces. Pour pousser à l'extrême ce raisonnement insensé, on pourrait alors aussi avancer qu'il est temps de démanteler ces services, de les associer, ou de les réorganiser de fond en comble pour les rendre plus efficaces lors des crises menaçant la sécurité nationale. Toutefois, ce (non)raisonnement omet les nombreux cas où la force terrestre des États-Unis et la Marine ont joué des rôles cruciaux dans les conflits de guerre latente, le plus évident étant l'effet dissuasif produit le long de la frontière intérieure allemande. L'opération de dissuasion très réussie dans la péninsule de Corée depuis la signature de l'armistice en 1953 constitue un autre exemple qui mérite d'être mentionné. Dans les deux cas, les agresseurs potentiels ont choisi de ne pas attaquer ou ne le font toujours pas. Les forces terrestres américaines, par leur simple présence et leur simple volonté, ont été à l'origine des changements extrêmement positifs pour la gouvernance et la croissance économique dans ces régions critiques du monde. Les forces aériennes et navales ont joué des rôles tout aussi cruciaux dans ces opérations de dissuasion, et dans de nombreuses autres, et ont conduit à d'importants succès de grande stratégie. Il est dès lors malavisé de prétendre que l'un de ces services ou de ces instruments de pouvoir a été efficace (ou inutile) à lui seul lors de ces opérations. Les instruments de pouvoir répondent aux injonctions des décideurs politiques, et leur efficacité dépend directement de la pertinence des politiques auxquels ils sont censés obéir. L'U.S. Air Force est loin d'être unique dans ce cas.

Même lorsqu'on enlève le conflit armé, les opérations de sécurité nationale dans lesquelles la Force aérienne joue un rôle majeur, la liste de ses contributions reste longue au regard des *actions* qu'elle mène réellement pour soutenir la stratégie et la politique américaine. La première et la plus importante de ces qualités est la puissance coercitive qu'elle exerce grâce à la portée de son champ d'action, à sa vitesse et à son efficacité. Cette capacité est bien sûr entièrement indépendante des missions de sécurité nucléaire assurée par l'U.S. Air Force. Aucun autre service ne dispose des compétences, de l'expertise, ou de ses sept décennies d'expérience pratiques des opérations continentales et mondiales de dissuasion ou de contrainte (*compellance*), pour reprendre le terme utilisé par Thomas Schelling et d'autres scientifiques dans leurs ouvrages respectifs<sup>12</sup>. L'existence même d'une Force aérienne extraordinairement agile, flexible et efficace fait des États-Unis d'Amérique

une nation unique au monde. Colin Gray affirme ainsi que les États-Unis d'Amérique sont une nation de puissance aérienne comme nulle autre<sup>13</sup>. La situation géographique, la puissance militaire et économique, la nécessité de flexibilité politique, compte tenu de l'engagement américain à l'échelle mondiale, ne font que renforcer cette vérité de base. Le fait que les décideurs politiques soient tentés d'abuser de cette force unique (et ils l'ont souvent fait par le passé par ingénuité, par ignorance feinte ou par égocentrisme) n'est pas davantage la faute des pilotes ou de la Force aérienne que le recours inapproprié et irréfléchi aux forces terrestres et navales ne l'est des soldats, des marins ou des Marines. Et il ne constitue pas davantage un argument pour démanteler la Force aérienne et répartir ses différentes composantes entre les autres services.

Une fonction associée, tout aussi importante et distincte, de la Force aérienne se rapporte aux missions de sécurisation et de soutien menées avec les alliés à l'échelle internationale. L'ère des rivalités entre les états et les conflits interétatiques est en effet loin d'être révolue, comme l'ont démontré les dernières actions russes en Estonie, en Géorgie et, encore plus récemment, en Ukraine. Le recours perpétuel de Vladimir Poutine aux instruments de pouvoir, au bluff, à la provocation, et à d'ingénieuses manœuvres de tromperie vis-à-vis des États-Unis d'Amérique et de l'Union européenne nous rappelle les démonstrations de puissance étatique qui persistent et peuvent être lourdes de conséquences. Le déploiement de forces aériennes en Arabie Saoudite immédiatement après l'invasion du Koweït par l'Irak, en Europe de l'Est après les diverses provocations russes, le long de la ceinture Asie-Pacifique pour contrer les provocations chinoises au sud de la mer de Chine, ou en Corée du Sud et au Japon pour rappeler que ni la Corée du Nord ni la Chine ne peut s'approprier de quelconque liberté indue dans la péninsule ou la région, ne sont que quelques exemples parmi les dizaines du genre. On peut bien entendu ensuite débattre de la réelle capacité du déploiement de cette Force aérienne, ou même la menace de ce déploiement, à éviter ou non les conflits armés dans ces régions, mais cette question est ouverte au débat. La question est aussi dénuée de pertinence. La Force aérienne est parfaitement appropriée pour opérer avec d'autres instruments de pouvoir afin de s'assurer que personne ne soit tenté d'entrer en guerre. Une fois encore, le paradoxe de l'efficacité stratégique de la Force aérienne est évident. Si elle s'avère extraordinairement efficace lors d'opérations militaires, le premier avantage de la Force aérienne pour la sécurité nationale américaine et celle de ses alliés est simplement sa présence et son recours systématique comme moyen de dissuasion vis-à-vis des ennemis potentiels, à qui elle menace de faire payer le prix fort en cas d'agression armée.

Une troisième caractéristique unique de la Force aérienne au niveau de la grande stratégie et lors des crises pré-conflit se rapporte à sa capacité à gagner et

à maintenir la supériorité aérienne, ou simplement à la réaffirmer et, dans un deuxième temps, à empêcher les adversaires potentiels d'entreprendre des actions qu'ils auraient prises sans son intervention. Parmi les exemples de ce type, citons la période consécutive à l'opération Tempête du désert, où les zones d'exclusion aérienne au nord et au sud de l'Irak ont empêché Saddam Hussein de mettre à exécution les mesures envisagées et les représailles sur les communautés kurde et chiite. Ces zones d'exclusion aérienne étaient loin d'être parfaites. Saddam Hussein est parvenu à tuer des Kurdes et surtout des Chiites comme il l'a fait par le passé, sur le terrain et dans ses nombreuses prisons. Toutefois, les résolutions des Nations Unies et les décisions des responsables politiques de mettre fin aux souffrances de ces populations, et d'empêcher Saddam Hussein de faire progresser son armée sans être inquiété, ont conduit à la mise en place de restrictions sévères visant à limiter sa marge de manœuvre et ses projets dans le but de protéger les populations dans son propre pays, ainsi que dans les pays voisins. En outre, en raison de l'impossibilité (à de nombreux égards) d'envoyer à nouveau des forces terrestres et les Marines sur place pour instaurer et contrôler des zones de « non-circulation », il ne restait plus qu'un seul service militaire disposant des capacités et de l'expertise nécessaires pour assurer cette mission. De façon analogue, bien qu'étant également loin d'être parfaites et même dans certains cas pas entièrement efficaces, les zones d'exclusion aérienne au-dessus de la Bosnie ont finalement conduit à l'Opération Force décisive, une mission air-terre coordonnée avec les troupes croates et musulmanes bosniaques qui ont forcé les Serbes bosniaques et leurs alliés à abandonner le combat<sup>14</sup>.

La capacité de la Force aérienne, parallèlement à celle de la puissance spatiale, à collecter de grandes quantités de renseignements a également joué un rôle absolument crucial au-delà des frontières des conflits armés. Les dangereuses missions de reconnaissance aérienne menées de façon ininterrompue autour de la périphérie de l'Union soviétique (et au-dessus de son territoire) ont été très efficaces et très utiles aux élus politiques pour renseigner ces derniers sur les capacités russes et, occasionnellement, sur leurs intentions. De façon croissante, les renseignements interceptés nous ont confirmé l'affaiblissement de leurs capacités et de leurs intentions de poursuivre la longue confrontation avec les États-Unis à partir du début des années 1980 ; des renseignements que le président Reagan a utilisés de façon très compétente avec son équipe, lorsque les États-Unis préparaient avec leurs alliés les derniers efforts de dissolution du bloc soviétique. Les attaques de Reagan envers ce qu'il qualifiait d'Empire du mal et sa célèbre phrase : « Monsieur Gorbatchev, abattez ce mur ! » étaient bien davantage que de simples formules sans lendemain. Elles ont au contraire favorisé les soulèvements en Europe de l'Est qui ont joué un rôle crucial dans l'éclatement de l'URSS. Pendant toute cette

période, les quantités gigantesques de renseignements fournies par les avions et les satellites, ainsi que les nouveaux programmes d'armement comme le bombardier B-2, le *Peacekeeper ICBM* et le missile balistique de portée intermédiaire *Pershing II*, et que la collaboration renforcée entre la force terrestre et l'armée de l'Air à travers le nouveau cadre *AirLand Battle*, ont été autant d'éléments qui ont convaincu les Russes qu'ils avaient perdu la guerre et qu'ils devaient s'orienter vers d'autres horizons.

Les services de renseignement de l'armée de l'Air ont également donné à l'administration Kennedy les premières indications que les Russes avaient déployé à Cuba des missiles balistiques de portée intermédiaire SS-4 et des ogives nucléaires. D'autres rapports des services secrets ont donné au président et à son Bureau exécutif les détails de la situation dont ils avaient besoin pour faire preuve de fermeté face à Khrouchtchev, mais aussi de retenue. Une approche qui a conduit à une victoire majeure de la grande stratégie lors d'un conflit qui aurait pu, dans le cas contraire, conduire à une guerre nucléaire. Les commandants militaires en avaient appelé à une intervention aérienne massive pour frapper les missiles et les autres cibles russes ; mais Kennedy, bien informé par les services secrets de l'armée de l'Air, décida d'emprunter une voie plus raisonnable et réfléchie.

Les capacités de renseignement des forces aérienne et spatiale développée au cours du siècle dernier ont conduit à un ensemble immensément complexe de compétences structurelles et techniques qui ne pourront pas être conservées en les déplaçant simplement d'un service à un autre. De tous les services, la Force aérienne est celle qui se focalise le plus fortement sur les services de renseignements de grande stratégie et de stratégie militaire, bien qu'elle soit tout aussi capable d'agir à l'échelon opérationnel et tactique. Aucun autre service ne peut accomplir ces missions, et le temps que prendrait de les former pour atteindre ce niveau d'excellence, en imaginant que ce soit possible, ne se compte pas en mois ou en années, mais en décennies. L'armée de Terre considère que ses véhicules pilotés à distance font partie intégrante d'unités spécifiques (comme elle le fit en grande partie pour les avions durant l'entre-deux-guerres et tout au début de la Seconde Guerre mondiale) et en conserve donc en permanence les deux tiers en dehors du combat, au lieu de les laisser au premier plan et de les confier aux mains des spécialistes des unités entrantes. Bien que cette manière de procéder présente des avantages en termes de réactivité tactique, elle laisse une part bien trop importante de la flotte inoccupée<sup>15</sup>. Cette situation nous pousse à nous interroger sur la capacité de l'armée de Terre à faire bon usage des systèmes aériens de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (ISR) à des niveaux stratégiques et politiques plus élevés dans le but d'éviter les conflits armés plutôt que de soutenir les troupes sur le terrain une fois que la guerre a éclaté. La Navy et les Marines

disposent de capacités ISR efficaces en leur sein, mais ces dernières se situent également plutôt du côté des niveaux opérationnels et tactiques et se concentrent donc sur la mise à disposition de renseignements utiles pendant les conflits armés et pas avant que ces derniers commencent, dans une volonté de les éviter.

L'aspect de la Force aérienne qui est probablement le moins visible, mais qui reste pourtant le plus actif et le plus important sur le plan diplomatique, se rapporte à sa capacité à intervenir dans des projets d'aide humanitaire dans les coins les plus reculés de la planète. Ainsi, parmi les éléments qui ont fort peu attiré l'attention, citons le fait que les opérations humanitaires de l'U.S. Air Force, menées de concert avec d'autres services (qui ont joué un rôle certes important, mais souvent uniquement « de soutien »), ont sauvé au minimum 40 millions de personnes depuis la création de ce service indépendant en 1947<sup>16</sup>. Ces missions n'ont pas toutes eu la même importance stratégique. Certaines, comme le pont aérien de Berlin, a servi des intérêts nationaux cruciaux de façon extrêmement directe et remarquablement efficace. D'autres, comme les opérations temporaires de secours menées au Bangladesh à la suite du tsunami, n'ont pas directement servi les intérêts américains en soi, mais sont néanmoins à associer aux nombreuses autres opérations humanitaires qui ont été menées en parallèle ou peu de temps après les missions de ce type. Bien qu'il soit impossible d'évaluer avec précision les avantages diplomatiques à long terme et les effets de ces missions sur l'image des États-Unis à travers le monde, aucune personne ayant officié à l'étranger et ayant été le témoin de l'impact de ces missions humanitaires sur leurs bénéficiaires, que ce soit le peuple « ordinaire », les officiers militaires, ou les responsables politiques, ne pourra contester un instant les effets extrêmement bénéfiques de ces opérations.

Malheureusement, la nature et donc les objectifs de ces missions peuvent également changer et se réorienter vers le domaine militaire, comme l'a démontré la mésaventure en Somalie, où l'opération est passée de l'approvisionnement en nourriture de Somaliens affamés à la poursuite de chefs de guerre et à la mise en place d'une structure étatique qui n'avait jamais existé dans ce pays, exception faite du bref simulacre d'État de Siad Barre. Compte tenu des règles d'engagement extraordinairement restrictives mises en place pour cette mission et de son impossibilité inhérente en raison des réalités contextuelles et culturelles des structures en clans du pays, ni les avions de la Force aérienne, ni les soldats, ni les véhicules pilotés à distance, alors flambant neufs, n'auraient pu changer la donne. Cela n'aurait pas été davantage le cas d'un groupe de bataille aéronaval, d'une unité expéditionnaire de Marines ou d'un bataillon de rangers de l'armée de Terre (ce dernier exemple étant particulièrement évident dans ce cas, comme nous l'avons constaté de façon tragique). À l'instar de tout autre instrument de pouvoir, la

Force aérienne ne peut par définition être plus efficace que les responsables politiques qui décident de l'envoyer en mission.

Même si l'espace et le cyberspace font partie de la mission de l'U.S. Air Force au sens large (le premier domaine étant très largement pris en charge par le personnel de la Force aérienne, que ce soit en termes de planification, de mise en œuvre ou de contrôle), les apports de la Force aérienne n'ont d'importance que si son expertise répond réellement aux exigences de la mission. S'agissant de l'expertise de la puissance spatiale, la Force aérienne a mené des opérations dans ce domaine depuis les premiers balbutiements des missions spatiales et elle continue de le faire aujourd'hui. L'expertise ainsi cumulée n'est ni facile à remplacer ni susceptible d'être reprise par les autres services avec le même degré d'excellence s'ils venaient à reprendre le contrôle de ces opérations. Tous les services ont leurs limites quant au nombre de missions qu'ils peuvent mener avant de commencer à perdre les vraies priorités de vue et de souffrir d'un niveau moindre d'efficacité.

Le champ du cyberspace appuie peut-être cet argument plus que tout autre en raison de son omniprésence (ou plutôt, paradoxalement, de son absence de présence), de son incapacité manifeste à s'établir dans un service spécifique, et des questions et des problèmes continus sur la façon de répartir entre les autorités les activités qui en découlent en temps de guerre et lors des situations de guerre latente. Des arguments analogues ont été avancés à propos des capacités aériennes et spatiales lorsqu'elles ont émergé et se sont développées. Chacun de ces domaines a trouvé une bonne place, pour ne pas dire sa place, au sein de la Force aérienne, respectivement au cours du siècle et du demi-siècle dernier. Le champ du cyberspace trouvera donc également sa place dans une unité spécifique, même s'il n'est pas évident que ce sera dans l'U.S. Air Force. Dans la mesure où les facteurs contextuels diffèrent fortement de tous les autres facteurs impliqués dans les activités aériennes et spatiales de la Force aérienne. Tout argument avançant que toutes les nouvelles capacités de combat doivent par définition être intégrées au service le plus récent doit être appréhendé avec le plus grand scepticisme. Si cette réflexion avait un sens pour les missions aériennes et spatiales, ce n'est pas du tout le cas pour les missions cyber spatiales. Et rien n'indique que la situation changera avec le temps. En réalité, l'inverse est même plus probable, avec, la création d'une Force de cyber sécurité indépendante ou un contrôle opérationnel de ce (non-)domaine par l'Agence de sécurité nationale à travers le contrôle direct de la branche exécutive. Le temps nous dira ce qu'il adviendra, mais à ce stade, tout argument selon lequel le cyberspace relève d'une compétence directement liée à la Force aérienne pêche par manque de crédibilité, à l'instar de toute tentative visant à priver le service du rôle qu'il joue actuellement dans le domaine aérien et spatial, pour lequel il dispose d'un ensemble de compétences uniques.

Malheureusement, le champ de la cyber sécurité a donné des munitions supplémentaires aux adversaires de la Force aérienne en tant qu'entité indépendante, ne serait-ce que parce que le caractère récent de la cyber sécurité leur autorise les arguments les plus extrêmes sur *tous* les rôles de la Force aérienne, même si les théories « extrémistes » sur la Force aérienne (Giulio Douhet et Hugh Trenchard après la Première Guerre mondiale et les actes les plus extrêmes des « *bomber barons* » pendant la Seconde Guerre mondiale) sont placés par Gray dans la catégorie des arguments « dépassés et non pertinents ». Cette tendance à aborder les problèmes de façon extrême sans même chercher à comprendre comment la Force aérienne (et tout le reste) fonctionne en réalité est fatale à toute tentative d'argumentation. Dans son intégralité, le chapitre d'ouverture de Clausewitz (*De la guerre*) traite de la guerre dans l'absolu et des raisons pour lesquelles, dans le monde théorique, tous les conflits armés tendraient inévitablement vers les niveaux les plus extrêmes de violence. Toutefois, il effectue ensuite un déplacement de cette position à son antithèse, l'absence de guerre totale, et en conclut que la guerre doit être considérée à la lumière de ses véritables caractéristiques et non de ses caractéristiques absolues. Cette logique hégélienne, qui sert tant l'efficacité de toute analyse pertinente, manque aux critiques adressées à l'indépendance de la Force aérienne. Cette approche déficiente fait le lit d'idées dépassées sur la Force aérienne, qui lui reprochent de ne jamais avoir atteint les objectifs que lui avaient été fixés à l'origine par des théoriciens de premier plan, et qui en déduisent donc qu'elle a échoué, par ce seul test, et qu'elle ne mérite donc pas le statut d'indépendance qu'elle détient aujourd'hui en tant que service distinct. Ainsi, il est bien plus pertinent de se mettre en quête d'un moyen utile d'évaluer la véritable efficacité de la Force aérienne en tant que service indépendant et en tant que membre d'une équipe interarmes. Hélas, cet exercice n'a que trop rarement été effectué<sup>17</sup>. D'aucuns ont avancé des accusations selon lesquelles la Force aérienne se cramponne à une « vision de la guerre qui, en dépit d'investissements considérables, ne correspond pas aux besoins de sécurité des États-Unis<sup>18</sup> ». En d'autres termes, cette « vision » fait référence à ce qu'on a appelé le bombardement stratégique pendant la Seconde Guerre mondiale, un concept abandonné depuis bien longtemps par la Force aérienne et les responsables politiques. Tout argument visant à définir le service selon ces concepts obsolètes et avançant que, par extension, la Force aérienne n'a aucune utilité pour la grande stratégie et la politique d'aujourd'hui, est indéfendable.

Un exemple particulièrement évocateur de cette tendance se rapporte à l'argument que les grands bombardiers construits pendant la Guerre froide, qu'il s'agisse des B-46 ou des B-2, n'ont eu aucune utilité, car ils n'ont pas été utilisés aux fins auxquelles on les avait destinés<sup>19</sup>. De toute évidence, cette affirmation

n'est pas valide, car leur utilisation dans le cadre d'un échange nucléaire aurait été à l'origine d'un effroyable échec stratégique. En effet, on oublie que ces systèmes d'armement ont été davantage construits pour exister en tant que tels que pour être réellement utilisés, même s'ils étaient bel et bien capables d'assurer des missions de guerre. Telle était la logique très particulière de la Guerre froide : user de la démonstration de force comme moyen de dissuader l'adversaire de toute tentative de recours à ses armes nucléaires ou simplement à ses opérations de combat conventionnelles. Dans cette optique, le développement et l'envoi sur le terrain de bombardiers lourds en période d'après-guerre ont contribué au succès majeur de la grande stratégie et ont réaffirmé le caractère central de la Force aérienne en tant que moyen de dissuasion et de contrainte pendant la guerre froide, de même que le rôle central joué par la puissance aérienne dans la victoire des États-Unis dans ce conflit. Ce qui est encore plus paradoxal, c'est que la flotte dont on avait contesté l'utilité pendant la guerre froide parce que ses avions n'avaient pas été utilisés en combat, a ensuite été utilisée dans de nouveaux rôles et lors de nouvelles missions avec une grande efficacité. Il suffirait d'interroger tout officier de l'Alliance du Nord sur l'utilité des bombardiers lourds et de la bombe *Joint Direct Attack Munition* guidée par GPS à l'automne 2001, et il vous répondrait sans hésiter qu'ils ont permis, en coordination avec l'intervention combinée de la force de substitution, les opérations de renseignement et les forces spéciales, de faire plier les talibans sur toutes leurs positions défensives majeures et qu'ils ont précipité leur dispersion rapide, en ce compris le chef de l'organisation Al-Qaïda. Pour le dire simplement, dans le cadre de contextes changeants, des services aussi flexibles et agiles que la Force aérienne s'avèrent parfaitement appropriés. Quelle que soit la mission étudiée, la Force aérienne indépendante a prouvé ses capacités à changer avec le temps et à s'adapter de façon ingénieuse au profil changeant de ses nouveaux amis et adversaires, en travaillant avec les autres services et les autres instruments de pouvoir.

Comme les différents événements abordés précédemment le démontrent, nous devons également accueillir avec la plus grande prudence tout argument dénonçant l'appel systématique des responsables politiques à un service souple et « facile ». Il est ainsi tout simplement faux d'affirmer que les pilotes et leurs machines sont responsables des échecs stratégiques et politiques pour la simple raison que les décideurs y ont recours comme une solution de facilité, qui est en réalité ni facile ni une solution, mais plutôt un palliatif. Les mauvais choix politiques et les erreurs de jugement au niveau du leadership national ne constituent en rien une base solide pour justifier le démantèlement de la Force aérienne ou d'un autre service. Les recours abusifs à la force terrestre et au Marines au Vietnam, en Irak et en Afghanistan par les décideurs politiques, ainsi que par les officiers généraux,

ne rendent pas *ipso facto* ces services inopérants. Ils ont simplement été utilisés à de mauvaises fins politiques et dans certains cas par des officiers désireux de prouver coûte que coûte que leur service était toujours une unité importante. Les officiers de l'U.S. Air Force ont parfois commis les mêmes erreurs morales et professionnelles, mais il convient de ne pas confondre les causes et les effets lorsqu'on veut condamner l'inefficacité de l'ensemble des forces armées. Comme l'indique Colin Gray, si « le monde stratégique est constamment confronté à des marchands de tel ou tel élixir magique », nous devons être prudents, à la fois vis-à-vis de cette tendance et de son contraire, c'est-à-dire vis-à-vis de la dévalorisation d'une catégorie spécifique de la puissance nationale fondée sur un raisonnement qui serait tout aussi fautif<sup>20</sup>. De façon analogue, nous devons accorder une attention très particulière à l'argument selon lequel « l'effet stratégique est inévitable, ce qui revient à dire que les moyens et les fins guideront un discours stratégique, qu'un régime politique ait [ou soutienne] une stratégie explicite ou pas (au sens de plan)<sup>21</sup> ».

Un dernier point important concernant la prétendue pertinence de démanteler la Force aérienne et de déplacer ses ressources dans d'autres services exige de se pencher sur le degré d'importance que ces services accordent à leur composante aérienne et sur les limites inhérentes de ces instruments. *L'Army's Aviation Branch* de l'armée de Terre se compose ainsi en grande partie d'officiers adjudants et est entièrement considérée comme un service de soutien au niveau tactique. Elle se situe bien en-dessous des branches traditionnelles de combat en termes d'importance générale ainsi qu'en termes de perspectives de promotion pour les officiers. Toute personne ayant fait une carrière dans l'armée et ayant travaillé avec ces officiers comprend les problèmes inhérents et majeurs que cette situation pose pour le développement de toute perspective plus large pour la puissance aérienne (et pour la puissance spatiale), sans parler de la mise en œuvre des ressources en soutien de cette vision plus large. De par sa nature, son programme de formation ou le niveau d'importance accordé à la puissance aérienne, cette branche n'est pas à même d'assumer l'ensemble du spectre des rôles et des missions de la Force aérienne et de faire face à leur complexité inhérente, tout particulièrement sur le plan stratégique et politique.

Les forces air-terre de la Marine et ses sous-unités se préoccupent entièrement du soutien de leurs opérations de combat au niveau tactique et dépassent rarement cet objectif, en dépit de leurs ressources aériennes organiques. Pendant la Tempête du désert, même après la prise de pouvoir du territoire aérien par la coalition, les commandants de la force expéditionnaire de la marine ont continuellement trouvé des moyens de ne pas recourir à la Force aérienne lors des opérations d'envergure *avant le départ des opérations terrestres* visant à diminuer les res-

sources logistiques de l'armée irakienne et ses capacités de rassemblement et de manœuvre. Les principales préoccupations des officiers généraux de la marine portaient, comme on peut le comprendre, exclusivement sur le soutien direct à apporter aux Marines sur le terrain. Toutefois, dans l'impossibilité d'une attaque irakienne, en raison de la suprématie aérienne de la coalition, tout spécialement après la destruction de deux divisions armées irakiennes depuis les airs lors de la bataille de Khafji, il était plus raisonnable de recourir à la Force aérienne pour détruire les capacités logistiques, de communication, de combat et de soutien du pays. En dépit de ces frictions, dès le début des combats terrestres, les Marines disposaient de leur flotte d'avions pour soutenir leurs combattants sur le terrain<sup>22</sup>. La procédure conjointe de commandement de la Force aérienne a été très efficace, pour ne pas dire parfaite, en dépit des défis auxquels elle a été confrontée.

Enfin, la composante aviation de la force navale, bien que hautement compétente, présente d'importantes limites en termes de portée et de moyens. Au cours de la première phase de la guerre en Afghanistan, la flotte aérienne de la force navale a nécessité trois et parfois quatre ravitaillements en carburant en vol par les avions ravitailleurs de la Force aérienne à l'entrée *et* à la sortie de leurs cibles. Les démonstrations de force et les capacités de frappe à court terme et à courte portée s'avèrent particulièrement utiles dans différents contextes, mais elles restent très éloignées des objectifs de mission et des compétences de la Force aérienne. Elles ne sont tout simplement pas en mesure de s'élever au niveau de la Force aérienne, que ce soit en termes de frappe, d'ISR, de ravitaillement, de mobilité ou de communication, pour ne citer que quelques exemples.

Aucun de ces trois services n'est dès lors approprié sur le plan de la philosophie, de l'expérience et des compétences pour prendre en charge le vaste spectre de missions que la Force aérienne prend à son compte pour atteindre les objectifs stratégiques et politiques de ses opérations. Lorsque ces services s'engagent dans des missions aériennes ayant des effets stratégiques, ils comptent presque inévitablement sur l'expertise de la Force aérienne et sur ses atouts pour mener leurs missions à bien. Il relève de la plus haute importance de préciser que chacun de ces services est capable de soutenir et soutient bel et bien les efforts stratégiques et politiques liés à la sécurité nationale en période de guerre latente, comme le fait la Force aérienne. Ils le font à leur propre façon, avec leur propre philosophie, avec leurs propres rôles et leurs propres missions, et aussi avec leurs diverses limites, que seuls les autres services peuvent pallier dans le cadre de missions interarmes réellement efficaces. Il est peut-être temps d'analyser une fois encore comment cette dynamique combinée, c'est-à-dire les multiples interactions intervenant entre les instruments militaires et les autres instruments de pouvoir concourant au renforcement d'une dynamique encore plus large et l'interaction des États-Unis

avec ses alliés et ses partenaires, contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques en période de guerre latente, plutôt que de dépenser des quantités d'énergie déraisonnables à discréditer l'utilité d'un service ou d'un autre à travers un prisme décontextualisé et intellectuellement biaisé<sup>23</sup>.

Il est grand temps de commencer à évaluer la valeur des différents instruments de pouvoir, dont l'armée et ses services, dans le contexte bien plus large que le simple engagement dans des conflits armés. En effet, une stratégie générale efficace doit également permettre aux États-Unis d'Amérique de maintenir un avantage continu sur ses ennemis, ses adversaires et ses concurrents sans entrer en guerre. Cet objectif n'est pas entièrement possible dans le monde réel, mais reste faisable dans une plus ou moins grande mesure, en fonction de l'efficacité et du réalisme avec lesquels les décideurs politiques établiront leurs objectifs stratégiques et les actions de soutien à leurs politiques, et en fonction de la façon dont ils emploieront les instruments de pouvoir national pour les atteindre. À cet égard, les pilotes et la Force aérienne indépendante ont prouvé à maintes reprises, indépendamment de leurs lacunes dans certaines circonstances, que la puissance aérienne confère aux responsables politiques un niveau extraordinaire de flexibilité pour atteindre leurs objectifs stratégiques en situation de guerre latente. En réalité, ils l'ont utilisé à cette fin plus souvent qu'ils ne l'ont utilisé dans le cadre d'actions militaires à proprement dit, ce qui leur a souvent permis de combler leur manque de vision stratégique. Le recours aux avions de transport lors du pont aérien de Berlin ; la présence de bombardiers et de missiles nucléaires, heureusement non utilisés, pendant la Guerre froide pour dissuader l'Union soviétique ; les opérations de photo reconnaissance pendant la crise des missiles de Cuba ; l'arrivée d'un C-141 à l'aéroport Ben-Gurion de Tel-Aviv toutes les 45 minutes pendant la guerre du Kippour (guerre d'Octobre) afin d'aplanir les différends et forcer une trêve ; la mise à disposition d'une aide humanitaire dans le monde entier à l'adresse de personnes qui respectent et qui apprécient les efforts américains dans ce domaine ; et le recours approprié à la puissance aérienne pendant la guerre du Golfe Persique pour priver l'armée irakienne de ses ressources et faciliter la victoire des forces terrestres, sont autant d'exemples à prendre en considération.

Que ce soit pour atteindre des objectifs stratégiques américains en période de guerre latente ou pour mener la guerre en limitant les pertes, ces recours à la Force aérienne rappellent que chaque service contribue à atteindre les objectifs stratégiques. La question d'importance prioritaire dans ce cadre n'est donc pas de s'interroger sur l'utilité supposée de ces différents services, mais plutôt de savoir si les responsables politiques et les commandants les utilisent dans des contextes appropriés et de façon opportune. Lorsqu'on remet la question de l'indépendance de la Force aérienne dans une perspective stratégique et politique, la réponse

s'impose comme une évidence. Sans une Force aérienne indépendante, commandée par des officiers conscients de l'éventail de leurs possibilités, mais aussi des limites associées aux ressources dont ils ont la charge, toute mission stratégique impliquant le recours à la puissance aérienne s'avèrera plus ardue et sera par conséquent plus que probablement moins efficace, ce qui nuira inévitablement à notre sécurité nationale. Démanteler la Force aérienne, ou omettre de prendre conscience de l'ampleur de sa contribution à la stratégie et la politique de notre pays, se résumerait à nous infliger à nous-mêmes un coup d'une violence extrême ; un acte qui confinerait purement et simplement à la pire espèce de folie.

## Notes

1. FARLEY, Robert M., *Grounded: The Case for Abolishing the United States Air Force*, Lexington : University Press of Kentucky, 2014. Il a adopté pour la première fois cette position dans un article intitulé « Abolish the Air Force », *American Prospect*, 22 octobre 2007, <http://prospect.org/article/abolish-air-force>. Une réponse critique faite par l'auteur du présent article a marqué le début d'un débat qui s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui. Voir « Retain the Air Force, Abolish Anti-jointness », *Wright Stuff* 3, n° 16, 4 septembre 2008, pp. 1-10.

2. VON CLAUSEWITZ, Carl, *On War*, éd. et trad. Michael Howard et Peter Paret, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1976, pp. 92-94, 581, 586, 605-7 ; et SUN TZU, *The Illustrated Art of War*, trad. Samuel B. Griffith, Oxford, UK : Oxford University Press, 2005, p. 115. Bien que Sun Tzu rappelle sans détour que le summum de la compétence n'est pas de gagner cent batailles, mais bien de vaincre une seule fois sans combattre ; Clausewitz nous apporte des réflexions moins directes, mais plus fréquentes sur cette même question. L'ouvrage *On War* se propose de réfléchir à la meilleure manière de faire la guerre une fois que la décision d'y entrer est prise, mais nous rappelle que la guerre ne doit être menée que « lorsqu'elle est devenue inévitable » et uniquement après avoir mûrement réfléchi aux conséquences. « La guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens ». En d'autres termes, les êtres humains ne doivent y recourir que lorsque tous les efforts diplomatiques et d'autres natures visant à l'éviter ne sont pas parvenus à produire l'effet visé.

3. LIDDEL-HART, B. H., *Strategy*, 2e rév. éd., New York : Praeger, 1968, p. 366.

4. CLAUSEWITZ, *On War*, p. 81. Les mots entre crochets ont été ajoutés pour insister sur le fait que la citation de Clausewitz s'applique de façon équivalente aux situations de guerre latente.

5. *Id.*, p. 88.

6. Clausewitz disait « tout dans la stratégie est simple, mais cela ne veut pas dire que tout est simple dans l'absolu ». *Id.*, p. 178. Il faisait référence à la stratégie militaire, comme nous l'appellerions aujourd'hui, mais le principe s'applique avec encore plus de force à la stratégie générale, qui implique à la fois un ensemble d'objectifs stratégiques durables et des efforts politiques de soutien, dont fait partie, parmi beaucoup d'autres et en aucun cas à titre de *primus inter pares*, la guerre.

7. LIDDELL-HART, *Strategy*, p. 366.

8. VON CLAUSEWITZ, Carl, *Vom Kriege*, p. 7. Auflage, Hamburg : Nikol Verlag, 2014. Le terme *Wechselwirkungen* (« interactions ») est omniprésent dans l'édition allemande de l'ouvrage *On War* et apparaît pour la première fois dans la discussion que fait Clausewitz, en usant de la dialectique hégélienne, des différences entre la guerre absolue (la guerre dans l'abstrait) et la vraie guerre (la guerre telle qu'elle est réellement, sous l'influence des contraintes imposées par une multitude de facteurs). Voir pp. 30-36.

9. GRAY, Colin S., *Explorations in Strategy*, London : Praeger, 1998, pp. 55, 56.

10. GRAY, Colin S., *Modern Strategy*, Oxford, UK : Oxford University Press, 1999, pp. 270-71.

11. *Id.*, p. 212.

12. SCHELLING, Thomas C., *Arms and Influence*, New Haven, CT : Yale University Press, 1966. L'auteur introduit le concept de coercition, qui inclut la dissuasion et la contrainte, pp. 2-3. Il fait fréquemment référence aux trois termes tout au long du reste du livre. La dissuasion implique l'utilisation de la menace (de recours à la force) pour empêcher un ennemi d'entreprendre une action, tandis que la contrainte l'en empêche en recourant directement à la force. Bernard Brodie aborde également ces concepts dans son célèbre ouvrage *Strategy in the Missile Age*, Princeton University Press, 1959.

13. GRAY, *Explorations in Strategy*, pp. 83-84.

14. Voir OWEN, Col Robert C., éd., *Deliberate Force: A Case Study in Effective Air Campaigning*, Maxwell AFB AL : Air University Press, 2000.

15. BUCHANAN, Maj David R., USAF, « *Joint Doctrine for Unmanned Aircraft Systems: The Air Force and the Army Hold the Key to Success* », travail d'étudiant, Newport, RI : Naval War College, 3 mai 2010, pp. 10-11, [www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a525266.pdf](http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a525266.pdf). Voir aussi ERWIN, Sandra I., « Air Force to Army: There Are Better Ways to Deploy Surveillance Aircraft », *National Defense*, janvier 2010, [www.nationaldefensemagazine.org/archive/2010/January/Pages/AirForcetoArmyThereAreBetterWaystoDeploySurveillanceAircraft.aspx](http://www.nationaldefensemagazine.org/archive/2010/January/Pages/AirForcetoArmyThereAreBetterWaystoDeploySurveillanceAircraft.aspx). Les réfutations formulées en critique de cet article ne sont pas pertinentes, précisément parce qu'elles ne mentionnent pas les inefficacités majeures et la réduction de l'efficacité collective qui résulte du déploiement et du redéploiement de véhicule piloté à distance au sein d'une unité dédiée plutôt que leur usage continu sur le théâtre des opérations, que ce soit avec l'arrivée de nouveaux cadres pour les commander ou par le biais d'opérations à distance menées en dehors du théâtre des opérations, ou d'une combinaison des deux. Pour obtenir de plus amples informations sur les opérations d'entraînement militaire, voir MCGARRY, Brendan, « US Army Mulls Merging Drone Training after Scathing Audit », *DefenseTech*, 5 juin 2015, <http://defensetech.org/2015/06/05/us-army-mulls-merging-drone-training-after-scathing-audit/>.

16. Il est impossible de savoir avec précision combien de personnes la Force aérienne et les autres services ont sauvé de la famine et de la maladie, mais la mission menée en Somalie 1992 à 1994 a permis de sauver à elle seule plus d'un million de personnes. De même, les opérations humanitaires menées à l'adresse de la population kurde de 1991 à 1994 ont porté assistance à pas moins de 400 000 personnes. La mise à disposition de dispositifs d'épuration d'eau au Rwanda après le génocide a sauvé au moins un million de personnes, et probablement plus, du choléra et de diverses maladies hydriques, et l'approvisionnement en nourriture a permis d'éviter un nombre incalculable de victimes potentielles de la famine. Le pont aérien de Berlin a quant à lui permis de prévenir la famine dans la zone de Berlin-Ouest, même si le nombre de personnes ayant bénéficié de cette opération reste incertain. Les opérations aériennes et terrestres en Chine entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la prise du pouvoir par les communistes en 1949 ont également sauvé plusieurs millions de personnes. Avant que cette aide n'arrive, on estime le nombre de victimes de la famine des suites de l'expropriation japonaise des rizières à quelque 10 000 par jour. En plus de l'approvisionnement en nourriture, des équipes médicales ont sauvé de nombreuses personnes lors de milliers de missions à travers le monde. Les véhicules assurant l'approvisionnement sont généralement des avions de la Force aérienne, même si les équipes de secours et médicales sont souvent combinées avec des forces alliées et partenaires. L'estimation de 40 millions que suggère l'auteur est basée sur une analyse documentée de toutes les missions humanitaires menées depuis 1945 et dont les données ont été publiées.

17. Voir EHLERS, Robert, *Targeting the Third Reich: Air Intelligence and the Allied Bombing Campaigns*, Lawrence : University Press of Kansas, 2009 ; et EHLERS, *The Mediterranean Air War: Airpower and Allied Victory in World War II*, Lawrence : University Press of Kansas, 2015. Deux ouvrages permettent de comprendre l'importance de l'approche de l'utilité de la Force aérienne dans un cadre nuancé impliquant à la fois la stratégie générale, la politique, la stratégie militaire, les aspects opérationnels, les particularités interarmes et les effets combinés.

18. FARLEY, *Grounded*, p. 1.

19. *Id.*, pp. 105-6.

20. GRAY, *Modern Strategy*, p. 7.

21. *Id.*, p. 16.

22. Pour une excellente analyse de la réticence du corps des Marines à s'associer véritablement aux opérations aériennes et de la réticence de la force navale à adhérer au même principe, voir CARPENTER, Mason, « *Joint Operations in the Gulf War: An Allison Analysis* », thèse, School of Advanced Air and Space Studies, Maxwell AFB, AL, juin 1994. Bien que de telles inquiétudes soient normales, il importe de tenir compte du contexte. L'incapacité des Irakiens à mettre sur pied toute action offensive digne de ce nom, particulièrement après le désastre de la bataille de Khafji, a confirmé le caractère opportun de recourir à toutes les ressources aériennes possibles pour attaquer les atouts logistiques irakiens sur le terrain et la nécessité de ce faire afin de maximiser l'efficacité des opérations terrestres et de limiter au minimum le nombre de victimes lors des opérations de guerre sur le terrain.

23. Pour une discussion sur la puissance combinée en tant que concept plus général et plus efficace que les opérations multi armes, voir ROKKE, Ervin J., DROHAN, Thomas A. et PIERCE, Terry C., « Combined Effects Power », *Joint Force Quarterly* 73, 2e trimestre 2014, pp. 26–31, [http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-73/jfq-73\\_26-31\\_Rokk-Drohan-Pierce.pdf](http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-73/jfq-73_26-31_Rokk-Drohan-Pierce.pdf).

# Les actions de l'armée tunisienne à Gafsa en 2008 et lors du soulèvement protestataire de 2011

LANDRY SIGNÉ, PHD\*

RÉMY SMIDA\*\*

**L**e 12 janvier 2011, Rachid Ammar, le chef d'état-major de l'armée tunisienne, a refusé d'obtempérer à l'ordre d'ouvrir le feu sur les manifestants que lui avait donné le président Zine El Abidine Ben Ali. Deux jours plus tard, Ben Ali quittait le pays, et la transition du régime commença. Cet élément est trop souvent négligé par les observateurs et les analystes pour expliquer la transition tunisienne. Même si nous ne contestons aucunement la nécessité du rôle joué par les manifestants pour initier le changement de régime, ce soulèvement populaire ne suffit pas à expliquer à lui seul la vitesse à laquelle la transition s'est opérée. Le présent article cherche donc à comprendre pourquoi un régime aussi solide que celui de Ben Ali, qui était craint par l'ensemble du peuple tunisien, s'est effondré un mois à peine après le début du mouvement protestataire. Sans douter un instant de l'importance de la pression populaire, nous prétendons que l'armée a joué un rôle prépondérant dans la chute de Ben Ali. Pourquoi a-t-elle refusé d'obtempérer à l'ordre du président d'ouvrir le feu sur les manifestants ? Le présent article est le premier à comparer deux événements consécutifs au cours desquels l'armée a décidé tantôt d'ouvrir le feu sur sa propre population, tantôt de ne pas le faire : tout d'abord en 2008 lors des manifestations initiées dans la ville de Gafsa et ensuite en 2011, lors du grand soulèvement protestataire du printemps arabe. Quelle a été la logique qui a fondé ces deux décisions ? L'armée en a-t-elle eu assez de la corruption généralisée du régime de Ben Ali ou a-t-elle simplement

---

\*Landry Signé est professeur de sciences politiques à l'Université d'Alaska-Anchorage. Il est un éminent collaborateur du Centre d'études africaines de l'Université Stanford, président du Réseau mondial pour la prospérité de l'Afrique (GNAP), membre du programme boursier de l'Archevêque Tutu, ainsi qu'un des jeunes leaders du Forum économique mondial. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université de Montréal.

\*\*Rémy Smida est chercheur au sein du Réseau mondial pour la prospérité de l'Afrique (GNAP) et analyse au sein du Groupe W2O. Il est diplômé de l'Université de Montréal et de la *London School of Economics and Political Science*.

choisi de soutenir la contestation populaire de 2011 parce que c'est ce qu'elle avait de mieux à faire ? Nous essaierons également de répondre à la question des conséquences que cette décision a eues sur les principaux acteurs du soulèvement, en nous concentrant plus particulièrement sur le cas de Ben Ali, des manifestants et du gouvernement français.

Après une analyse des raisons du refus de l'armée d'ouvrir le feu sur les manifestants, nous aborderons les implications de cette décision en analysant pourquoi la dictature de Ben Ali s'est effondrée un mois à peine après l'auto-immolation par le feu de Mohamed Bouazizi devant le siège du gouvernorat de Sidi Bouzid le 17 décembre 2010. Nous expliquerons aussi en quoi l'armée avait intérêt à ne pas obtempérer à l'ordre du président à ce moment précis en raison de l'équilibre des pouvoirs en présence. Nous montrerons ensuite comment cette décision a modifié les motivations de certains acteurs clés du soulèvement et en quoi elle constitue à ce titre un tournant de la vague protestataire. Nous aurons recours à la théorie des jeux pour décrire les interactions intervenues entre le régime de Ben Ali et l'armée, en nous focalisant sur la décision de l'armée d'obtempérer ou pas à l'ordre d'ouvrir le feu sur les manifestants. Enfin, nous comparons les deux manifestations populaires susmentionnées, où l'armée a eu à chaque fois le choix d'obtempérer aux ordres et d'ouvrir le feu sur les manifestants : la révolution du bassin minier de Gafsa en 2008 et le mouvement protestataire de 2011 qui a conduit à la transition du régime tunisien.

## Revue de la littérature et contexte

### *Revue de la littérature*

La plupart des études récentes avancent l'ampleur sans précédent du mouvement populaire pour expliquer la fin du régime de Ben Ali. George Joffé explique notamment dans ce cadre que la chute du président était due à l'organisation des manifestations spontanées et souligne le rôle joué dans ce cadre par l'Union générale tunisienne du travail (UGTT), le principal syndicat du pays<sup>1</sup>. Ahmed Jdey, Mohamed-Salah Omri et Ronald A. Judy reconnaissent que les manifestations sociales, et principalement celles fondées sur la défense des principes moraux tels que la liberté, la justice et la démocratie, ont joué un rôle majeur dans le renversement de Ben Ali<sup>2</sup>. Eva Bellin examine la « force de contagion » et l'action collective de la population qui ont permis de faire pression sur le régime<sup>3</sup>. Randall Kuhn distingue un lien direct entre les améliorations de la condition humaine et la mobilisation sociale<sup>4</sup>. Filipe R. Campante et Davin Chor démontrent pour leur part la façon dont le niveau d'éducation des Tunisiens a affecté le nombre d'oppor-

tunités économiques, soulignant ainsi que le manque d'emploi a été un facteur déclencheur majeur des manifestations menées à l'échelle nationale<sup>5</sup>. Amira Aleya-Sghaier affirme que le chômage des jeunes et l'inégalité ont été à l'origine de la mobilisation et du renversement du régime de Ben Ali<sup>6</sup>. D'autres études aboutissent à des divers résultats et identifient d'autres facteurs, souvent multiples, pour expliquer la transition du régime<sup>7</sup>.

Mais même si les manifestations furent nécessaires pour instaurer le changement de régime en Tunisie, leur occurrence ne suffit pas à expliquer la vitesse à laquelle la transition s'est opérée. Quelques articles seulement osent désigner les dissensions au sein de l'élite, et plus particulièrement le rôle joué par l'armée, comme l'élément déclencheur du changement dans ce pays. Zoltan Barany avance que le manque de soutien de l'armée a contribué de façon essentielle au succès de la mobilisation populaire. Il explique que le manque de considération pour le régime, son rejet de la corruption organisée par le pouvoir exécutif, et le statut apolitique de l'armée professionnelle résident à la base de la volonté de l'armée tunisienne de ne pas ouvrir le feu sur les membres de leur propre population<sup>8</sup>. Bien que les tensions existant entre l'armée tunisienne et le régime aient influencé la décision de l'armée, Barany omet dans son argumentation le fait que l'armée a bel et bien ouvert le feu sur la population au cours de la manifestation de Gafsa en 2008. Par conséquent, le mépris affiché par l'armée tunisienne à l'égard du régime et le statut de cette dernière ne suffisent pas à expliquer la décision des troupes militaires<sup>9</sup>. F. Gregory Gause affirme que l'armée, désireuse de jouer un rôle plus important après la transition, a pris le risque de ne pas soutenir Ben Ali<sup>10</sup>. Cette position a toutefois aussi ses limites, dans la mesure où l'armée tunisienne n'a pas participé activement au débat politique, contrairement aux événements survenus en Égypte en 2013<sup>11</sup>. Les articles disponibles sur le rôle de l'armée dans la chute de Ben Ali ont souvent recours à des raccourcis pour expliquer les raisons de la décision de l'armée. Ajoutons encore que les études susmentionnées se fondent la plupart du temps sur une analyse descriptive plutôt que sur une démonstration explicative en bonne et due forme pour défendre leur point de vue.

Nous avançons que l'armée a pris une décision rationnelle en soutenant le peuple tunisien lors du mouvement protestataire. Les généraux ont ainsi amorcé un virage stratégique qui a déclenché un changement d'attitude dans le chef des principaux acteurs, ce qui a ensuite influencé leurs actions. Nous prétendons par ailleurs que les avantages militaires d'une possible intervention étaient de nature à menacer les intérêts de l'armée. Après avoir présenté un modèle extensif basé sur la théorie des jeux pour démontrer les raisons qu'avait l'armée de refuser d'ouvrir le feu sur la population, nous discutons des implications de cette décision pour

expliquer la chute de la dictature de Ben Ali exactement un mois après l'auto-immolation par le feu de Mohamed Bouazizi.

### ***Les protestations et leur propagation : 2008 vs. 2011***

La crise alimentaire de 2008 a conduit à des mouvements protestataires sans précédent dans le bassin minier de Gafsa. Ces actions entendaient dénoncer le chômage, l'inégalité, la corruption qui ronge les procédures de recrutement et l'injustice sociale<sup>12</sup>. De janvier à juillet, les manifestations se sont propagées à travers toute la région à la vitesse de l'éclair. De nombreux Tunisiens sont descendus dans la rue, dont des mineurs, des étudiants et des chômeurs. L'intervention de la police et de l'armée fut requise et leurs actions répressives ont mis un terme presque immédiat aux manifestations. Les forces armées ont tiré sur les manifestants (trois morts et dix blessés) et en ont incarcéré des centaines. Les mouvements protestataires finirent par cesser.

En décembre 2010, le suicide de Bouazizi a déclenché une vague contestataire majeure qui s'est propagée à l'échelle nationale en l'espace de deux semaines. La police et les manifestants se sont affrontés dans plusieurs régions et l'armée a été chargée de protéger d'urgence les lieux stratégiques du pays. Le 12 janvier, l'armée a été envoyée dans les villes, où un couvre-feu a été décrété. Ben Ali a ordonné à l'armée d'ouvrir le feu sur tout contrevenant en ne respectant pas le couvre-feu. Mais l'armée a alors refusé d'obéir à l'ordre, et Ammar a été démis de ses fonctions<sup>13</sup>. La première question qu'il convient de se poser dans ce cadre est de savoir pourquoi l'armée a refusé d'obtempérer à l'ordre d'ouvrir le feu sur les manifestants pendant le soulèvement de 2011, mais a accepté de le faire lors des mouvements protestataires de 2008. Avant de tenter de répondre à cette question, il convient d'analyser plus en profondeur la relation entre l'armée et le régime.

### ***L'armée et le régime de Ben Ali : des relations difficiles***

L'ancien président tunisien Ben Ali a toujours considéré l'armée tunisienne comme une menace. Il la voyait, à tort, comme un acteur politique de l'élite. Pour cette raison, l'armée a toujours été privée de toute force politique et n'a jamais été institutionnalisée<sup>14</sup>. Les troupes tunisiennes n'ont cessé de diminuer en effectifs au cours de la dernière décennie et ne comptaient que 35 000 soldats sous-équipés en 2010<sup>15</sup>. Pour dissuader la population de contester sa position hégémonique, Ben Ali a en revanche fondé son pouvoir sur un appareil policier solide, composé de 120 000 membres en 2010. L'armée tunisienne, contrairement à d'autres pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, manque cruellement d'expérience militaire.

De plus, il convient d'ajouter que cet acteur « silencieux » ou « invisible » est dépourvu de puissance économique<sup>16</sup>.

Ben Ali lui-même a été général dans l'armée qui a accédé au pouvoir par le biais d'un coup d'état non violent en 1987. Depuis lors, les deux entretiennent une relation conflictuelle. Disposant d'une bonne compréhension des forces armées et de leur puissance, Ben Ali a estimé qu'il était nécessaire d'affaiblir l'armée, par crainte de connaître le même sort que le régime qui l'avait précédé<sup>17</sup>. Ces tensions ont atteint leur paroxysme en avril 2002, lorsque « treize officiers militaires tunisiens, dont le général Abdelaziz Skik, chef d'état-major de l'armée tunisienne, furent tués dans un accident d'hélicoptère<sup>18</sup> ». L'armée n'a jamais cru à la théorie du simple accident et a toujours estimé qu'il s'agissait d'un acte délibéré orchestré par Ben Ali, qui se méfiait de l'armée et qui la considérait comme une menace.

### La théorie et la méthode

Cette section aborde les aspects théoriques des transitions démocratiques. Elle se penche plus particulièrement sur les théories de mobilisation populaire et de rupture entre élites, en se concentrant davantage sur le rôle joué par l'armée dans les changements de régime.

#### *La mobilisation populaire*

Parmi les théories relatives à la mobilisation populaire, une approche consiste à expliquer les transitions démocratiques par la pression exercée par les masses populaires. Elisabeth Wood décrit comment les mouvements insurrectionnels au Salvador et en Afrique du Sud ont influencé les régimes et ont engagé des réformes démocratiques en modifiant les gains des élites<sup>19</sup>. Les conflits sur la redistribution des richesses offrent une autre explication de la transition démocratique. Stephan Haggard et Robert Kauffman abordent la question de l'inégalité dans leur analyse de la façon dont la mobilisation populaire menace les élites et augmente le coût de la répression de leur population<sup>20</sup>. Même si Ben Ali a proposé des réformes non crédibles au cours des derniers jours qui ont précédé son départ en Arabie Saoudite, cette approche a ses limites car elle néglige les intérêts divergents des élites pour expliquer les transitions démocratiques.

#### *Les interactions des élites*

La rupture entre les élites du régime peut également expliquer les transitions démocratiques. Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead indiquent que les transitions de régimes autoritaires aux régimes démocra-

tiques sont provoquées par les négociations entre les « radicaux » et les « modérés<sup>21</sup> ». D'autres études démontrent la façon dont le régime interagit de façon stratégique avec les élites pour orchestrer l'illusion d'une réforme politique. Larry Diamond tente d'expliquer pourquoi la démocratisation ne survient pas dans les pays arabes en décrivant l'attitude stratégique des élites<sup>22</sup>.

### ***Le rôle de l'armée lors des transitions***

La force des liens matériels et non matériels entre les militaires et le régime peut aider à comprendre et à évaluer la capacité d'un régime autoritaire à subsister. En comparant le printemps arabe avec les événements de 1989, Lucan Way démontre que la mobilisation populaire renforce souvent les liens entre le régime et l'armée, empêchant ainsi les revendications démocratiques populaires d'aboutir<sup>23</sup>. Les études des transitions démocratiques qui abordent la rupture des intérêts des élites restent limitées dans leur argumentation. Au lieu d'analyser et d'expliquer en détail comment s'opère le jeu des élites, elles se contentent souvent d'une analyse descriptive.

### ***Le modèle extensif de la théorie des jeux pour expliquer les transitions démocratiques***

Pour expliquer la chute de Ben Ali en 2011, le présent article se penche à présent sur le rôle joué par l'armée dans les transitions démocratiques et, de façon plus spécifique, sur les interactions stratégiques entre l'armée tunisienne et son régime autoritaire. Notre objectif est d'utiliser la théorie des jeux pour offrir une analyse explicative plus détaillée des interactions entre les élites dudit régime.

**Le modèle de Przeworski.** Le modèle extensif de la théorie des jeux utilisé ici pour expliquer les transitions tunisiennes est largement inspiré du modèle présenté par Adam Przeworski dans son ouvrage *Democracy and the Market*, ainsi que par une extension de ce même modèle présentée par Lisa Blaydes et James Lo dans leur article « One Man, One Vote, One Time? A Model of Democratization in the Middle East<sup>24</sup> ». Przeworski démontre que la transition d'un régime est le résultat de choix et de stratégies intervenant entre des élites politiques et économiques dans un contexte d'incertitude dans une société donnée. La Tunisie répondait assurément à ce postulat de par la période de chômage galopant et la crise économique qu'elle a traversées. Przeworski avance qu'une transition est susceptible de survenir lorsque des groupes d'élites ont une bonne raison de déroger au statu quo et d'imposer un changement de régime, a fortiori en raison de l'absence de liens forts entre le régime et les principaux acteurs de la société. La démocratie émerge d'une négociation entre les élites et, de façon plus spécifique, lorsqu'une

forte unité entre des élites démocratiques concurrentes est créée pour contester le régime autoritaire. Dans son modèle, Przeworski analyse les choix et les stratégies des partisans de la libéralisation dans un régime autoritaire donné et les principaux acteurs de la société civile au moment précis où le régime envisage la libéralisation politique.

**Blaydes et Lo et les transitions au Moyen-Orient.** Blaydes et Lo extrapolent le modèle de Przeworski et l'appliquent aux transitions politiques au Moyen-Orient<sup>25</sup>. Ils évaluent deux postulats de Przeworski en se concentrant sur les transitions démocratiques au Moyen-Orient. Tout d'abord, ils intègrent l'incertitude ou les informations incomplètes à l'analyse, dans la mesure où la société civile ne sait peut-être pas nécessairement dans quelle mesure un régime autoritaire préfère la répression à la transition démocratique. Deuxièmement, il remet en question le supposé engagement de la société civile envers les principes démocratiques au Moyen-Orient. Les résultats suggèrent que la démocratie ne peut pas émerger lorsque la capacité de répression d'un régime est trop faible. Troisièmement, il souligne l'importance de l'incertitude des croyances, qui déterminent de façon profonde le type de régime qui suivra la transition<sup>26</sup>.

**Un modèle extensif appliqué à la transition tunisienne.** Le modèle présenté dans cet article vise à analyser les interactions stratégiques entre l'armée tunisienne et le régime de Ben Ali qui ont conduit à la transition. Tout d'abord, notre modèle extensif repose sur les travaux de Przeworski et de Blaydes et Lo, que nous avons décrits ci-avant. La présente étude reconnaît la contribution de ces deux scientifiques au modèle de transition de Przeworski, qui avance que l'incertitude est un élément crucial à prendre en considération pour étudier les transitions de régimes. Néanmoins, bien que Blaydes et Lo admettent qu'une information imparfaite de la société civile ait une influence sur le type de régime qui résultera de la transition, notre analyse portera en priorité sur l'incertitude et, de façon plus spécifique, sur l'asymétrie des informations dont disposent les élites tunisiennes, à savoir Ben Ali et l'armée. Cela ne veut pas dire que les manifestants comprenaient parfaitement l'équilibre des pouvoirs lors du soulèvement de 2011. Comme nous l'évoquons dans la dernière partie du présent article, la transition tunisienne reflète l'impact crucial qu'ont eu les élites lorsqu'elles ont décidé d'informer la population de l'équilibre des pouvoirs. Cette attitude stratégique a permis de résoudre le problème de désinformation de la société civile avant la fuite de Ben Ali en Arabie Saoudite.

Notre méthodologie diffère de façon substantielle de celle de la plupart des études menées sur le printemps arabe en raison de l'accent marqué qu'elle place sur l'aspect analytique. La majeure partie des autres études comparent la transition de régime dans les pays arabes au rôle joué par l'armée dans les différentes transi-

tions. Par conséquent, ces analyses se révèlent insuffisamment ciblées, ce qui conduit à une conception erronée de l'économie politique et des différences structurelles inhérentes entre les pays. Cela explique pourquoi nous analysons exclusivement la transition tunisienne. Contrairement au modèle de Przeworski et de Blaydes et Lo, cette étude ne cherche pas à prédire les types de régimes qui pourraient découler de la transition. De trop nombreux facteurs entrent en ligne de compte et, comme l'a démontré l'Égypte avec le renversement par l'armée de l'ancien président Mohamed Morsi, même des prédictions à court terme dans un contexte incertain s'avèrent pratiquement impossibles à formuler.

En tenant compte uniquement du cas tunisien, nous essaierons donc de répondre aux questions suivantes : Pourquoi l'armée a-t-elle refusé d'obtempérer à l'ordre de Ben Ali d'ouvrir le feu sur sa propre population ? De quelle manière cette décision a-t-elle affecté les principaux acteurs de la transition tunisienne ? De quelle manière cette décision a-t-elle précipité la chute du président ?

## Le modèle et l'équilibre

Ce modèle décrit l'interaction entre deux acteurs clés : le régime de Ben Ali d'une part et l'armée d'autre part, telle que représentée par son chef d'état-major, le général Rachid Ammar. Le modèle utilise les deux vagues de protestations massives de 2008 et de 2011 pour décrire la décision de l'armée d'accepter ou de refuser l'ordre du président d'ouvrir le feu sur les manifestants, ainsi que l'issue de la révolution<sup>27</sup>.

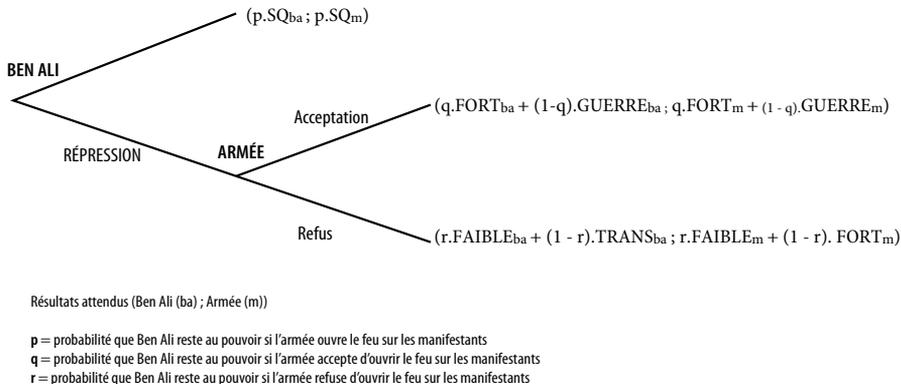
### *Les actions et l'ordre de jeu*

Le stade avancé des manifestations en 2008 et 2011 oblige Ben Ali à prendre la première décision en choisissant entre *demander à l'armée de réprimer* la manifestation (Répression ?) ou *rester passif (Statu Quo)*.

Dans les deux cas, le *statu quo* (SQ) implique des manifestations massives de la population, qui s'oppose à la police (répression) et à l'armée (dissuasion). Ajoutons que le régime attend les armes, notamment de la France, qui permettraient d'accroître la capacité de répression de Ben Ali en cas de SQ. Le principal postulat que nous posons ici est que le président ne peut pas choisir de réformer le pays en raison de l'état trop avancé des manifestations, qui ne lui permettent pas de faire une concession crédible<sup>28</sup>.

S'il choisit d'ordonner à l'armée d'ouvrir le feu, Ammar peut l'*accepter* (Accepter) ou le *refuser* (Refuser). Enfin, Ben Ali *restera au pouvoir* (Rester) avec une probabilité  $p$  en cas de SQ, une probabilité  $q$  si l'armée décide d'ouvrir le feu sur la population, et une probabilité  $r$  si l'armée refuse l'ordre d'ouvrir le feu.

Nous identifions quatre issues potentielles à la séquence de jeu présentée ci-dessous (figure 1). Bien que ces scénarios nous aident à comprendre la décision de l'armée de refuser d'ouvrir le feu, nous nous concentrons sur la décision de Ben Ali de quitter ou non le pouvoir, qui constitue l'élément décisif à l'étude.



**Figure 1. Une séquence de jeu entre Ben Ali et l'armée**

**Dictature renforcée (FORT).** Si l'armée tunisienne accepte d'ouvrir le feu sur sa population et que Ben Ali reste au pouvoir, le bain de sang renforcera probablement la complicité et les intérêts mutuels entre le régime et l'armée.

**Civil (GUERRE).** Si l'armée accepte d'ouvrir le feu sur la population et que Ben Ali est renversé, il est probable qu'il en résulte une guerre civile prolongée entre les forces pro-régime et les forces anti-régime.

**Dictature affaiblie (FAIBLE).** Le scénario où l'armée refuse l'ordre de Ben Ali et où celui-ci reste au pouvoir conduit à un régime dictatorial fortement affaibli. La désertion des forces militaires peut être considérée comme un signal fort indiquant la division des forces de sécurité du régime.

**Transition de régime (TRANS).** Ce scénario correspond à ce qui s'est effectivement passé en Tunisie, une transition de régime soutenue par une coalition entre l'armée et le peuple tunisien. Si l'armée refuse l'ordre de Ben Ali et que ce dernier quitte le pouvoir, on peut s'attendre à une transition du régime, même si le type du nouveau régime ainsi créé reste incertain. Toutefois, nous nous concentrons uniquement sur la transition du régime tunisien en soi, c'est-à-dire sur le maintien ou non au pouvoir de Ben Ali.

### **Les gains**

Le gain de Ben Ali est déterminé par  $p$ ,  $q$  et  $r$ , qui décrivent les probabilités qu'il reste en place en vertu des jeux d'équilibre en présence et de l'utilité de rester au

pouvoir qui en résulte. L'utilité est déterminée par le fait qu'il ordonne à l'armée d'ouvrir le feu (Réprimer) ou pas (*Statu quo*). Nous partons ici du principe que le gain de Ben Ali, en cas de SQ, équivaut à 0. Ce postulat repose sur la raison suivante : même si Ben Ali ne peut pas accepter les contestations de son autorité et qu'il est menacé par un certain nombre de manifestants, il attend aussi des armes de la France. Par conséquent, dans la mesure où la société civile peut être renforcée si Ben Ali reste passif, la force répressive peut augmenter si la police et l'armée sont mieux équipées. Le postulat posé ici est simplement que l'équilibre des pouvoirs n'est pas susceptible de changer énormément en cas de SQ. L'équation suivante donne un bon aperçu de ces variations :  $p = \text{force répressive} / \text{force de la société civile}$ . Le gain de l'armée est également déterminé par la probabilité que Ben Ali reste au pouvoir, compte tenu de l'utilité attendue de son maintien en place. Toutefois, son utilité dépend de l'acceptation ou du refus du chef d'état-major d'obtempérer à l'ordre. En cas de SQ, nous partons du principe que l'utilité attendue pour l'armée est de 0. Dans ce cas, l'armée occupe les points stratégiques du territoire tunisien, mais n'entreprend pas d'action immédiate, ni en faveur ni contre les manifestants.

### ***Les préférences des acteurs***

À l'évidence, Ben Ali préfère rester au pouvoir plutôt que d'être renversé. Toutefois, le régime a certainement plus à gagner d'une transition pacifiste que d'une rébellion armée ou d'une guerre civile. Par conséquent, Ben Ali reçoit un gain de -2 si l'issue est une guerre civile (GUERRE) et de -1 en cas de transition pacifiste (TRANS). Intuitivement, il préfère rester au pouvoir, à condition que l'armée accepte de réprimer les manifestations (FORT), plutôt que d'entrer en conflit avec les forces militaires. Par conséquent, un gouvernement plus fort donnera à Ben Ali un gain de 2 et un gain de 1 si le jeu aboutit à un gouvernement affaibli (FAIBLE). Le SQ, comme expliqué ci-dessus, équivaut à 0, dans la mesure où la propagation des manifestations peut être contrebalancée, par exemple, par l'acquisition de nouvelles armes et d'équipements envoyés par les alliés des Tunisiens ou par un affaiblissement des manifestants.

Nous partons du principe que l'armée est indifférente au fait d'ouvrir ou non le feu sur les manifestants, à condition que Ben Ali reste au pouvoir (FORT) dans le premier cas (acceptation) ou que le régime soit renversé (TRANS) dans le deuxième cas (refuser). Dans les deux cas, l'armée recevra un gain de 2 parce que nous partons du principe que son gain est déterminé par l'identité du régime après les mouvements protestataires.

Nous partons également du principe que l'armée est indifférente aux deux issues qui résulteraient d'une mauvaise prédiction : que ce soit dans le cas d'une

guerre civile (GUERRE) ou d'un gouvernement affaibli (FAIBLE), son gain sera de -1. Ce postulat est certes discutable, mais il ne change de toute façon rien à l'équilibre final. Nous l'utilisons dans notre analyse uniquement dans le but de simplifier notre développement. La matrice présentée ci-dessous (tableau 1) décrit les préférences de Ben Ali et de l'armée dans la séquence de jeu.

**Tableau 1. Résumé des préférences des acteurs**

Acteurs	Ben Ali	Armée
<i>Scénarios</i>		
FORT	2	2
GUERRE	-2	-1
FAIBLE	1	-1
TRANS	-1	2
SQ	0	0

### *Les postulats*

**Les probabilités q et r.** Les préférences des acteurs et gains dépendent de la probabilité que Ben Ali reste au pouvoir. Par conséquent, cette section tient compte des probabilités p, q et r pour connaître le seuil auquel le président est indifférent au maintien du statu quo ou de la répression des manifestations (Répression), ainsi que le seuil auquel l'armée est indifférente à l'acceptation ou au refus de l'ordre de Ben Ali d'ouvrir le feu sur la population. La probabilité r est supérieure à la probabilité q puisque la capacité répressive du régime augmente lorsque l'armée utilise ses armes. En d'autres termes, il y a une plus grande probabilité que le régime reste en place plus longtemps si l'armée accepte l'ordre de tirer sur les manifestants, même si cette décision ne détermine pas de façon exclusive la chute ou le maintien en place de Ben Ali. Ainsi, q r. La probabilité p, q et r est représentée par la capacité répressive du président vis-à-vis de la force de la société civile (à savoir,  $p, q, \text{ et } r = \frac{\text{Capacité de répression}}{\text{Puissance de la société civile}}$ )<sup>29</sup>.

**L'asymétrie des informations.** En raison de la présence d'informations incomplètes, la décision de Ben Ali d'ordonner l'ouverture du feu sur la population n'est pas parfaitement fondée sur l'utilité attendue de l'armée, puisqu'il ne sait pas à quels moments l'armée refusera d'obéir à son ordre. En d'autres termes, Ben Ali ne dispose que d'informations parcellaires sur le seuil auquel l'armée acceptera d'ouvrir le feu sur les manifestants. Par souci de simplification, nous partons ici du principe que sa décision d'ordonner la répression des manifestations est fondée sur l'attente que l'armée suivra son ordre. Toutefois, l'armée suit son utilité attendue préférentielle compte tenu de notre postulat qu'elle dispose pour sa part d'informations complètes sur l'utilité attendue de Ben Ali. Même si l'armée tunisienne a été perçue comme un acteur « faible » ou « invisible » dans les affaires tunisiennes, elle garde un rôle déterminant, tout particulièrement en raison de cette asymétrie

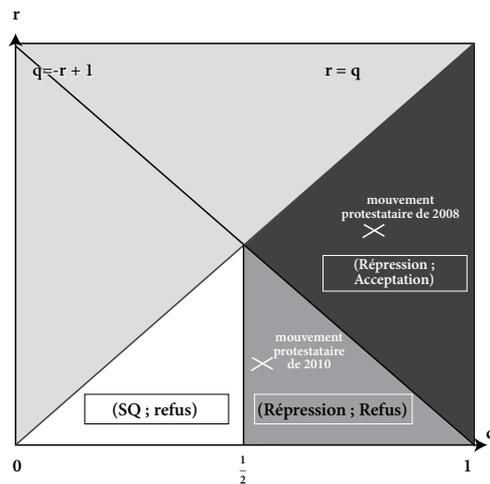
des informations dont elle a tiré parti. Compte tenu des préférences des acteurs et de l'ordre des probabilités  $p$ ,  $q$  et  $r$ , nous sommes à présent en mesure de calculer les quatre équilibres possibles de ce jeu (tableau 2)<sup>30</sup>.

**Tableau 2. Résumé des quatre scénarios**

Équilibres	Conditions
(SQ; Accepter)	$(q \leq \frac{1}{2}; q \geq -r + 1)$
(SQ; Refuser)	$(q \leq \frac{1}{2}; q \leq -r + 1)$
(Répression; Accepter)	$(q \geq \frac{1}{2}; q \geq -r + 1)$
(Répression; Refuser)	$(q \geq \frac{1}{2}; q \leq -r + 1)$

**Les résultats**

La figure 2 illustre nos résultats et contient des informations sur les quatre scénarios abordés ci-dessus, ainsi que les probabilités que Ben Ali reste au pouvoir. Les résultats sont présentés par la ligne  $r = q$ , dans la mesure où nous partions précédemment du principe que  $r$  était inférieur à  $q$ , à savoir que la probabilité que le régime reste en place plus longtemps si l'armée accepte l'ordre d'ouvrir le feu sur les manifestants ( $q$ ) était supérieure à cette même probabilité si l'armée refusait l'ordre d'ouvrir le feu ( $r$ ). En vertu de notre volonté de comparer les manifestations de 2008 et de 2011, nous vous proposons de nous concentrer sur la zone où  $q \geq \frac{1}{2}$ . Nous pouvons simplement remarquer ici qu'aucun équilibre n'existe (SQ; Accepter), une possibilité qui peut sembler surprenante de prime abord. Toutefois, elle suggère qu'il n'existe aucune situation où l'armée accepterait de réprimer les manifestants et où Ben Ali préférerait le statu quo. En d'autres termes, à partir du moment où l'armée accepte l'ordre d'ouvrir le feu sur les manifestants, Ben Ali préférera ordonner la répression (Répression ; Accepter).



**Figure 2. Équilibres du jeu en vertu des probabilités  $q$  et  $r$**

**Proposition 1 :** Lorsque  $q$  est élevé et non associé à une probabilité  $r$  faible, le régime de Ben Ali donnera l'ordre de réprimer sa population et l'armée acceptera cet ordre. De façon plus spécifique, lorsque  $q \geq \frac{1}{2}$  et que  $q \geq -r + 1$ , le régime de Ben Ali choisira l'équilibre (Répression ; Accepter) (c'est-à-dire la zone foncée dans la figure 2). En d'autres termes, lorsque la probabilité que Ben Ali reste au pouvoir, conditionnée par l'acceptation de l'ordre par l'armée, est suffisamment élevée et que la probabilité que le régime reste au pouvoir, conditionnée par le refus de l'ordre par l'armée, est suffisamment élevée, alors Ben Ali décidera de donner l'ordre de réprimer la population et l'armée acceptera cet ordre. Le mouvement protestataire de Gafsa en 2008 peut être représenté dans ce triangle foncé.

**Proposition 2 :** Lorsque  $q$  est élevé et associé à une probabilité  $r$  faible, le régime de Ben Ali donnera l'ordre de réprimer sa population, mais l'armée refusera cet ordre. De façon plus spécifique, lorsque  $q \geq \frac{1}{2}$  et que  $q \geq -r + 1$ , le régime de Ben Ali choisira l'équilibre (Répression ; Refuser) (c'est-à-dire la zone grise dans la figure 2). En d'autres termes, lorsque la probabilité que Ben Ali reste au pouvoir, conditionnée par l'acceptation de l'ordre par l'armée, est suffisamment élevée et que la probabilité que le régime reste au pouvoir, conditionnée par le refus de l'ordre par l'armée, est suffisamment faible, alors Ben Ali décidera de donner l'ordre de réprimer la population et l'armée refusera cet ordre. Les soulèvements de 2011, ayant conduit à un changement de régime, sont représentés à l'intérieur de ce triangle.

Le principal argument du présent article est que les décisions des deux acteurs au cours de deux soulèvements populaires différents ont été principalement influencées par une asymétrie des informations disponibles dont l'armée a tiré profit. Dans la mesure où Ben Ali ne s'attendait pas à ce que l'armée envisage de refuser son ordre, il n'a fondé sa décision que sur la probabilité qu'il resterait en place après l'intervention de l'armée. Cette décision était probablement la façon la plus efficace de garder le contrôle pendant les manifestations de 2008. À vrai dire, nous pouvons voir que l'armée a réprimé la population en raison de la probabilité trop élevée que le régime reste en place, même si l'armée avait refusé d'ouvrir le feu. Par conséquent, le régime a pris la « meilleure » décision pour rester au pouvoir. En revanche, le soulèvement de 2011 démontre que l'asymétrie des informations entre le régime et l'armée a été déterminante dans la transition de régime qui s'est ensuivie.

Dans notre cas, l'asymétrie des informations permet à l'armée d'avoir un plus grand contrôle sur les équilibres finaux car les généraux de l'armée disposent de plus d'informations que le régime de Ben Ali. Au cours du soulèvement de 2011, la probabilité que le président reste au pouvoir était en dessous de la ligne  $q = r +$

1 parce que les protestations de la population avaient atteint un niveau approchant le point où la probabilité de voir Ben Ali être renversé était plus élevée (proche de  $q = \frac{1}{2}$  et  $r = 0$ ). L'équilibre entre la force répressive de Ben Ali et la force de la société civile était tel que l'armée a préféré refuser l'ordre de Ben Ali d'ouvrir le feu sur les manifestants.

Si Ben Ali avait disposé d'informations complètes, il aurait intégré à sa prise de décision la probabilité du refus de l'armée, ce qui aurait changé de façon substantielle nos équilibres et donc que l'issue probable du jeu. Si cela avait été le cas, une plus petite zone aurait représenté l'équilibre entre la décision de Ben Ali de réprimer son peuple et la décision de l'armée de rejeter cet ordre, et Ben Ali aurait préféré le *statu quo* à l'ordre d'ouvrir le feu. Par conséquent, nous pouvons supposer qu'avec des informations complètes, Ben Ali serait resté en place plus longtemps qu'il ne l'a été en réalité.

Toutefois, cet équilibre ne reflète pas la décision de Ben Ali, principalement en raison de l'asymétrie des informations qui ont déstabilisé le régime. En réalité, Ben Ali a donné l'ordre d'ouvrir le feu, que l'armée a ensuite refusé, parce qu'il ne disposait que d'informations incomplètes sur les préférences et les gains probables de l'armée. Donc, nous suggérons que le président aurait eu davantage intérêt, et serait également resté plus longtemps en place, s'il avait préféré la solution du *statu quo*. Nous avons conscience que cette interprétation est exposée à la critique suivante : il est toujours plus facile de tirer des enseignements *a posteriori*. Toutefois, personne n'a été en mesure de prédire un changement de régime aussi rapide en se fondant simplement sur l'illusion de domination qu'avait Ben Ali sur sa propre population et sur les acteurs externes.

Nous avons également essayé d'analyser les interactions stratégiques des élites pour expliquer la transition tunisienne. La section suivante du présent article fournit une analyse détaillée des principales interactions et de l'attitude stratégique qui expliquent en quoi la décision de l'armée tunisienne de ne pas obtempérer à l'ordre de Ben Ali a été déterminante dans la chute de ce dernier.

## L'analyse

### ***En dépit des tensions, pourquoi l'armée tunisienne n'a-t-elle jamais tenté un coup d'état ?***

Barany suggère que les raisons qui expliquent pourquoi l'armée n'a jamais entrepris d'action contre le régime peuvent également expliquer pourquoi elle n'a jamais essayé de renverser le régime en place<sup>31</sup>. Tout d'abord, le régime de Ben Ali a toujours pris soin de limiter le pouvoir de l'armée, que ce soit en termes d'effectifs,

de budget ou d'attribution de rôles et de responsabilités. Par conséquent, des forces plus influentes dans l'économie politique de la Tunisie ont relégué l'armée au second plan et le gouvernement de Ben Ali a toujours soigneusement fait appel à la police et à d'autres agences spécialisées pour assurer la sécurité et le contrôle de la population tunisienne. De plus, la décision du régime d'envoyer un important contingent d'officiers aux États-Unis pour participer à des formations et à des programmes divers constitue également une autre raison qui révèle le manque d'intérêt de l'armée pour la prise de pouvoir. Le régime tunisien donc a stratégiquement détourné l'attention de l'armée de toutes velléités politiques<sup>32</sup>.

Mais la faiblesse institutionnelle de l'armée en Tunisie n'est pas le principal facteur qui explique pourquoi elle n'a jamais tenté de renverser le régime de Ben Ali. Nous avançons que la probabilité qu'il reste au pouvoir était de toute façon trop élevée que pour entreprendre une quelconque tentative de renversement. Dans son ouvrage *The Force of Obedience*, Béatrice Hibou, explique de façon magistrale comment le régime de Ben Ali a été impliqué à chaque niveau de la société tunisienne et a renforcé son pouvoir en apportant satisfaction aux principales élites et aux organisations de la société civile<sup>33</sup>. Aussi longtemps que cet équilibre pouvait être préservé, l'armée ne pouvait entreprendre aucune action réaliste contre le régime, en dépit des tensions continues entre les deux forces.

Le mouvement protestataire de 2008 à Gafsa a démontré que l'armée avait la volonté de soutenir le régime et de se rendre coupable de crimes à l'encontre de sa propre population. Contrairement aux événements de 2011, la propagation des manifestations ne constituait pas une menace majeure pour le régime. L'armée n'avait donc d'autre choix que d'agir avec force contre les manifestants. Par analogie à la version extensive de la théorie des jeux que nous avons présentée ci-dessus, nous observons que la probabilité que Ben Ali reste au pouvoir est trop élevée pour que l'armée prenne le risque de se ranger du côté de la population tunisienne. En agissant de la sorte, l'armée aurait en effet dû essayer les représailles du régime et aurait ainsi agi contre ses propres intérêts. Le timing était également crucial : l'expansion des protestations dans toute la région a été très rapide et l'ordre de Ben Ali a été donné lorsque l'équilibre des pouvoirs sur le terrain était clairement à l'avantage du régime. On peut légitimement se demander quelle aurait été la décision de l'armée si le régime avait attendu quelques semaines avant d'ordonner cette répression.

### ***L'importance de l'incertitude et des croyances dans la transition tunisienne***

L'armée croyait que l'issue des vagues de protestation était trop incertaine pour entreprendre quelque action contre le régime de Ben Ali. Nous affirmons qu'au jour du 12 janvier 2011, l'armée avait davantage intérêt à refuser l'ordre du pré-

sident d'ouvrir le feu sur les manifestants et que, ce faisant, elle a initié une sorte de coup d'état, qui s'est avéré décisif pour changer le régime en place (son issue préférentielle). Plus précisément, l'équilibre des pouvoirs sur le terrain à ce moment était tel que la probabilité d'avoir un nouveau régime était plus élevée, même si l'armée avait été du côté du régime. Par conséquent, l'armée a estimé que son action de soutien envers la population garantirait presque à coup sûr la transition du régime. En outre, le risque d'ouvrir le feu sur les manifestants était trop élevé, puisque le nouveau gouvernement l'aurait sanctionné pour cet acte. L'armée a donc joué un rôle déterminant dans la fin de l'équilibre que le régime Ben Ali a mis sur pied et entretenu pendant un quart de siècle.

Nous soutenons que Ben Ali aurait dû conserver le *statu quo* au lieu d'ordonner à son armée d'ouvrir le feu. Mais en raison des informations asymétriques dont disposaient les deux groupes, Ben Ali a mal évalué la probabilité que l'armée obtempère à son injonction. Cela ne signifie pas que le *statu quo* aurait permis à Ben Ali de rester en place indéfiniment. Toutefois, il est très probable que s'il avait choisi de conserver le *statu quo*, le président serait resté plus longtemps en place et la répression se serait également prolongée sur une période donnée, de durée incertaine (jours, semaines ou mois).

Ajoutons encore qu'en cas de *statu quo*, il n'est pas certain que l'armée ait choisi le camp des manifestants. Dans la mesure où le coût de la protestation augmente avec le temps pour les manifestants, il n'est pas tenable sur le long terme, que ce soit sur le plan financier, physique ou psychologique. Par conséquent, la probabilité que Ben Ali reste au pouvoir augmentait elle aussi avec le temps et en raison du caractère ténu de l'équilibre des pouvoirs sur le terrain, l'armée n'aurait peut-être pas soutenu la population comme elle l'a fait. Nous avons ainsi démontré que les croyances, l'asymétrie des informations, et le timing ont joué un rôle central dans la transition du régime tunisien.

### ***Le refus d'obtempérer : un signal fort et une marque d'engagement***

La décision de l'armée de refuser l'ordre du président a été un signal fort envoyé à la population et aux partisans de Ben Ali à l'étranger. Les raisons suivantes aident à comprendre pourquoi le régime tunisien s'est effondré en un mois à peine après le refus d'obtempérer de l'armée.

**Un signal bien reçu par la population.** Tout d'abord, le refus de l'armée d'obéir aux injonctions du régime en 2011 a été perçu comme un signal fort indiquant à la population la fin possible et potentiellement proche du régime de Ben Ali. Susanne Lohmann interprète « les manifestations comme une cascade d'information qui a permis de diffuser auprès du grand public certaines informations sur la nature du régime qui avaient été jusque-là dissimulées. Une fois ces infor-

mations entrées dans la sphère publique, la viabilité du régime a été immédiatement compromise<sup>34</sup> ». En Tunisie, la nature du régime était relativement connue. Toutefois, lorsque l'armée a refusé de se soumettre à l'ordre de Ben Ali et que cette information s'est propagée, la population a cessé de surestimer la force répressive du régime. Et c'est ainsi que cette décision a très probablement changé la croyance de la population vis-à-vis de la capacité de répression du régime. Cette décision a donc joué un rôle très important dans le renversement du pouvoir en place.

**L'armée : l'engagement pour unique issue.** Deuxièmement, après avoir refusé l'ordre de Ben Ali, l'armée n'avait d'autre choix que de se ranger du côté de la société civile pour s'assurer de la concrétisation de la transition. Il convient de ne pas confondre cette logique avec celle présentée dans différents journaux français et tunisiens, qui ont avancé que l'armée était l'allié du peuple. L'armée tunisienne est devenue un allié de la population uniquement parce que les deux entités partageaient un même objectif, à savoir la fin du *statu quo*. Lorsque le moment décisif de renverser le pouvoir en place s'est présenté, l'armée a fait un choix logique et rationnel en refusant l'ordre de Ben Ali. Ce choix a eu pour effet de renforcer la société civile, dont la puissance a dépassé la capacité de répression de Ben Ali.

**Un avertissement aux alliés tunisiens.** Troisièmement, le refus de l'armée de suivre l'ordre de Ben Ali a également été un signal envoyé à ses alliés, indiquant la fin imminente de son régime. N'oublions pas non plus qu'au moment du refus de l'armée tunisienne, des armes françaises étaient sur le point d'être envoyées à la Tunisie pour aider Ben Ali à reprendre le « contrôle » sur sa population. Le timing a donc été un élément crucial. Si le régime avait reçu les armes de la France, la force répressive du président aurait été bien plus importante, et le jeu aurait une nouvelle fois complètement changé, dans la mesure où il aurait été plus qu'incertain que l'armée refuse l'ordre de Ben Ali comme elle l'a fait dans d'autres circonstances. Toutefois, son refus d'ouvrir le feu sur la population a été le reflet de la faiblesse et de la fin imminente du régime de Ben Ali, et après le refus de se conformer du chef d'état-major de l'armée tunisienne, le gouvernement français est revenu sur sa position et n'a pas envoyé d'armes à la Tunisie.

## Conclusion

En dépit du manque d'implication de l'armée tunisienne dans la sphère politique et institutionnelle, elle a fortement influencé la transition politique de ce pays en modifiant les règles du jeu. Les derniers articles publiés sur cette question se sont pour la plupart concentrés sur le rôle de la mobilisation populaire. Si nous ne négligeons bien entendu pas le rôle de la population tunisienne, nous maintenons néanmoins que la décision de l'armée de ne pas exécuter l'ordre de Ben Ali a

été un élément prépondérant dans le renversement du régime, dans la mesure où il a envoyé un signal fort aux principaux acteurs du soulèvement, qui ont alors revu leur position sur l'évolution et l'issue possible de cette vague contestataire. Certains articles ont souligné avant nous l'importance cruciale de l'armée dans la chute du régime de Ben Ali, mais leurs analyses sont restées, pour la plupart, de nature descriptive et non explicative. De plus, la version extensive de la théorie des jeux que nous avons utilisée dans le présent article nous permet de voir les différents types d'interactions, les stratégies et les issues possibles qui ont influencé la décision de l'armée. Blaydes et Lo pensent à juste titre que l'incertitude est l'élément clé de la transition d'un régime. Nous en avons de fait tenu compte dans notre analyse<sup>35</sup>.

Une autre approche permettant d'expliquer pourquoi l'armée a refusé d'obéir porte sur une comparaison des deux événements analysés dans le présent article. La décision de l'armée d'ouvrir le feu sur les manifestants en 2008 est sans doute liée au refus qu'elle a opposé à cette même injonction trois ans plus tard. Toutefois, il conviendrait de calculer en détail les coûts et les bénéfices découlant de l'acceptation de l'armée d'ouvrir le feu sur sa population. Une telle étude doit toutefois être reportée à une date ultérieure, c'est-à-dire au moment où nous pourrions disposer des archives de l'événement. En effet, menée aujourd'hui, cette approche manquerait nécessairement de certains événements clés encore inconnus à l'heure actuelle, comme les éventuelles indemnités de l'armée par Ben Ali. Notre approche est plutôt basée sur les éléments que nous connaissons et sur l'incertitude qui subsiste quant au changement de régime.

Enfin, il serait intéressant de consulter d'autres études portant sur la puissance commerciale en Tunisie et sur son influence sur la transition de régime. Nous devons admettre que la famille Trabelsi (la famille de la femme du président) a agi de façon non conventionnelle avant les soulèvements de 2011, ce qui serait de nature à fausser l'analyse (elle a notamment obligé les banques et les entreprises à lui « prêter » de l'argent). Néanmoins, une telle étude nous permettrait de comprendre dans quelle mesure l'insatisfaction des entreprises est associée à la décision de l'armée de ne pas acquiescer à l'ordre du régime de Ben Ali. Dans ce cadre, les études explorant la façon dont les élites de la vie économique et militaire ont interagi avant la transition s'avèreraient d'un intérêt tout particulier.

## Notes

1. JOFFÉ, George, « The Arab Spring in North Africa: Origins and Prospects », *Journal of North African Studies* 16, n° 4, 2011, pp. 507-32.

2. JDEY, Ahmed, OMRI, Mohamed-Salah et JUDY, R. A., « A History of Tunisia, janvier 14, 2011 : The End of a Dictator and the Beginning of Democratic Construction », *Boundary 2* 39, n° 1, 2012, pp. 69-86.

3. BELLIN, Eva, « Reconsidering the Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Lessons from the Arab Spring », *Comparative Politics* 44, n° 2, janvier 2012, pp. 127-49.

4. KUHN, Randall, « On the Role of Human Development in the Arab Spring », *Population and Development Review* 38, n° 4, 2012, pp. 649-83.

5. 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, n° 2, 2012, pp. 167-88.

6. ALEYA-SGHAIER, Amira, « The Tunisian Revolution: The Revolution of Dignity », *Journal of the Middle East and Africa* 3, n° 1, 2012, pp. 18-45.

7. SCHRAEDER, Peter J. et REDISSI, Hamadi, « Ben Ali's Fall », *Journal of Democracy* 22, n° 3, juillet 2011, pp. 5-19 ; et MURPHY, Emma C., « The Tunisian Uprising and the Precarious Path to Democracy », *Mediterranean Politics* 16, n° 2, juillet 2011, pp. 299-305.

8. BARANY, Zoltan, « Comparing the Arab Revolts: The Role of the Military », *Journal of Democracy* 22, n° 4, octobre 2011, pp. 24-35.

9. *Id.*

10. GAUSE, F. Gregory III, « Why Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability », *Foreign Affairs*, juillet/août 2011, [www.foreignaffairs.com/articles/north-africa/2011-07-01/why-middle-east-studies-missed-arab-spring](http://www.foreignaffairs.com/articles/north-africa/2011-07-01/why-middle-east-studies-missed-arab-spring).

11. DALCOURA, Katerina, « The 2011 Uprisings in the Arab Middle East: Political Change and Geopolitical Implications », *International Affairs* 88, n° 1, janvier 2012, pp. 63-79.

12. CLOUTIER, Jean-Daniel, « Mobilisations populaires et changements politiques en Afrique du Nord: Une analyse du 'Printemps arabe' en Égypte et Tunisie » (thèse de doctorat, Université d'Ottawa, 2012).

13. MURPHY, « *Tunisian Uprising* ».

14. WAY, Lucan, « Comparing the Arab Revolts: The Lessons of 1989 », *Journal of Democracy* 22, n° 4, octobre 2011, pp. 17-27.

15. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 2009-2010*, Oxford, UK : Oxford University Press, 2010.

16. ANDERSON, Lisa, « Demystifying the Arab Spring: Parsing the Differences between Tunisia, Egypt, and Libya », *Foreign Affairs* 90, n° 3, mai-juin 2011, pp. 2-7, [www.foreignaffairs.com/articles/67693/lisa-anderson/demystifying-the-arab-spring](http://www.foreignaffairs.com/articles/67693/lisa-anderson/demystifying-the-arab-spring).

17. MURPHY, « *Tunisian Uprising* ».

18. « Tunisian Army Chief Dies in Air Crash », *BBC News*, 1er mai 2002, [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/1962415.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/1962415.stm).

19. WOOD, Elisabeth, « Peasant Political Mobilization in El Salvador: The Contribution of Emotional in-Process Benefits », in *Passionate Politics: Emotions and Social Movements*, éd. Jeff Goodwin, James M. Jasper, and Francesca Polletta, Chicago : University of Chicago Press, 2001, pp. 267-81.

20. HAGGARD, Stephan et KAUFMAN, Robert R., « Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule », *American Political Science Review* 106, n° 3, août 2012, pp. 495-516.

21. O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe C, et WHITEHEAD, Laurence, éd., *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, 4 vols, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1986.

22. DIAMOND, Larry, « Why Are There No Arab Democracies? », *Journal of Democracy* 21, n° 1, janvier 2010, pp. 93-104.

23. WAY, « *Comparing the Arab Revolts* ». Le principal argument avancé par Way peut être résumé de la façon suivante : « le plus souvent, les autocrates délaissent le pouvoir, non pas de leur propre initiative, mais parce que leurs principaux alliés politiques, économiques et militaires les forcent à le faire une fois qu'ils ont décrété que le régime ne valait plus la peine d'être soutenu. La disposition des élites à soutenir le régime lors d'une crise est généralement plus cruciale à sa survie que le nombre de manifestants dans la rue. Le président

tunisien Zine al Abidine Ben Ali aurait donc été contraint de quitter le pays par l'action de milliers de manifestants en colère, alors que même que la taille de cette foule ne permettait aucunement de penser qu'elle était en mesure de rivaliser avec les effectifs de l'armée et la police, même si sa taille restait conséquente par rapport à la taille du pays »(p. 19).

24. PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 1991 ; et BLAYDES, Lisa et LO, James, « One Man, One Vote, One Time? A Model of Democratization in the Middle East », *Journal of Theoretical Politics* 24, n° 1, janvier 2012, pp. 110-46. Blaydes et Lo présentent leur méthodologie comme suit : « Nous étendons le modèle canonique de transition politique développé par Adam Przeworski dans son ouvrage *Democracy and the Market*, Przeworski, 1991, afin d'y inclure deux types d'incertitudes. La première, discutée dans la conceptualisation originale de Przeworski, se rapporte à l'incertitude de la société civile à l'égard de la volonté des partisans de la libéralisation du régime de pratiquer la répression. La seconde implique l'incertitude des partisans de la libéralisation du régime vis-à-vis de l'engagement de la société civile envers la démocratie(3) ».

25. BLAYDES et LO, « *One Man, One Vote, One Time?* »

26. Blaydes et Lo présentent leur argumentaire comme suit : « La solution proposée comporte une série d'éléments clés. Le premier est que l'existence de l'incertitude ouvre la voie à la transition démocratique. Deuxièmement, une transition démocratique est uniquement possible lorsque la capacité de répression d'un régime dépasse un certain seuil. Compte tenu de ces conditions, la démocratie survient lorsque les partisans de la libéralisation du régime qui préfèrent la démocratie à une dictature étriquée interagissent avec la société civile pour faire valoir les principes démocratiques(3) ».

27. D'autres chefs de la sécurité, notamment issus de la police et de la garde rapprochée du président, ont joué un rôle sur la décision de Ben Ali. Nous partons néanmoins du principe que l'armée était l'acteur décisif de la chute de Ben Ali.

28. Même si Ben Ali a fait d'énormes concessions le jour qui a précédé sa fuite, nous ne pouvons pas vraiment affirmer que la population voyait cette promesse de réforme comme un engagement crédible. Il est intéressant de constater que les concessions de Ben Ali semblent partager beaucoup de similitudes avec le dernier discours du dictateur roumain Nicolae Ceausescu, au cours duquel il promit le même type de concessions à son peuple.

29. BLAYDES et LO, « *One Man, One Vote, One Time?* »

30. Tout d'abord, l'équilibre (SQ; Accepter) décrit la situation où Ben Ali choisit de conserver le *statu quo* alors que l'armée décide d'accepter l'ordre d'ouvrir le feu. Cette condition est donnée par les deux inégalités suivantes :

$$\bullet \quad q.FORT_{ba} + (1 - q).GUERRE_{ba} \leq p.SQ_{ba}$$

Dans la mesure où Ben Ali reçoit un gain de 0 en cas de *statu quo*, de 2 si l'armée accepte l'ordre de réprimer les manifestations et que ben Ali reste au pouvoir (FORT) et de -2 si l'armée accepte l'ordre de réprimer les manifestations et que Ben Ali quitte le pouvoir (GUERRE), l'équation précédente devient  $2q + (-1).(1-q) \leq 0$

*En simplifiant, nous obtenons  $q \leq \frac{1}{2}$*

En d'autres termes, nous pouvons dire que le régime de Ben Ali choisira le *statu quo* lorsque la probabilité qu'il quitte le pouvoir est égale ou inférieure à 1/2.

$$\bullet \quad q.FORT_m + (1 - q).GUERRE_m \geq r.FAIBLE_m + (1 - r).FORT_m$$

En suivant la même logique de calcul, nous obtenons

$$2q - 2(1-q) \geq -r + 2.(1-r)$$

*En simplifiant, nous obtenons  $q \geq -r + 1$*

Par conséquent, l'équilibre (SQ; Acceptation) équivaut à ( $q \leq \frac{1}{2}$  ;  $q \geq -r + 1$ ) .

Deuxièmement, il y a un équilibre (SQ; Refus) lorsque Ben Ali choisit de maintenir le statu quo alors que l'armée décide de rejeter son ordre et de ne pas ouvrir le feu sur les manifestants. Cette condition est donnée par les inégalités suivantes :

$$\bullet \quad q.FORT_{ba} + (1 - q). GUERRE_{ba} \leq p.SQ_{ba}$$

Comme précédemment, nous obtenons  $q \leq \frac{1}{2}$

$$\bullet \quad q.FORT_m + (1 - q). GUERRE_m \leq r.FAIBLE_m + (1 - r). FORT_m$$

En suivant la même logique de calcul que précédemment, nous obtenons  $q \leq -r + 1$

Par conséquent, l'équilibre (SQ; Refus) équivaut à  $(q \leq \frac{1}{2}; q \leq -r + 1)$ .

Troisièmement, l'équilibre (Répression ; Accepter) existe lorsque le régime de Ben Ali décide de réprimer sa population et que l'armée accepte cet ordre. Les inégalités suivantes définissent cette situation :

$$\bullet \quad q.FORT_{ba} + (1 - q). GUERRE_{ba} \geq p.SQ_{ba}$$

Contrairement à précédemment, nous obtenons  $q \geq \frac{1}{2}$

$$\bullet \quad q.FORT_m + (1 - q). GUERRE_m \geq r.FAIBLE_m + (1 - r). FORT_m$$

Dans cette situation, nous obtenons  $q \geq -r + 1$

Par conséquent, l'équilibre (Répression ; Accepter) équivaut à  $(q \geq \frac{1}{2}; q \geq -r + 1)$ .

Quatrièmement, (Répression ; Refuser) est un équilibre où le régime de Ben Ali donne l'ordre de réprimer les manifestants et où l'armée refuse cet ordre. Cette situation doit satisfaire les inégalités suivantes :

$$\bullet \quad q.FORT_{ba} + (1 - q). GUERRE_{ba} \geq p.SQ_{ba}$$

Nous obtenons  $q \geq \frac{1}{2}$

$$\bullet \quad q.FORT_m + (1 - q). GUERRE_m \leq r.FAIBLE_m + (1 - r). FORT_m$$

En suivant la même logique de calcul que précédemment, nous obtenons  $q \leq -r + 1$

Par conséquent, l'équilibre (Répression ; Refuser) équivaut à  $(q \geq \frac{1}{2}; q \leq -r + 1)$ .

31. BARANY, « *Comparing the Arab Revolts* ».

32. *Id.*

33. HIBIU, Béatrice, *The Force of Obedience: The Political Economy of Repression in Tunisia*, Cambridge, MA: Polity Press, 2011.

34. LOHMANN, Susanne, « The Dynamics of Informational Cascades: The Monday Demonstrations in Leipzig, East Germany, 1989-91 », *World Politics* 47, n° 1, octobre 1994, p. 44.

35. BLAYDES et LO, James, « *One Man, One Vote, One Time?* »

# L'accaparement de terres du Sud par le Sud

## Le cas des investissements coréens dans la sous-région du Grand Mékong

TERESITA CRUZ-DEL ROSARIO, PHD\*

D'après Anders Riel Muller, il suffit de se promener dans les rues de Séoul, capitale cosmopolite de la Corée du Sud de dix millions d'habitants, pour constater l'abondance des plats proposés par les restaurants bon marché et l'habitude des Coréens à sortir pour dîner : conséquence d'une société concurrentielle, leur longue journée de travail ne laisse guère de temps pour la préparation des repas<sup>1</sup>. D'ailleurs, la vogue croissante dont jouit la cuisine coréenne, entre autres cuisines ethniques, jusqu'aux antipodes, reflète l'importance de la nourriture dans l'émergence de la Corée comme superpuissance économique et culturelle. Pourtant, cette image exaltée par delà les frontières est mise à mal par le *land-grabbing* (ou accaparement des terres) pratiqué à grande échelle par la Corée au point d'en devenir préoccupant, souligne Muller. Avec la majorité de ses terres agricoles grignotée par l'urbanisation et l'industrialisation rapide, la Corée est aujourd'hui exposée à une insécurité alimentaire criante. Exception faite du riz, elle importe près de 90 pour cent de ses denrées alimentaires. Alors qu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, sous l'effet d'une réforme agraire radicale, le secteur agricole employait 70 à 80 pour cent de la population, aujourd'hui seuls 8 pour cent des Coréens vivent de l'agriculture. Le pays souffre d'une pauvreté rurale endémique et la classe paysanne, autrefois préservée par une politique protectionniste, s'est amenuisée comme peau de chagrin, affichant un âge moyen de 60 ans, endettée et travaillant sur des terres en location. Jadis figure

---

\*Teresita Cruz-del Rosario est actuellement agrégée supérieure de recherche à l'Institut de recherche asiatique de l'université nationale de Singapour. Elle est titulaire d'un doctorat en sociologie du Boston College, une maîtrise en anthropologie sociale, une maîtrise d'administration publique de l'université de Harvard et une maîtrise d'administration publique de l'université de New York. Ses thèmes de recherche sont les mouvements sociaux, la politique de développement, la migration et les liens historiques entre l'Arabie et l'Asie.

exemplaire de l'autosuffisance alimentaire de l'Asie de l'Est, le secteur agricole coréen s'est étioilé : aujourd'hui, la population boude le travail de la terre, qui n'offre guère de perspectives encourageantes.

À l'instar du Japon, de la Chine, du Vietnam et des États du Golfe (l'Arabie Saoudite, le Koweït et le Qatar notamment), pays économiquement développés, la Corée du Sud a amorcé une politique brutale d'acquisition des terres à l'étranger afin de résoudre la question de l'insécurité alimentaire. L'augmentation du pouvoir d'achat, la croissance démographique entraînant une augmentation de la demande, et l'urbanisation rapide sont autant de facteurs incitant les états florissants comme la Corée du Sud à implanter leurs infrastructures de production agricole dans d'autres régions du monde. Figures phares de l'accaparement des terres en Asie du Sud-Est, ces pays suivent presque le même schéma de négociation et d'acquisition que les pays de l'Ouest : généralement subventionnées par l'état et appuyées par les élus locaux, des entreprises se portent acquéreur de concessions terrestres à bail emphytéotique. Dans nombre de pays d'Asie du Sud-Est, ces investisseurs font main basse sur d'immenses parcelles : entreprises vietnamiennes (caféier), sociétés publiques chinoises (hévéa), entreprises coréennes (extraction minière), qatariennes et koweïtiennes (blé), ou encore coentreprises malaisiennes et philippines (palmier à huile). L'article s'appuie ensuite sur des exemples d'acquisition de terres en Asie du Sud par des pays d'Asie et du Moyen-Orient pour mettre en lumière ce phénomène récent et sonner l'alarme face à l'« accaparement des terres du Sud par le Sud ». Pour analyser la problématique, l'article examine le cas des investissements coréens en Asie du Sud-Est et leurs retombées négatives sur le développement économique des pays accueillant les capitaux coréens.

### **Pourquoi cette mainmise sur les terres ?**

Bien souvent, le phénomène d'acquisition massive des terres touchant l'Asie du Sud-Est s'inscrit dans une problématique globale industrie agro-alimentaire-nourriture-carburant à la base des relations entre états, multinationales, institutions multilatérales et communautés<sup>2</sup>. Dominant ces échanges et bénéficiant d'un appui local sous forme de subsides et de connivence avec les élus, les états et les multinationales prônent les stratégies mondiales telles que le rachat de terres à grande échelle comme remède à l'insécurité alimentaire et énergétique. Des parcelles immenses sont l'objet de transactions aux quatre coins de l'Asie du Sud-Est. Dépourvus de mécanismes institutionnels fiables, c'est-à-dire de systèmes législatif et judiciaire séparés, d'une société civile structurée et de médias indépendants, les pays hôtes ne peuvent pas défendre leurs intérêts face à la détermination hostile des autorités et des entreprises à s'emparer des surfaces agricoles. On assiste alors

à une « course mondiale aux terres arables », des terres devenues le fer de lance de la politique publique de sécurité alimentaire et énergétique des pays riches. Certains de ces investissements dérivent aussi de logiques purement spéculatives, tandis que d'autres visent à créer des réserves foncières pour parer à l'épuisement éventuel des denrées ou des carburants<sup>3</sup>. À leur tour, les pays en développement (PED) adoptent une stratégie de croissance économique visant à attirer les capitaux étrangers, principalement par le biais de concessions terrestres immenses. Bien souvent, cette politique entraîne le déplacement des populations locales, la paupérisation des classes rurales modestes et un déséquilibre sociopolitique induit par le non-respect des droits élémentaires : l'accès à la terre, à la nourriture, à l'eau et à un logement décent, ainsi que le droit d'autodétermination, la liberté de réunion et le droit à une exploitation équitable des ressources naturelles. Le phénomène s'est amplifié ces dernières années avec des négociations engagées sans relâche sur des accords de coentreprise associant des capitaux privés nationaux et transnationaux. En outre, désireux d'attirer les investissements directs étrangers généralement prônés par les institutions multilatérales, les gouvernements favorisent consciemment ou non ces pratiques.

Selon le Transnational Institute (Amsterdam), l'expression « accaparement des terres » (de l'anglais *to grab*, saisir et *land*, terre) est apparue sur la scène internationale lors de la flambée du prix des denrées alimentaires en 2007-2008. La conjonction des crises alimentaire, énergétique, environnementale et financière avait poussé les acteurs économiques nationaux et transnationaux à acquérir de vastes étendues de terre afin d'y développer l'agro-industrie et l'exploration minière. Depuis lors, cette expression se réfère à l'accaparement des ressources foncières. Or, comme le suggèrent Saturnino Borrás et Jennifer Franco, il serait plus judicieux de parler d'« accaparement de la souveraineté » (*control grabbing*), qui désigne le fait de « s'emparer du pouvoir de gestion foncière, incluant les ressources liées comme l'eau, les minerais et les forêts, afin de contrôler les bénéfices tirés de leur utilisation<sup>4</sup> ».

Selon une estimation (2009) de l'International Food Policy Research Institute (IFPRI), implanté à Washington, 15 à 20 millions d'hectares de terres de PED ont fait l'objet de transactions (vente, location, ou négociations en cours) au profit d'entités étrangères. L'IFPRI a compilé des rapports des différents médias sur les acquisitions foncières massives opérées par plusieurs états sur le globe. Le tableau 1 présente en détail ces rapports. Les parties grisées indiquent que les transactions les plus importantes ont été réalisées par de nouveaux pays investisseurs (la Chine et la Corée du Sud).

**Tableau 1. Les rapports publiés par les médias sur les investissements fonciers à l'étranger destinés à assurer la sécurité alimentaire, de 2006 à 2009**

Pays investisseur	Pays hôte	Surface de l'exploitation (hectares)	État actuel	Source
Bahreïn	Philippines	10 000	Transaction signée	<i>Bahrain News Agency</i> , février 2009
Chine (avec acteurs privés)	Philippines	1 240 000	Transaction suspendue	<i>The Inquirer</i> , janvier 2009
Jordanie	Soudan	25 000	Transaction signée	<i>Jordan Times</i> , novembre 2008
Libye	Ukraine	250 000	Transaction signée	<i>The Guardian</i> , novembre 2008
Qatar	Kenya	40 000	Transaction signée	<i>Daily Nation</i> , janvier 2009
Arabie Saoudite	Tanzanie	500 000	Demande en cours	<i>Reuters Africa</i> , avril 2009
Corée du Sud (avec acteurs privés)	Soudan	690 000	Transaction signée	<i>Korea Times</i> , juin 2008
Émirats arabes unis (avec acteurs privés)	Pakistan	324 000	Mise en œuvre en cours	<i>The Economist</i> , mai 2008

Source : VAN BRAUN, Joachim van Braun et MEINZEN-DICK, Ruth, « *Land Grabbing* » by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, IFPRI Policy Brief 13, Washington, DC : International Food Policy Research Institute, avril 2009, p. 2, <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/14853>.

Le Rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation constate en 2009 qu'environ 30 millions d'hectares sont l'objet de transactions « afin de produire des denrées alimentaires pour la Chine et les états du Golfe dont les capacités de production sont insuffisantes pour répondre aux besoins de leur population<sup>5</sup> ». La Banque mondiale estime pour sa part que les transactions foncières mondiales concerneraient, d'ici la fin 2009, 45 millions d'hectares d'exploitations agricoles extensives<sup>6</sup>. Ces évaluations sont toutefois difficiles à établir. Les terres identifiées comme « arables » sont souvent des zones dites « marginales », « inactives », ou « non utilisées » et tombent *de facto* sous le contrôle de l'état. En réalité, dans bien des cas, ces terres sont occupées et cultivées par des communautés rurales et des familles depuis des générations à des fins de subsistance, à l'écart des intérêts exogènes. Sous l'impulsion de l'ouverture des marchés fonciers, ces terres ont été reclassées afin de les rendre disponibles aux investisseurs étrangers, avec à la clé le déplacement des populations locales, avec ou sans indemnisation adéquate.

La modification de l'usage de la terre, à savoir la substitution d'une agriculture de subsistance par une monoculture extensive, constitue la pierre angulaire des transactions foncières massives opérées ces dernières années. Or, comme le soulignent Borras et Franco, le remaniement de l'exploitation des terres présente de multiples visages et emprunte différentes voies. Pour en comprendre les tenants et les aboutissants, ils ont donc procédé à une analyse heuristique de la situation et répertorié les différentes catégories de transformation agraire. Chaque catégorie « comporte une dimension spécifique importante absente du discours général sur l'accaparement des terres, et permet de situer notre analyse de l'évolution de

l'utilisation du sol au cœur de l'emprise récente du capitalisme sur les terres à l'échelle mondiale<sup>7</sup> ». (Voir le tableau 2.) Dans l'analyse de Borras et Franco, les zones en grisé sont des terres de cultures vivrières converties à une culture d'exportation (denrées alimentaires ou biocarburants) ayant fait l'objet de campagnes contre les acquisitions massives. Ces zones signalent également la présence d'une activité transnationale, initiée par des pays non traditionnels, comme la Corée du Sud, les états du Golfe et le Japon, qui passent contrat directement avec les paysans locaux, c'est-à-dire dans le cadre d'une agriculture contractuelle, ou bien louent les terres par un bail généralement emphytéotique, ou optent pour une combinaison des deux. L'octroi d'une concession étendue à une entreprise subventionnée par l'état est, entre tous, le cas de figure le plus hostile. Sans compter que ce processus d'acquisition est très rapide. On compte à ce jour 60 entreprises sud-coréennes exploitant les terres de 16 pays.

**Tableau 2. Les principaux schémas de transformation de l'usage de terres**

Type idéal	Type A Aliment à aliment		Type idéal	Type B Aliment à biocarburant	
	De	À		De	À
<b>A</b>	Production d'aliments	Production d'aliments	<b>B</b>	Production d'aliments	Production de biocarburants
<b>A1</b>	Aliments destinés à la consommation	Aliments destinés au marché intérieur	<b>B1</b>	Aliments destinés à la consommation et au marché intérieur	Production de biocarburants
<b>A2</b>	Aliments destinés à la consommation et au marché intérieur	Cultures d'exportation	<b>B2a</b>	Aliments destinés à la consommation et au marché intérieur	Biocarburants pour usage local et marché intérieur, production gérée par l'entreprise
<b>A3</b>	Cultures d'exportation, monocultures, agriculture industrialisée	Aliments destinés à la consommation et au marché intérieur, polycultures à petite échelle	<b>B2b</b>	Aliments destinés à la consommation et au marché intérieur	Biocarburants pour usage local et marché intérieur, production non gérée par l'entreprise
Type idéal	Type C Non-aliment à aliment		Type idéal	Type D Non-aliment à biocarburant	
	De	À		De	À
<b>C</b>	Non-aliment	Production d'aliments	<b>D</b>	Forêts et terres marginales/inactives	Production de biocarburant
<b>C1</b>	Forêts	Aliments destinés à la consommation, au marché intérieur	<b>D1</b>	Forêts	Biocarburants pour usage local et marché intérieur
<b>C2</b>	Forêts	Aliments pour l'exportation	<b>D2</b>	Forêts	Biocarburants pour l'exportation
<b>C3</b>	Terres « marginales », « inactives »	Aliments pour consommation, marché intérieur	<b>D3</b>	Terres « marginales », « inactives »	Biocarburants pour utilisation locale et marché intérieur
<b>C4</b>	Terres « marginales », « inactives »	Aliments pour l'exportation	<b>D4</b>	Terres « marginales », « inactives »	Biocarburants pour l'exportation

Source : BORRAS, Saturnino M. et FRANCO, Jennifer C., « Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis », *Journal of Agrarian Change* 12, no. 1, janvier 2012, p. 39.

La production d'huile de palme illustre bien le phénomène d'acquisition des terres à grande échelle au profit d'une monoculture : dans ce cas, les cultures vivrières ou destinées au commerce intérieur cèdent la place à une culture d'exportation (idéal type A2), ou bien des pans entiers de forêt sont abattus au profit d'une agriculture d'exportation (idéal type C2). Par ailleurs, certaines terres, abusivement classées comme « marginales » ou « inactives » puis converties à l'agriculture d'exploitation répondent au cas de figure C4.

La culture du palmier à huile, qui affiche la croissance la plus spectaculaire en Asie du Sud-Est, est liée à une transformation agraire à grande échelle [...] La surface des plantations de palmier à huile en Asie du Sud-Est est passée de 4,2 millions d'hectares en 2000 à 7,1 millions d'hectares en 2009, sans compter les millions d'hectares de terres en conversion ou réservées pour un usage futur<sup>8</sup>, déclare John McCarthy.

L'émergence de gros consommateurs d'huile de palme, à savoir la Chine et l'Inde, a largement contribué à façonner le nouveau paysage agraire. Entre 1996 et 2007, ces pays ont enregistré une hausse de leurs importations d'huile de palme : les importations chinoises ont été pour ainsi dire multipliées par cinq, passant de 1,07 million de tonnes à 5,22 millions en une décennie ; de même, les importations indiennes, évaluées à 1,11 million de tonnes en 1996 ont plus que triplé, s'élevant à 3,51 millions en 2007. À titre de comparaison, sur la même période, le volume des importations d'huile de palme des quatre premiers consommateurs de l'Union européenne (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni et Italie) équivaut à celui de l'Inde. Nous pouvons donc en conclure que le phénomène d'acquisition des terres destiné à la culture du palmier à huile est sensiblement lié aux besoins alimentaires des deux géants asiatiques, la Chine et l'Inde (voir le tableau 3).

Tableau 3. L'importation d'huile de palme, en tonnes

Year	Chine	Inde	Allemagne	Pays-Bas	GB	Italie	Belgique	France	4 premiers consommateurs de l'UE*
2007	5 223 369	3 514 900	1 076 393	1 237 817	491 944	507 622	n.c.	n.c.	3 313 776
2006	5 220 161	2 766 382	963 886	1 832 217	692 513	515 337	431 340	334 841	4 003 950
2005	4 468 210	2 449 184	949 792	1 721 369	668 841	478 435	389 400	306 317	3 818 437
2004	3 980 868	3 472 518	821 987	1 378 826	706 083	369 956	345 347	267 586	3 276 852
2003	3 422 999	4 026 436	636 565	1 076 643	782 188	312 664	285 258	271 460	2 808 060
2002	2 302 730	3 052 625	679 794	1 044 336	632 401	308 318	n.c.	267 920	2 655 849
2001	1 606 287	2 733 119	605 438	989 612	619 549	303 714	253 054	251 566	2 518 313
2000	1 460 776	3 054 923	552 931	701 779	554 022	260 763	273 581	n.c.	2 069 495
1999	1 258 271	2 868 429	412 223	711 663	463 337	228 903	180 715	112 640	1 816 136
1998	990 317	1 608 056	471 911	695 263	372 101	227 454	143 147	108 271	1 382 986
1997	1 235 099	1 044 407	494 099	220 994	438 434	229 459	170 684	n.c.	1 382 986
1996	1 078 220	1 113 851	408 526	343 403	433 939	225 139	151 347	n.c.	1 411 007

Source : BORRAS, Saturnino M. Jr. et FRANCO, Jennifer C., *Political Dynamics of Land-Grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role*, Amsterdam: Transnational Institute, janvier 2011, p. 38, [www.tni.org/files/download/Political%20Dynamics%20of%20Land-grabbing%20in%20Southeast%20Asia.pdf](http://www.tni.org/files/download/Political%20Dynamics%20of%20Land-grabbing%20in%20Southeast%20Asia.pdf).

\*L'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Italie. Ces quatre pays se classent en permanence parmi les 20 premiers importateurs. La Belgique et la France figurent le plus souvent au top 20 (mais pas chaque année) sur la même période.

Outre le risque de pénuries alimentaires dans les pays importateurs de produits alimentaires, il existe une autre explication au phénomène d'acquisition massive des terres : la course aux investissements étrangers. De fait, les capitaux venus d'outremer sont au cœur de la stratégie de développement des pays producteurs. Ces fonds, injectés principalement dans l'infrastructure rurale, créent des emplois dans le secteur agricole et dans les filières dérivées<sup>9</sup>. Les investissements sont également réalisés dans les technologies agricoles à l'appui d'une productivité accrue, tant pour les denrées alimentaires destinées à la consommation locale que pour les aliments destinés à l'exportation. Certes, la croissance économique basée

sur les investissements étrangers dans le secteur agricole a probablement des retombées positives sur l'économie locale. Cependant, une politique de développement privilégiant les capitaux étrangers a des conséquences délétères directes sur les communautés rurales : dépossédées de leur terre nourricière, elles sont disloquées et l'économie locale est affaiblie. De surcroît, les accords commerciaux, qu'ils soient régionaux ou bilatéraux, prévoient généralement des clauses particulières en matière d'investissements. Ce chapitre étudie la contrainte imposée aux états de libéraliser la terre, notamment au moyen de la levée des restrictions contre l'octroi de parcelles aux étrangers et de l'interdiction aux gouvernements de mettre en place des mesures de gestion foncière discriminant les investisseurs extérieurs. Quand ce type de contrat est violé, les parties prenantes étrangères font appel à l'arbitrage international qui, la plupart du temps, considère la terre comme un actif commercial<sup>10</sup>.

Le troisième facteur de l'amplification du phénomène d'accaparement des terres est la flambée des prix agricoles en 2007 et 2008. En effet, les pays alimentant habituellement les marchés mondiaux ont été poussés à réduire drastiquement leurs exportations afin de maintenir les stocks destinés à leur propre consommation, de contenir la hausse des prix et de s'assurer leur sécurité alimentaire. Face à l'envolée du cours des denrées, pas moins de 29 pays, dont l'Inde, la Chine et le Vietnam, fournisseurs traditionnels de riz, ont réduit leurs exportations<sup>11</sup>. Après avoir constitué des stocks de denrées, les pays exportateurs en insécurité alimentaire ont amorcé une stratégie d'acquisition massive de terres leur permettant de produire leurs aliments à l'étranger pour parer à de nouvelles flambées de prix et pour assurer leur autosuffisance alimentaire permanente.

Enfin, il convient de replacer les facteurs de l'accaparement des terres (voir *supra*) dans un contexte général d'économie politique mondiale, et plus précisément dans une logique d'accumulation primitive de capital, inhérente à une forme inégale de capitalisme, se traduisant par l'« accumulation par dépossession<sup>12</sup> ». L'accumulation primitive est un processus par lequel « la terre devient capital, les personnes deviennent main d'œuvre », explique Ian Baird, analysant le phénomène des concessions terrestres immenses, particulièrement au Laos. Conduit sous l'égide de l'état, ce mécanisme envisage les populations rurales comme non productives et réfractaires à l'économie de marché<sup>13</sup>. Assujettir la paysannerie au salariat repousse les limites de l'accumulation primitive du capital, détourne les populations du travail de la terre par la force ou par l'attrait d'un salaire et assoit la légitimité de l'état à produire d'immenses concessions terrestres. Soulignons que toute transformation de l'usage de la terre d'une culture vivrière à une culture destinée au commerce local est un élément essentiel de libéralisation du secteur agricole. Lorsque les paysans se nourrissent initialement du fruit de leurs récoltes

sont poussés à le commercialiser dans l'espoir d'en tirer un bénéfice supérieur, cela les conduit, *in fine*, à être dépossédés de leurs terres.

Joachim van Braun et Ruth Meinzen-Dick proposent une lecture moins pessimiste de la dislocation des communautés rurales, en soulignant leur forte implication collective, appuyées par les parties prenantes locales pour tenter de faire valoir leurs droits<sup>14</sup>. Les initiatives conduites depuis 2008 ont prouvé que la société civile (à l'échelle locale, régionale et mondiale) est le pilier de la mobilisation collective. Relevant typiquement de la défense des droits fonciers, les actions menées incluent l'enseignement, la recherche, et des interventions plus concrètes comme la redistribution des bénéfices, la protection des droits de tenure des fermiers et des conseils pour favoriser les investissements responsables et la gestion des investisseurs.

### L'accaparement des terres Sud-Sud dans la sous-région du Grand Mékong<sup>15</sup>

Le phénomène d'acquisition massive des terres en Asie du Sud-Est, notamment dans la sous-région du Grand Mékong, offre un tableau bien sombre. Ne serait-ce qu'au Laos, les multinationales chinoises, coréennes et vietnamiennes se sont emparées de quelque 1,1 million d'hectares de concessions à des fins commerciales, soit cinq pour cent des terres du Laos. Ces données du ministère laotien des Ressources naturelles et de l'Environnement sont extraites d'un inventaire récent des concessions terrestres au Laos. Or un rapport du *Land Issues Working Group*, partenaire d'Oxfam, révèle que les chiffres « omettent les zones d'exploration minière, soit les concessions octroyées dernièrement par le gouvernement<sup>16</sup> ». Sachant que l'exploitation minière est la principale source de revenus du Laos, il est donc permis de douter de la fiabilité du chiffre annoncé par les autorités, chiffre qui pourrait s'avérer bien supérieur en réalité. Un autre rapport, publié par le *Land Management and Registration Project*, porte la surface totale à quelque 5 millions d'hectares, soit 21 pour cent de terres totales du Laos et indique que les concessions les plus grandes sont exploitées pour l'activité minière. À titre d'exemple, dans les trois provinces septentrionales de Luang Prabang, Phongsaly et Houaphan, sur une concession de 100 000 hectares, 81 pour cent sont consacrés à l'extraction de minerais et 19 pour cent sont destinés aux ressources agricoles, l'hévéa principalement. Selon ce même rapport, ces chiffres « [reflètent] la répartition des concessions à l'échelle nationale<sup>17</sup> ».

Le Laos a enregistré une hausse de la valeur de la production de minerais, qui se chiffre aux alentours d'un milliard de dollars aujourd'hui. L'exploitation minière représente environ 50 pour cent des exportations et 15 pour cent des recettes de

l'État. Toutefois, les effets pernicioeux de l'accaparement des terres pour le secteur minier sont plus notables dans le cas des concessions moins étendues, car elles échappent souvent aux inventaires, donc au contrôle des autorités.

D'ailleurs ces tendances sont globalement confirmées par une étude indépendante réalisée sous la houlette du ministère laotien des Ressources naturelles et de l'Environnement et financée par l'Agence suisse de développement et de coopération (SDC) et l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ). L'analyse distingue les acquisitions opérées sous la forme d'un accord de location (« *land lease* ») et sous la forme d'une concession (« *land concession* »)<sup>18</sup>. On dénombre un total de 2 642 transactions foncières, dont 1 535 concessions (soit 58 pour cent des contrats) pour 1 107 locations. Les concessions, plus nombreuses, couvrent quelque 1,1 million d'hectares, soit 99,8 pour cent de la surface totale des terres octroyées. Les terres louées, quant à elles, ne représentent que 0,2 pour cent des acquisitions et ont une surface moyenne de trois hectares. Le secteur primaire, à savoir l'agriculture, la sylviculture et l'extraction de minerais, occupe 91 pour cent de la surface totale des terres acquises, soit 995 005 hectares sur 1,1 million. Les 9 pour cent restants sont consacrés aux secteurs secondaire et tertiaire (construction, électricité, communications, tourisme et services). Les plus gros acquéreurs sont la Chine, la Thaïlande et le Vietnam, représentant à eux seuls 53 pour cent de la surface totale des terres cédées. Les financements japonais et sud-coréens couvrent 5 pour cent de la surface des terres acquises, tandis que les investissements nationaux portent sur 17 pour cent. Le premier investisseur en République démocratique populaire lao est le Vietnam, avec 28 pour cent de la surface totale des terres acquises. Les investissements fonciers sur l'axe Sud-Sud prédominent. De fait, si les fonds laotiens représentent 65 pour cent du nombre total de transactions, ils ne couvrent que 17 pour cent des terres, soit une surface relativement faible, en comparaison avec les immenses concessions revenant aux trois principaux investisseurs (voir le tableau 4).

**Tableau 4. La présentation des projets d'investissements par pays investisseur**

Pays investisseur	Nb de transactions	Surface totale (hectares)	Surface moyenne (hectares)	Nb de transactions par rapport au nb total de transactions (%)	Surface totale de toutes les transactions (%)
Chine	299	199 015	777	11	18
Thaïlande	127	73 637	701	5	7
Vietnam	191	307 169	1 862	7	28
Laos	1 705	181 477	117	65	17
Corée du Sud	75	27 114	405	3	2
Japon	21	29 595	1 480	1	3
Autres	224	278 787	1 245	8	25

Source : SCHÖNWEGER Olivier et al., *Concessions and Leases in the Lao PDR: Taking Stock of Land Investments*, Lao PDR: Geographica Bernensia, 2012, p. 25, [www.cde.unibe.ch/v1/CDE/pdf/Concessions-Leases-LaoPDR\\_2012.pdf](http://www.cde.unibe.ch/v1/CDE/pdf/Concessions-Leases-LaoPDR_2012.pdf).

Au Cambodge, la stabilité et la paix relatives observées depuis les années 1990 ont permis l'instauration d'un climat favorable aux investissements dans le pays, notamment avec le vote de la loi sur les capitaux étrangers en 1995. De plus, le secteur du tourisme enregistre une hausse spectaculaire, affichant une croissance constante d'année en année depuis 1993. Selon les données du ministère du Tourisme, le pays a accueilli en 2003 1,1 million de touristes. En 2013, ce chiffre a pour ainsi dire quadruplé, pour atteindre 4,2 millions<sup>19</sup>. L'agriculture, en revanche, ne représente que 6 pour cent des investissements, contre 58 pour cent pour le secteur du tourisme, 19 pour cent pour l'industrie et 17 pour cent pour les services<sup>20</sup>. Or, les investissements dans les concessions terrestres agricoles, les plus critiqués, sont source de conflits sociaux permanents, affectant directement les communautés et les populations rurales locales. Le Cambodge connaît des querelles foncières depuis des décennies. L'octroi de concessions foncières à des fins économiques (ou *Economico land concessions, ELC*) suscite en effet des controverses. Une concession économique désigne

un mécanisme visant à accorder des terres privées de l'état à un concessionnaire, par le biais d'un contrat spécifique à des fins d'exploitation agricole et agro-industrielle, c'est-à-dire la culture de denrées alimentaires, les cultures industrielles, l'élevage et l'aquaculture, la construction d'usines, d'ateliers ou de locaux afin d'y transformer le fruit des récoltes locales, ou une combinaison de ces activités<sup>21</sup>.

Au cours des dernières années, les ELC ont proliféré tout comme les revendications de terres. Lors des élections de 2012, les conflits fonciers, notamment la résistance à ces concessions gigantesques, ont alimenté la controverse. À partir de juin 2012, 117 concessions ont été consenties, représentant 1,18 million d'hectares

sur 16 provinces, soit 5,2 pour cent de la surface foncière du Cambodge, et 14,5 pour cent des terres arables totales. Et ce chiffre ne tient pas compte des concessions inférieures à 1 000 hectares, pour lesquelles aucune donnée n'est disponible<sup>22</sup>. Le tableau 5 présente la répartition des ELC par pays investisseur, sur la période 1995–2009. Quatre pays asiatiques (Chine, Corée, Thaïlande et Vietnam) représentent la quasi-totalité des concessions sous investissements étrangers, soit 35 pour cent (335 914 hectares) des concessions totales cambodgiennes, tandis que les 65 pour cent restants (668 725 hectares) sont le fait d'investissements nationaux privés. Le premier investisseur est la Chine, avec 18 pour cent de la surface totale, soit 186 935 hectares et un projet gigantesque couvrant 60 200 hectares de terres consenties en 1998 dans la province de Kaoh Kong<sup>23</sup>.

**Tableau 5. La Répartition des ELC par pays, de 1995 à 2009**

Catégorie	Surface (hectares)	Pourcentage p. rapport au total	Surface moyenne (hectares)	Surface min. (hectares)	Surface max. (hectares)	Nb de projets	Nb de projets > 10 000 hectares
Projets en cour							
Non déclaré	-	-	-	-	-	9	
Cambodge	668 725	65	18 576	807	315 028	36	6
Chine	186 935	18	10 996	5 000	60 200	17	1
Inde	7 635	1	7 635	7 635	7 635	1	0
Corée	27 622	3	5 524	3 000	7 500	5	0
Malaisie	7 955	1	7 955	7 955	7 955	1	0
Taiwan	4 900	0	4 900	4 900	4 900	1	0
Thaïlande	37 436	4	7 487	6 523	9 700	5	0
É.-U.	36 203	4	9 051	7 000	9 820	4	0
Vietnam	47 228	5	6 747	2 361	9 380	7	0
Total	1 024 639	100	13 307	807	315 028	86	7
IDE	335 914	35				41*	1
Projets annulés							
Cambodge	34 711	28	8 678	7 172	10 000	4	0
Chine	66 800	53	13 360	3 200	28 500	5	2
É.-U.	9 214	7	9 214	9 214	9 214	1	0
Vietnam	15 160	12	7 580	7 560	7 600	2	0
Total	125 885	100	10 490	3 200	28 500	12	2
IDE	91 174	72					

Source : CHAN HANG Saing et al., *Foreign Investment in Agriculture in Cambodia*, CDRI Working Paper Series no. 60, Phnom Penh: Cambodia Development Resource Institute and Food and Agriculture Organization, juin 2012, p. 20, [www.cdri.org/kh/webdata/download/wp/wp60e.pdf](http://www.cdri.org/kh/webdata/download/wp/wp60e.pdf).

Comme pour le Laos, un schéma très net d'investissements étrangers au Cambodge se dégage dans le secteur agricole par rapport aux autres filières. Dans

un rapport de 2009, la Ligue cambodgienne pour la promotion et la défense des droits de l'homme (LICADHO) souligne l'existence de 16 nouvelles ELC, totalisant plus de 80 000 hectares, et ayant conduit au déplacement de 2 900 familles, en dépit de l'annonce par le gouvernement d'un moratoire visant à réexaminer les concessions existantes. Or, selon ce rapport, la révision des parcelles a été effectuée par 2 000 bénévoles recrutés spécialement, sous la houlette exclusive du cabinet du premier ministre, court-circuitant les institutions nationales. Le rapport déplore également le manque de transparence de la procédure, fruit d'une initiative unilatérale, l'absence de mécanismes de surveillance et les résultats négligeables. En tout, depuis 2003, quelque 2,2 millions d'hectares sont actuellement gérés par les biais d'ELC, affectant 500 000 Cambodgiens répartis sur 12 provinces<sup>24</sup>.

Le Myanmar connaît aujourd'hui une croissance exponentielle des investissements. Le pays s'est clairement engagé dans une course aux concessions foncières, entraînant le déplacement des communautés rurales, une problématique devenue maintenant courante, deux ans à peine après les réformes économiques nationales. Même en l'absence d'informations fiables et à jour sur le niveau des investissements dans la filière agricole, on note une tendance à la prise de contrôle des investisseurs étrangers sur d'immenses étendues de terres, à des fins d'agriculture ou d'extraction minière<sup>25</sup>.

Une note rédigée par l'Agence des États-Unis pour le développement international qualifie l'arsenal législatif actuel régissant le foncier de « complexe, peu harmonisé, dont bon nombre d'instruments légaux datent du XIX<sup>e</sup> siècle ». En outre, les autorités birmanes ne reconnaissent pas le droit foncier coutumier ; par conséquent, les petits paysans et les communautés rurales locales vivant traditionnellement du travail de la terre sont exposés aux acquisitions et à l'expropriation<sup>26</sup>. Sans une loi foncière encadrant et protégeant le droit d'usage sur les terres, nombre de petits paysans et de familles pauvres paieront le prix de la politique d'attraction des capitaux actuellement menée par le gouvernement. Les communautés rurales sont d'autant plus menacées que les investissements dans les secteurs de l'agriculture, de l'extraction minière et de l'énergie sont cruciaux pour les pays hôtes.

Signe avant-coureur des retombées négatives, début 2014, plus de 6 000 plaintes concernant des expropriations avaient été déposées auprès du comité parlementaire d'enquête sur les questions foncières, chiffre ramené à moins de 800 par le ministre adjoint à l'agriculture<sup>27</sup>. Lors de son premier congrès organisé les 29 et 30 avril 2014, réunissant 1 592 délégués, la fédération agricole et paysanne du Myanmar (AFFM) a dénoncé la menace que représente pour la paysannerie l'accaparement des terres par des multinationales avec la complicité du gouvernement et de l'armée. Bien que toute récente, l'AFFM totalise 51 890 adhérents pour 628 syndicats de tout le pays. Avec 35 pour cent d'adhérentes, c'est bien le

signe qu'une société civile s'organise au Myanmar, notamment dans le secteur agricole où les petits paysans voient leur survie fortement compromise<sup>28</sup>.

La menace d'acquisition massive de terres d'Asie du Sud-Est par le Moyen-Orient est croissante, en particulier par les riches pays du Conseil de coopération du Golfe (Gulf Cooperation Council, GCC)<sup>29</sup>. Ces nations opulentes ne disposent que de peu de terres cultivables et les plus petites d'entre elles importent généralement la quasi-totalité de leurs denrées alimentaires. Lors de la flambée des cours internationaux de produits agricoles en 2008, les membres du GCC, souffrant d'un déficit structurel de ressources, se sont engagés dans une politique qui devait impérativement assurer leur sécurité alimentaire en externalisant leurs productions agricoles à l'étranger, par le biais de concessions immenses. En 2013, lors de la Conférence des institutions financières arabes et de la quatrième réunion du Conseil des ministres arabes qui s'est tenue en avril, l'enjeu crucial des pays du Golfe était de résoudre la question de l'insécurité alimentaire et énergétique et de pallier au rétrécissement du marché alimentaire<sup>30</sup>. L'Arabie Saoudite, le Koweït et Bahreïn ont déjà établi des coentreprises avec les Philippines pour la production de riz et de bananes. Le fonds souverain qatarien a versé un milliard de dollars au Vietnam et autant à l'Indonésie à l'appui du développement de leurs infrastructures agricoles<sup>31</sup>. En 2012, la Thaïlande et Bahreïn ont instauré un comité directeur mixte destiné à résoudre le problème de l'insécurité alimentaire et énergétique<sup>32</sup>. L'apport de capitaux arabes en Asie du Sud-est entre dans le cadre d'un plan d'action global adopté par les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et du GCC et concerne principalement des transactions pour la production d'hydrocarbures et les denrées alimentaires. Le chiffre d'affaires total entre le GCC et l'ASEAN a affiché une hausse de 24 pour cent entre 2009 et 2010, passant de 67,3 milliards de dollars à 83,25 milliards de dollars<sup>33</sup>. Or faute de mécanismes robustes de protection des droits fonciers dans les pays hôtes, l'envolée des investissements des pays du GCC fait peser sur les communautés rurales une menace d'éviction et de dislocation toujours plus grande.

### Le rôle des investissements coréens

La hausse spectaculaire des investissements coréens observée ces dernières années dans la sous-région du Mékong s'inscrit dans une stratégie globale d'attraction des capitaux, concrétisée par un « partenariat intégral pour une prospérité commune entre les pays de la sous-région du Mékong et la République de Corée ». L'accord de coopération avait été adopté en octobre 2011 par les ministres des Affaires étrangères des cinq pays de la sous-région du Grand Mékong (exception faite de la Chine) et de la République de Corée. En 2012, lors de la deuxième conférence des ministres des Affaires étrangères, la Corée avait déjà annoncé des

projets pilotes plus concrets visant à développer les secteurs des transports, de l'eau, et de l'agriculture<sup>34</sup>. Ce partenariat direct établi avec un bloc de cinq pays constitue pour la Corée le premier programme de coopération multilatérale. Quoi qu'il en soit, la Corée poursuit ses relations bilatérales avec les différents pays de la sous-région. Il convient de noter que les investissements coréens avaient commencé à afficher une progression constante dès 2002, soit une décennie plus tôt. Les flux de capitaux coréens se sont effectués majoritairement vers le Vietnam, puis la Thaïlande et le Cambodge. La politique d'ouverture menée dernièrement par le régime birman a incité la Corée à placer ses fonds également sur ce territoire. En revanche, les investissements réalisés au Laos sont négligeables. Le tableau 6 présente la tendance des investissements directs étrangers (IDE) coréens réalisés de 1992 à septembre 2009. La couleur grisée souligne les investissements coréens majeurs (réalisés au Vietnam) et leur augmentation significative au cours des années 2005 à 2008, dépassant la barre des deux milliards de dollars en 2007 et en 2008. Enfin, le Cambodge a profité d'une envolée des IDE coréens, se chiffrant à 1,25 milliard de dollars en 2008.

**Tableau 6. La répartition annuelle des IDE coréens effectués dans les pays CMLV entre 1992 et 2009, en USD**

	<i>Cam- bodge</i>	<i>Laos</i>	<i>Myanmar</i>	<i>Vietnam</i>
1992	1,9	0,3	0,2	101,4
1993	0,0	0,2	2,0	152,9
1994	2,3	2,9	2,0	179,3
1995	0,5	9,9	1,5	233,5
1996	10,2	31,1	5,2	219,8
1997	18,1	27,5	13,2	195,0
1998	2,2	5,3	3,8	107,6
1999	8,8	0,7	5,5	79,3
2000	9,6	3,0	20,5	98,7
2001	8,3	0,0	3,2	98,8
2002	11,5	1,3	2,4	388,7
2003	33,2	0,6	3,0	723,6
2004	7,8	2,0	0,5	358,5
2005	110,8	0,0	0,8	403,7
2006	172,9	7,7	0,5	<b>1 811,6</b>
2007	829,9	370,0	19,4	<b>2 708,0</b>
2008	<b>1 255,9</b>	47,8	49,8	<b>2 014,7</b>
2009	225,3	41,8	9,2	634,9

Source : CHONG, Jaewan, « Korea's Economic Cooperation with CLMV [Cambodge, RPD Lao, Myanmar, et Vietnam] Countries: Vietnam Case », dans *Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries*, BRC Research Report, ed. Mitsuhiro Kagami, Bangkok: Bangkok Research Center, IDE-RETRO, 2010, p. 137.

Au Vietnam, les investisseurs se sont tournés principalement vers le secteur agricole. En 2014, la République de Corée a versé une aide non remboursable de 23,5 milliards de dollars au Vietnam, par le biais de l'entreprise Korea Agricultural Machinery Industry Cooperative, à l'appui de la mécanisation des systèmes agraires, dont 60 pour cent sont destinés à l'achat de machines coréennes. En outre, 65,8 millions de dollars seront débloqués afin de développer les infrastructures nécessaires à la mise en œuvre du programme de modernisation agricole.

Les investissements coréens transitent principalement par des intérêts publics, comme la Korea Rural Development Corporation, qui possède et dirige les exploitations agricoles à l'étranger. Des sociétés privées, par exemple Daewoo, se voient également octroyer de concessions terrestres à bail emphytéotique. Au Cambodge, les investissements réalisés dans les cultures vivrières proviennent uniquement d'entreprises cambodgiennes ou de leurs partenaires. Mais c'est le géant sud-coréen Kenertec qui a reçu la concession la plus vaste (60 000 hectares), destinée à la plantation d'hévéa, de manioc et de jatropha. Or cette surface est six fois supérieure à la taille maximale autorisée par la législation foncière cambodgienne. De surcroît, Kenertec s'est vu consentir les droits d'exploration de huit sites miniers cambodgiens totalisant 1 520 kilomètres carrés. Kenertec a l'intention d'extraire du cuivre, du plomb, du manganèse, du zinc, du fer, de la silice et des pierres précieuses. Empiétant sur la forêt de Prey Long, cette concession constitue une menace pour les quelque 700 000 personnes indigènes qui y vivent<sup>35</sup>.

### **Conclusion : les tendances émergentes et les évolutions possibles de l'Asie**

Cet article a brossé le tableau de l'accaparement des terres en Asie. Premièrement, la stratégie mondiale axée sur les secteurs-clés que sont l'industrie agro-alimentaire, la nourriture et les carburants incite à l'acquisition de parcelles immenses, déplaçant les communautés rurales locales vivant traditionnellement de ces terres depuis des générations. Cette stratégie a induit des modifications très spécifiques de l'exploitation du sol : les cultures vivrières sont remplacées par des plantations destinées à la production de biocarburants, des forêts sont abattues au profit des biocarburants ou de cultures pour l'exportation. Ces transformations du paysage agricole poussent à mettre la main sur des terres toujours plus vastes, au détriment des communautés rurales, expropriées et disloquées. Les petites exploitations agricoles sont menacées et la paysannerie régresse, happée par le besoin de main-d'œuvre salariée des grandes plantations, voire totalement privée de sa terre nourricière.

Deuxièmement, les changements opérés au niveau du type de culture, à savoir la substitution des cultures vivrières par les biocarburants, aggravent l'insécurité alimentaire et pèsent sur la gestion des ressources en eau. Pressés par des états en proie aux enjeux alimentaires et énergétiques, les pays octroient aux investisseurs étrangers d'immenses concessions terrestres destinées à répondre aux besoins en aliments et biocarburants de ces derniers. Les petits pays riches sont l'archétype de cette situation : disposant de peu de terres arables sur leur propre territoire, néanmoins dotés de capitaux et d'hégémonie, ils sont à même de signer des accords fonciers lucratifs, soit pour s'assurer leur sécurité alimentaire ou bioénergétique par une exploitation immédiate des parcelles, soit à des fins spéculatives, en cas de flambée des cours mondiaux des aliments et du pétrole, comme ce fut le cas en 2008.

Troisièmement, cette stratégie a modifié les droits coutumiers d'accès à la terre : les familles rurales pauvres qui, par le passé, avaient le contrôle de leurs terres ont été dépossédées de leurs biens, disloquées, déplacées par l'arrivée d'acteurs plus puissants, voire laissées pour compte. Le plus souvent, les petits paysans deviennent des ouvriers salariés, ce qui corrobore la vision de David Harvey selon laquelle l'accumulation du capital est un processus extrêmement injuste, conduisant à la confiscation des terres des populations vulnérables<sup>36</sup>.

Quatrièmement, l'accaparement des terres est aussi la conséquence d'un changement abusif de classification des terres : des terres naguère utilisées par de petits fermiers selon un droit coutumier ne sont plus reconnues en tant que telles par les nouveaux régimes en place qui les qualifient d'« inactives », de « marginales » voire d'« inoccupées ». Les institutions financières internationales contribuent, consciemment ou non, à légitimer ce phénomène massif d'accaparement des terres, sous couvert d'un programme de développement économique reposant sur l'apport de capitaux étrangers, administrés de surcroît par des bailleurs de fonds à la fois privés et publics. Cette politique de développement conduite sous la houlette des institutions financières encourage et avalise l'accaparement des terres.

Cinquièmement, ces tendances laissent à penser notamment que l'avenir de l'Asie sera probablement façonné par le tracé des infrastructures de transport de marchandises (*pipelines* et voies ferrées) et par les plantations extensives consacrées aux monocultures. Il y a fort à parier que les divisions politico-administratives héritées de l'ère coloniale laisseront place à un nouveau type de frontières, « les dernières frontières » du Sud. Ces nouveaux tracés se dessinent au gré des vastes transactions amputant les pays de pans entiers de leurs terres. À l'avenir, nous parlerons sans doute de la ligne de chemin de fer Yunnan-Cambodge, du pipeline Thaïlande-Myanmar, de la farine de riz dubaïo-qatarienne, de plantes pour bio-

masse coréennes, de plantations d'hévéa vietnamo-laotiennes, etc. Les pays seront connus en référence à leurs ports, à leurs zones économiques, à leurs plantations et à leurs concessions minières. La prochaine génération vivra dans un monde où les populations rurales et les communautés locales seront littéralement aspirées par la « transnationalisation » de la terre.

En fin de compte, nous assistons à l'émergence d'une nouvelle forme de colonialisme asiatique qui rappelle les compagnies de commerce dirigées jadis par les colons. Opulentes, mais poussées par le manque de ressources alimentaires, énergétiques et hydriques, ces sociétés sont les pionnières d'une nouvelle forme de souveraineté en Asie par les Asiatiques. En 2008, un article paru dans le *Financial Times* faisait allusion au « néocolonialisme alimentaire » en relatant la mise en garde de Jacques Diouf, alors directeur général de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), contre l'instauration d'un système néocolonial fondé sur un déséquilibre des forces et une « agriculture mercantiliste à court terme<sup>37</sup> ». La souveraineté sur la terre remodèle la politique agricole mondiale et sert de levier géopolitique aux pays qui sont en mesure d'acheter des terres et de garder la mainmise sur les systèmes de production mondiaux.

Le cas des investissements coréens dans la région du Mékong illustre ces tendances émergentes. En dépit de ses richesses, la Corée affronte aujourd'hui une insécurité alimentaire liée à l'urbanisation et à l'industrialisation galopante des 50 dernières années. Le pays doit donc nourrir une population urbaine croissante tout en se préparant à d'éventuelles flambées du prix des denrées alimentaires. Il a donc massivement investi dans d'immenses concessions terrestres, non seulement dans la région du Mékong, mais aussi en Asie du Sud-Est et sur d'autres continents, comme l'Afrique. Naguère classée au rang des PED, la Corée a aujourd'hui rejoint les pays récemment développés et s'est engagée dans une politique d'accaparement des terres.

Cet article n'a pas abordé les parties prenantes luttant contre les nouveaux acteurs dominants. Les différentes composantes de la société civile, que ce soit à l'échelon local, régional ou mondial, commencent à coordonner une démarche commune, portant leur combat sur le devant de la scène. Signe encourageant, la prise de conscience progresse indéniablement. Espérons que les efforts continus de recherche permettront de prendre toute la mesure du profil économique et social actuel de la région, en mettant au jour les inégalités de la politique foncière dont souffre particulièrement nombre de familles rurales asiatiques traditionnellement ancrées dans une économie de subsistance. Cette mise en lumière constitue le terreau idéal de propositions et de solutions possibles portées par un nouvel élan de participation et de solidarité et nous permet de ne pas céder à l'illusion d'impuissance imposée par les forces souveraines. En ce sens, le dynamisme social et

économique insufflé par la formation de la sous-région du Grand Mékong sera le moteur d'une prospérité véritablement commune et équitable pour l'ensemble de ses citoyens.

## Notes

1. RIEL MULLER, Anders, « South Korea's Global Food Ambitions: Rural Farming and Land Grabs », *Conducive Magazine*, 19 mars 2011, <http://farmlandgrab.org/post/view/18325-south-koreas-global-food-ambitions-rural-farming-and-land-grabs>.
2. BORRAS, Saturnino M., Jr. et FRANCO, Jennifer C., « Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis », *Journal of Agrarian Change* 12, no 1, janvier 2012, pp. 34–59.
3. SCHUTTER, Olivier de, « The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users », *Harvard International Law Journal* 52, no 2, été 2011, pp. 504–58.
4. BORRAS et FRANCO, « *Global Land Grabbing* », p. 54.
5. « Fears for the World's Poor Countries As the Rich Grab Land to Grow Food », *Guardian*, 3 juillet 2009, [www.theguardian.com/environment/2009/jul/03/land-grabbing-food-environment](http://www.theguardian.com/environment/2009/jul/03/land-grabbing-food-environment).
6. Citation de BORRAS, Saturnino M., et al., *The Global Land Grab: A Primer*, Amsterdam: Transnational Institute, February 2013, p. 12, [www.tni.org/files/download/landgrabbingprimer-feb2013.pdf](http://www.tni.org/files/download/landgrabbingprimer-feb2013.pdf).
7. BORRAS, Saturnino M., Jr. et FRANCO, Jennifer C., *Political Dynamics of Land-Grabbing in Southeast Asia: Understanding Europe's Role*, Amsterdam : Transnational Institute, janvier 2011, p. 38, [www.tni.org/files/download/Political%20Dynamics%20of%20Land-grabbing%20in%20Southeast%20Asia.pdf](http://www.tni.org/files/download/Political%20Dynamics%20of%20Land-grabbing%20in%20Southeast%20Asia.pdf).
8. *Id.*, p. 10.
9. VON BRAUN, Joachim et MEINZIN-DICK, Ruth, « 'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities », IFPRI Policy Brief 13, Washington, DC: International Food Policy Research Institute, avril 2009, [www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf](http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf).
10. COTULA, Lorenzo, « Tackling the Trade Law Dimension of 'Land Grabbing' », *International Institute for Environment and Development* (blog), 14 novembre 2013, [www.iied.org/tackling-trade-law-dimension-land-grabbing](http://www.iied.org/tackling-trade-law-dimension-land-grabbing).
11. BRADSHEIR, Keith et MARTIN, Andrew, « Hoarding Nations Drive Food Costs Ever Higher », *New York Times*, 30 juin 2008, [www.nytimes.com/2008/06/30/business/worldbusiness/30trade.html?page-wanted=1&r=0](http://www.nytimes.com/2008/06/30/business/worldbusiness/30trade.html?page-wanted=1&r=0).
12. HARVEY, David, « The 'New' Imperialism: Accumulation by Dispossession », *Socialist Register* 40, 2004, pp. 63–87, [http://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5811/2707#.VtqX2\\_197rc](http://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5811/2707#.VtqX2_197rc).
13. BAIRD, Ian, « Turning Land into Capital, Turning People into Labour: Primitive Accumulation and the Arrival of Large-Scale Economic Land Concessions in the Lao People's Democratic Republic », *New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry* 5, no 1, novembre 2011, p. 11.
14. BRAUN et MEINZIN-DICK, « 'Land Grabbing' by Foreign Investors », p. 2.
15. La sous-région du Grand Mékong (Greater Mekong Subregion, GMS) est composée des pays suivants : le Cambodge, le Laos, le Myanmar, La Thaïlande, le Vietnam, et les deux provinces du sud-est de la Chine, à savoir le Guangxi et le Yunnan. Ce terme est apparu en 1992 quand la Banque asiatique de développement a proposé de créer un vaste programme d'investissements (puis l'a financé), destiné à inclure ces pays au sein d'un projet d'infrastructures transfrontalières et à favoriser les initiatives régionales de développement entre ces mêmes pays. Exception faite de la Chine, les pays du GMS sont également membres de l'ASEAN.
16. *Managing Land, Forest, and Natural Resources: Growing in Equity or Growing Inequity?*, Laos: Land Issues Working Group, 2012, 5 [www.laolandissues.org/wp-content/uploads/2011/12/NEW-Introduction-to-Lao-Land-Issues-2012-ENG-updated-05-2013.pdf](http://www.laolandissues.org/wp-content/uploads/2011/12/NEW-Introduction-to-Lao-Land-Issues-2012-ENG-updated-05-2013.pdf).

17. SCHUMANN Gunda et al., *Study on State Land Leases and Concessions in Lao PDR*, Land Policy Study no 4, juin 2006, p. 15, [www.mekonginfo.org/assets/midocs/0002253-environment-study-on-state-land-leases-and-concessions-in-lao-pdrland-policy-study-no-4-under-lltp-ii.pdf](http://www.mekonginfo.org/assets/midocs/0002253-environment-study-on-state-land-leases-and-concessions-in-lao-pdrland-policy-study-no-4-under-lltp-ii.pdf).

18. Par ailleurs, les concessions terrestres consomment énormément de ressources naturelles. Par conséquent, la loi prévoit le versement par les concessionnaires de redevances, de droits, de taxes liées aux concessions terrestres et autres contributions, conformément au droit foncier. En revanche, les terres en location sont moins gourmandes en ressources naturelles. Aussi les locataires payent-ils uniquement des droits conformément aux schémas locatifs spécifiés par la loi foncière. Voir SCHÖNWEGER, Oliver et al., *Concessions and Leases in the Lao PDR: Taking Stock of Land Investments*, Laos : Geographica Bernensia, 2012, p. 20, [www.cde.unibe.ch/v1/CDE/pdf/Concessions-Leases-LaoPDR\\_2012.pdf](http://www.cde.unibe.ch/v1/CDE/pdf/Concessions-Leases-LaoPDR_2012.pdf).

19. Ministère du Tourisme, *Tourism Statistics Report*, Phnom Penh : Ministry of Tourism, Statistics and Tourism Information Department, mai 2014, [www.tourismcambodia.org/images/mot/statistic\\_reports/tourism\\_statistics\\_may\\_2014.pdf](http://www.tourismcambodia.org/images/mot/statistic_reports/tourism_statistics_may_2014.pdf).

20. SAING, Chan Hang et al., *Foreign Investment in Agriculture in Cambodia*, CDRI Working Paper Series no 60, Phnom Penh : Cambodia Development Resource Institute and Food and Agriculture Organization, juin 2012, p. 11, [www.cdri.org.kh/webdata/download/wp/wp60e.pdf](http://www.cdri.org.kh/webdata/download/wp/wp60e.pdf).

21. *Id.*, 18.

22. LICADHO, *Land Grabbing and Poverty in Cambodia: The Myth of Development*, LICADHO [Ligue cambodgienne pour la promotion et la défense des droits de l'hommeCambodian] Report (Phnom Penh: LICADHO, May 2009), 21, [www.licadho-cambodia.org/reports/files/134LICADHOREportMythofDevelopment2009Eng.pdf](http://www.licadho-cambodia.org/reports/files/134LICADHOREportMythofDevelopment2009Eng.pdf).

23. SAING, Chan Hang et al., *Foreign Investment in Agriculture*, p. 20

24. LICADHO, *Land Grabbing and Poverty*, p. 3.

25. « *Land Not for Sale in Myanmar* », Land Research Action Network, 12 octobre 2012, [www.landaction.org/Land-Not-for-Sale-in-Myanmar?lang=en](http://www.landaction.org/Land-Not-for-Sale-in-Myanmar?lang=en).

26. Agence des États-Unis pour le développement international, *USAID Country Profile: Property Rights and Resource Governance—Burma*, Washington, DC : Agence des États-Unis pour le développement international, n.d., [http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID\\_Land\\_Tenure\\_Burma\\_Profile.pdf](http://usaidlandtenure.net/sites/default/files/country-profiles/full-reports/USAID_Land_Tenure_Burma_Profile.pdf).

27. WENG, Lawi, « Govt Not Recognizing Scale of Land-Grabs in Burma: Lawmakers » *Irrawaddy*, 22 janvier 2014, <http://farmlandgrab.org/post/view/23065-govt-not-recognizing-scale-of-land-grabs-in-burma-lawmakers>.

28. « *Farmers and Agricultural Workers in Myanmar Denounce Land Grabs* », IUF, 30 avril 2014, <http://farmlandgrab.org/post/view/23455-farmers-and-agricultural-workers-in-myanmar-denounce-land-grabs>.

29. Formé en 1981, le GCC est composé de six pays : l'Arabie Saoudite, le Koweït, le Qatar, Oman, les Émirats arabes unis et Barheïn.

30. ARNOLD, Tom et AL SAYEGH, Hadeel, « Arab World Urged to Close Food Supply Gap », *National*, 3 avril 2013, [www.thenational.ae/business/industry-insights/economics/arab-world-urged-to-close-food-supply-gap](http://www.thenational.ae/business/industry-insights/economics/arab-world-urged-to-close-food-supply-gap).

31. « Qatar and Vietnam Set Up Agriculture Fund », *Reuters*, 3 septembre 2008, <http://uk.reuters.com/article/qatar-vietnam-agriculture-idUKARO33162120080903>.

32. BIN ABU-HUSSIN, Mohd Fauzi, « Gulf Arab Foreign Direct Investment (FDI): ASEAN Targets of Opportunity », *Middle East Institute*, 20 mars 2013, [www.mei.edu/content/gulf-arab-foreign-direct-investment-fdi-asean-targets-opportunity](http://www.mei.edu/content/gulf-arab-foreign-direct-investment-fdi-asean-targets-opportunity).

33. « GCC to Invest Billions in ASEAN Region », *Gulf Business*, 5 novembre 2012, <http://gulfbusiness.com/2012/11/eastern-promises/#.U94djPmSySp>.

34. KIM, Taeyoon et al., « *Korea's Development Cooperation with the Mekong Region* » *Korea Institute for International Economic Policy Research Paper No World Economy Update -13-40*, 13 septembre 2013, 3, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2338310###](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2338310###).

35. LANG, Chris « Cambodia's Prey Long Forest Is 'Equivalent to Life Itself' for Local Communities », *World Rainforest Movement Bulletin*, 142, 30 mai 2009, <http://chrislang.org/2009/06/18/cambodias-prey-long-forest-is-equivalent-to-life-itself-for-local-communities/>.

36. HARVEY, David, « *Accumulation by Dispossession* », pp. 63–87.

37. BLAS, Javier, « UN Warns of Food 'Neo-colonialism' », *Financial Times*, 19 août 2008, [www.ft.com/cms/s/0/3d3ede92-6e02-11dd-b5df-0000779fd18c.html#axzz39Ljyo88a](http://www.ft.com/cms/s/0/3d3ede92-6e02-11dd-b5df-0000779fd18c.html#axzz39Ljyo88a).

# Le choix des ambassadeurs

DENNIS C. JETT, PHD\*

**A**u dix-neuvième siècle, les nominations diplomatiques à Washington et aux postes de l'appareil gouvernemental étaient majoritairement accordées sous l'influence du clientélisme politique. À chaque administration sa longue file de demandeurs d'emploi. Le président et les membres de son cabinet passaient de nombreuses heures à répondre aux exigences d'un système fondé sur le favoritisme.

En 1891, Charles Guiteau, l'un de ces candidats, souhaitait que le président Garfield le nomme ministre à Vienne, le poste le plus élevé de cette ambassade à l'époque. À défaut de lien politique étroit, Guiteau vit sa requête rejetée. Il demanda ensuite à être nommé consul à Paris, mais il essuya un autre refus. Il choisit d'exprimer son mécontentement en faisant feu sur le président.

Vu l'efficacité relative de la médecine du dix-neuvième siècle, Garfield succomba à ses blessures. Curieusement, cet acte criminel fit naître un mouvement de réforme. Pour la première fois, des lois furent adoptées pour passer d'un système reposant entièrement sur les récompenses à un système octroyant la plupart des postes à l'aune du mérite et entretenant les perspectives de promotions et de carrières au sein du gouvernement pour ceux qui donnaient le plus de satisfaction. Ce mouvement de réforme débuta avec l'adoption, en 1883, du *Pendleton Act* pour les

---

\* L'auteur est membre fondateur et professeur d'affaires internationales à la *School of International Affairs* de l'Université de Pennsylvania State University. Ancien diplomate de carrière, il a servi le département d'État pendant 28 ans à plusieurs postes, dont celui d'ambassadeur au Pérou et au Mozambique, celui de directeur principal pour les affaires africaines au sein du Conseil de la sécurité nationale, celui d'assistant du chef de mission et de chargé d'affaires au Malawi et au Liberia, ainsi qu'en Argentine et en Israël. De 2000 à 2008, il était doyen de l'*International Center* et membre de la faculté au sein du département de Science Politique de l'Université de Floride. Le Dr Jett, qui est titulaire d'un PhD en relations internationales de l'Université de Witwatersrand, est l'auteur de trois ouvrages publiés par Palgrave Macmillan : *Why Peacekeeping Fails* (2000), *Why American Foreign Policy Fails: Unsafe at Home and Despised Abroad* (2008), et *American Ambassadors: The Past, Present and Future of America's Diplomats* (2014). Il a été interviewé par Jim Lehrer News Hour, CNN, NPR, BBC, entre autres programmes d'informations nationaux et internationaux. Membre du *Council on Foreign Relations* et de l'*American Academy of Diplomacy*, il a signé plus de 140 tribunes dans des journaux de référence. La plus récente d'entre elles est publiée dans le Huffington Post.

Une partie de cet article est extraite du chapitre 6, « Where Ambassadors Go » de l'ouvrage *American Ambassadors: The Past, Present and Future of America's Diplomats*, [www.palgrave.com/us/book/9781137395665](http://www.palgrave.com/us/book/9781137395665).

fonctionnaires, mais dut attendre 1924 et le *Rogers Act* pour être officiellement étendu aux postes diplomatiques.

En raison de ces réformes et de l'importance et de la complexité croissantes des affaires étrangères, les diplomates américains sont devenus progressivement plus professionnels. En conséquence, le nombre et le pourcentage des ambassadeurs fonctionnaires de carrière s'accrut régulièrement pendant la première moitié du vingtième siècle. À l'époque de l'administration Eisenhower, la professionnalisation était devenue majoritaire au point que seul un tiers des ambassadeurs américains était nommé par clientélisme, tandis que les autres étaient diplomates de carrière.

Sous l'administration Nixon, la criminalité prenait aussi la forme de vente pure et simple de titres d'ambassadeurs. Cela entraîna d'autres réformes<sup>1</sup>. Elles furent codées dans le *Foreign Service Act* de 1980, qui stipule spécifiquement que les accointances politiques ne doivent pas être un facteur déterminant dans les choix d'ambassadeurs. Depuis l'adoption du *Rogers Act*, le ratio de nommés en vertu de faveurs politiques s'est maintenu à environ 30/70 par rapport aux diplomates de carrière, bien que la nomination des ambassadeurs soit toujours largement laissée à la discrétion du président. La seule exception a été constatée sous l'administration Reagan, qui réussit à nommer 38 pour cent de ses ambassadeurs par clientélisme. Quel que soit le pourcentage, pour rejoindre les rangs des ambassadeurs, il faut jouir d'une relation économique, politique ou personnelle très étroite avec le président. Bien que ces liens ne s'excluent pas mutuellement, le recrutement et l'affectation du futur ambassadeur sont influencés par la puissance de l'un d'entre eux.

Pour autant, le facteur déterminant reste le statut de fonctionnaire de carrière ou de fonctionnaire politique. Ce fait est mis en évidence par la répartition des ambassadeurs politiques ou de carrière dans les grandes régions du monde. Alors que le ratio est globalement de 30/70, il est inversé en Europe occidentale et aux Caraïbes où 72 pour cent des ambassadeurs en fonction depuis 1960 sont des fonctionnaires politiques, et 28 pour cent seulement fonctionnaires de carrière. Cette proportion tranche nettement avec l'Asie centrale, où sur plus de 50 postes, aucun des ambassadeurs nommés depuis la disparition de l'Union Soviétique n'est fonctionnaire politique.

Pourquoi de telles disparités dans les affectations ? Aucune théorie des sciences sociales ne semble pouvoir l'expliquer, et aucun fonctionnaire du département d'État ou de la Maison-Blanche n'en produira jamais. Il existe pourtant une explication : les fonctionnaires politiques qui donnent des sommes d'argent considérables pour acheter leur titre veulent un pays dont le nom est connu par les amis qui leur rendront visite, un pays qui présente très peu de risques et assure une

bonne qualité de vie. Parmi ces postes diplomatiques, on relève ceux d'Europe occidentale et des Caraïbes, ainsi que ceux d'une poignée de pays anglophones du Pacifique tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Autre particularité de cette curieuse alchimie, le fait que plus le fonctionnaire donne d'argent, meilleure est la valeur du pays d'affectation en termes de produit intérieur brut annuel par habitant et de touristes internationaux. En d'autres termes, si le produit intérieur brut passe de 0 à 90 000 dollars et le nombre de touristes de 0 à 120 millions, la probabilité qu'un ambassadeur soit un fonctionnaire politique grimpe de 20 à 70 pour cent.

Dans un système où la richesse, celle du pays d'accueil et celle du fonctionnaire, détermine qui devient ambassadeur, on ne peut guère s'attendre à des résultats probants en matière de politique étrangère. Néanmoins, cette corruption à peine voilée est tolérée car en définitive, c'est le locataire de la Maison-Blanche (et peut-être un jour, la locataire) qui choisit ses ambassadeurs. Bien que le chef de l'exécutif soit tenu dans une certaine mesure à la tradition des 30/70, aucune loi ni aucun règlement n'encadre cette prérogative.

C'est là une nouvelle preuve de l'influence de l'argent sur le système électoral américain. Bien que le président soit le représentant de l'État le plus puissant du monde, il n'a à sa disposition que peu de moyens pour récompenser ceux qui l'ont aidé dans son élection. Compte tenu du fait que le coût des campagnes présidentielles a dépassé la barre du milliard de dollars, un candidat a besoin de nombreux soutiens, et certains supporters peuvent être récompensés par un poste diplomatique flatteur.

Ce système n'est pourtant pas aussi inefficace qu'il n'y paraît de prime abord au vu des « terres d'élection » de ces fonctionnaires politiques. Les relations avec les pays d'Europe occidentale sont généralement fortes, même si elles sont complexes. Les communications avec les États-Unis et les allers-retours sont commodes, et ces nations possèdent de grandes ambassades employant un personnel expérimenté avec à leur tête un ambassadeur habituellement compétent à Washington. Il est relativement facile de contourner un fonctionnaire politique, que ce soit dans la capitale étrangère ou à Washington, si le diplomate s'avère de faible niveau. De plus, ces pays sont accoutumés à la tradition bien particulière des États-Unis de nommer des représentants débutants ou sans envergure. Certains pays se sont même plaints en privé d'avoir sur leur sol un ambassadeur américain qui « avait moins participé à la campagne » que tel autre résident d'un pays voisin.

En ce qui concerne les nations caribéennes, ces paradis tropicaux situés non loin du sud-est américain, les relations sont généralement très bonnes et sont considérées comme peu stratégiques du point de vue de Washington. Si l'ambas-

sadeur est un piètre gestionnaire, les dommages sont imputés à ceux qui ont le malheur de travailler pour lui ou pour elle.

Tous les ambassadeurs politiques ne sont pas de gros contributeurs à la campagne ou des « *bundlers* », ces gens qui collectent, mutualisent et amassent les fonds du plus grand nombre. Les donateurs et les « *bundlers* » constituent le groupe le plus important, mais ils totalisent au final un peu moins de la moitié des fonctionnaires politiques. Les autres sont répartis entre les personnes nommées pour des raisons politiques, comme les sénateurs à la retraite ou les femmes, et les membres des minorités qui ajoutent de la diversité, ou encore ceux qui ont été de fidèles soutiens ou agents de campagne. Ces deux derniers types n'iront pas en Europe, mais ils se retrouveront dans les Caraïbes ou aux postes les plus en vue d'Amérique latine.

Quel que soit le type d'ami du président, économique (gros donateurs), politique ou personnel, il y a très peu de chances pour que l'ambassadeur fonctionnaire politique soit envoyé dans un pays indésirable, difficile ou dangereux. La meilleure mesure du manque d'intérêt pour ces affectations est le différentiel de rémunération versé aux personnels. Ils sont incités financièrement à travailler dans les ambassades de pays dangereux, malsains ou d'une manière générale, peu agréables à vivre, afin de faciliter le recrutement à tous les échelons. Dans ces pays, on trouve rarement des fonctionnaires politiques, à quelque grade que ce soit, car ils sont hors du club fermé des plus gros financeurs des campagnes électorales.

Comme son nom l'indique, la prime de danger est une simple compensation. Il s'agit d'un bonus d'au moins 15 pour cent du salaire de base des personnels. Elle peut atteindre 35 pour cent lorsqu'existe une menace sur le lieu d'affectation en raison de troubles civils, de terrorisme, de trafic de drogues ou toute autre forme de violence. Au cours du premier mandat de l'administration Obama, seules deux des dix-huit ambassades ayant droit à la prime de danger, l'Afghanistan et l'Arabie Saoudite, hébergeaient des ambassadeurs fonctionnaires politiques. Tous deux étaient des généraux à la retraite, ni l'un ni l'autre n'ayant contribué de manière significative à la campagne.

La prime de sujétion récompense le service dans les pays où les conditions locales sont très différentes de l'environnement américain, justifiant une rémunération complémentaire qui incite au recrutement et à la permanence du personnel dans le poste. Cette indemnité compense le fait de passer quelques années dans un pays réputé pour sa criminalité, ses maladies, sa pauvreté, ses soins de santé médiocres, son isolement ou des particularités locales qui entravent la vie quotidienne. La prime de sujétion, qui complète le salaire de base, commence à 5 pour cent et peut atteindre 35 pour cent

Sur plus de 165 ambassades américaines, 127 ont des conditions suffisamment difficiles pour justifier un certain niveau de prime de sujétion. Parmi ces 127, seules 13 ont été gérées par des ambassadeurs fonctionnaires politiques durant le premier mandat du président Obama. Sur ces 13, seuls quatre ont contribué financièrement aux campagnes ou rassemblé des fonds à six chiffres ou plus ; leurs postes ouvraient droit à une indemnité de sujétion de cinq pour cent dans deux cas et de dix pour cent pour les deux autres cas<sup>2</sup>.

Parallèlement à la richesse et à la valeur touristique des pays, un certain nombre d'autres facteurs déterminent l'affectation des ambassadeurs. À la naissance des États-Unis, les émissaires diplomatiques de la fédération à l'étranger étaient soit les Pères fondateurs eux-mêmes, soit leurs clones : blancs, de sexe masculin, anglo-saxons et protestants ou parfois catholiques. Les intérêts du pays à l'étranger, l'économie et la population grandissant et se diversifiant, les rangs de ses diplomates se sont eux aussi élargis.

Plus récemment dans l'histoire de la nation, certains observateurs ont affirmé que les diplomates qui représentent les États-Unis doivent être une fidèle représentation du « *melting pot* » américain. En réalité, la cohorte des ambassadeurs américains à l'étranger reflète les préjugés et les valeurs sociales du moment et ne sera jamais une image exacte de la population. Bien que cela soit moins vrai aujourd'hui que par le passé, le sexe, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle et la religion exercent une influence sur l'affectation des ambassadeurs. La section suivante passe en revue chacun de ces facteurs et leur impact.

## Le sexe

Pendant près d'un siècle, le département d'État n'a employé aucune femme à un poste à plein temps. Il a commencé à les recruter en 1874, mais uniquement pour les tâches administratives. L'opinion du département d'État reflétait l'attitude condescendante envers les femmes à cette époque. Par exemple, en 1905 le sous-secrétaire Frederick Van Dyne aurait déclaré « Le plus grand obstacle à l'emploi des femmes en qualité d'agents diplomatiques est leur incapacité notoire à garder un secret<sup>3</sup> ».

Les efforts en vue d'aider les femmes à obtenir le droit de vote, couronnés en 1920 par la ratification du 19<sup>e</sup> amendement, ont contribué à changer les comportements. Les lignes ont commencé à bouger, mais les progrès ont été lents dans une institution aussi conservatrice que le département d'État. Ce n'est qu'en 1922 que Lucile Atcherson a fait son entrée au *Foreign Service*. Ruth Bryan Owen, ancienne membre du Congrès, fut la première femme cheffe d'une mission diplomatique. Le président Franklin Roosevelt l'avait nommée émissaire spéciale avec

le titre de ministre plénipotentiaire au Danemark en 1933. Helen Eugenie Anderson fut la première femme à détenir le titre d'ambassadrice. Active dans le parti démocrate, elle a été nommée ambassadrice au Danemark par le président Truman en 1949. En 1962, le Président Kennedy l'a mutée en Bulgarie, faisant d'elle la première femme ambassadrice dans un pays communiste. Frances Willis est devenue la première diplomate de carrière à être nommée ambassadrice quand elle a pris ses fonctions en Suisse en 1953.

Ces dernières années, les opportunités pour les femmes dans le *Foreign Service* ont considérablement augmenté. Dans la décennie 1960, seuls 7 pour cent des nouveaux fonctionnaires étaient de sexe féminin, et elles n'occupaient que 2,5 pour cent des postes à responsabilités. En 1990, 19 pour cent de femmes occupaient les postes les plus élevés d'agents du *Foreign Service*. En 2005, ce ratio est passé à 30 pour cent. Il n'a pas beaucoup varié depuis<sup>4</sup>. Aux échelons les plus bas, la situation est meilleure. Aujourd'hui, les femmes représentent 40 pour cent des candidats à l'examen écrit d'entrée au *Foreign Service* et 40 pour cent des reçus.

Bien que la proportion de femmes aux postes de direction semble s'être stabilisée à 30 pour cent le *Foreign Service* reste très en avance sur les autres secteurs de la société américaine en termes de composition des effectifs salariés. Seuls 4 pour cent des cadres supérieurs des entreprises du classement *Fortune* 500 sont des femmes, et elles représentent moins de 17 pour cent des membres des conseils d'administration de ces sociétés<sup>5</sup>. Un quart seulement des présidents d'université, un groupe soi-disant éclairé, sont des femmes<sup>6</sup>.

Des progrès importants ont été réalisés concernant l'influence sexuelle pesant sur les affectations des ambassadeurs, mais certains comportements sont ancrés. Les données historiques révèlent que les ambassadrices sont habituellement sous-représentées en Europe occidentale, en Amérique du Nord et centrale, en Asie orientale, en Amérique du Sud et au Moyen-Orient. À l'exception de la première région, l'explication tient peut-être au fait que Washington était réticent à envoyer une ambassadrice dans les régions du monde où les attitudes locales à l'égard des femmes pouvaient compliquer leur travail. Dans le cas de l'Europe occidentale, le peu d'ambassadrices s'explique vraisemblablement par le fait que la région est prisée par les donateurs importants et que, contrairement aux hommes, les femmes ne possèdent généralement pas les ressources financières pour contribuer substantiellement aux campagnes.

### La race et l'origine ethnique

Les Afro-Américains sont présents en qualité de diplomates depuis plus longtemps que les femmes, mais leurs progrès sont beaucoup plus lents. La seule

raison qui explique leur présence plus ancienne dans le corps diplomatique est qu'il a été jugé approprié d'envoyer des Afro-Américains dans deux nations majoritairement noires : Haïti, qui est le second pays à avoir accédé à l'indépendance dans l'hémisphère ouest, et le Liberia, fondé par des esclaves américains affranchis, qui a proclamé son indépendance en 1847. Le premier diplomate afro-américain, Ebenezer Don Carlos Bassett, a été affecté à Haïti en 1869 en qualité de ministre résident et consul général. Lester Aglar Walton, le premier chef de mission afro-américain, a été envoyé au Liberia en 1935. Edward Dudley, le premier Afro-Américain à détenir le titre d'ambassadeur, y a été affecté en 1949<sup>7</sup>.

Clifton R. Wharton Sr., le premier Afro-Américain dans une position professionnelle au sein du département d'État, fut aussi le premier à devenir fonctionnaire du *Foreign Service* et chef d'une mission diplomatique dans un pays européen. Sa route vers l'Europe a cependant transité par le Liberia, sa première affectation à l'étranger. Wharton est devenu chef de mission en Roumanie en 1958, puis ambassadeur en Norvège.

Il a cassé les préjugés profondément ancrés au sein du département d'État sur les affectations jugées adéquates pour les Afro-Américains. En 1949, Christian Ravndal a rédigé une note de service à l'attention du sous-secrétaire adjoint à l'administration intitulée « Les pays dans lesquels un Noir éminent peut être envoyé de manière opportune en qualité d'ambassadeur ». À l'époque, Ravndal était directeur général du *Foreign Service*, le plus haut dirigeant du département d'État<sup>8</sup>. Il suggérait trois ensembles de pays. Citées en premier, la Roumanie ou la Bulgarie car « la nomination d'un Noir éminent au poste d'ambassadeur dans l'un des pays du rideau de fer doit servir à contrecarrer la propagande communiste selon laquelle les Américains sont coupables de discrimination raciale<sup>9</sup> ». L'Afghanistan ou l'Éthiopie sont suggérés ensuite, mais aucune justification n'est apportée au choix de ces pays. Le troisième groupe de pays englobe Haïti, le Paraguay, le Guatemala, le Salvador et le Honduras, bien que Ravndal craigne que l'ambassadeur ait à « surmonter l'hostilité initiale à laquelle il sera confronté<sup>10</sup> ». En ce qui concerne les autres possibilités, Ravndal pensait que les pays du Moyen-Orient et le Portugal seraient offensés par un ambassadeur de couleur et que l'Équateur, la Bolivie et la République dominicaine n'avaient « pas suffisamment évolué socialement pour surmonter les préjugés raciaux<sup>11</sup> ». Il suggérait que la Suisse, la Norvège et le Danemark étaient suffisamment civilisés et éclairés, et « qu'en règle générale, il n'y règne pas les préjugés raciaux que l'on trouve dans d'autres pays<sup>12</sup> ». Moins de trois mois après la rédaction de cette note de service par Ravndal, Dudley fut nommé ambassadeur au Liberia. Pendant les dix années suivantes, cinq Afro-Américains furent élevés au rang d'ambassadeurs. Quatre d'entre eux furent en-

voyés en Afrique (deux au Liberia, un en Guinée et un au Niger) et un en Europe (Wharton en Norvège).

La répartition régionale des nominations d'ambassadeurs d'origine afro-américaine est beaucoup moins équilibrée que celle des femmes. Dans le passé, plus de 72 pour cent de ceux qui sont devenus ambassadeurs ont été envoyés en Afrique. Ces dix dernières années, le pourcentage a baissé mais il reste tout de même de 60 pour cent

Autrefois, les préjugés au sein du département d'État avaient des répercussions profondes sur l'affectation des diplomates afro-américains. La note de Ravnal révèle un autre type de biais : il tente d'anticiper les préjugés du pays dans lequel un diplomate pourrait être affecté et laisse ces attitudes régir le processus d'affectation.

Aujourd'hui, une troisième explication, plus optimiste, est avancée. Du fait de leur héritage, les diplomates afro-américains pourraient choisir de servir en Afrique car ils ont plus de liens, ou d'intérêts, sur ce continent, ou parce qu'ils pensent que leur origine ethnique pourrait être un atout dans les négociations avec leurs homologues autochtones. Peut-être anticipent-ils aussi un meilleur accueil que dans d'autres parties du monde, source d'une plus grande efficacité.

La plupart des fonctionnaires du *Foreign Service* tendent à se spécialiser dans une région du monde qui reflète leurs préférences personnelles. Pour un fonctionnaire de carrière, s'être fait connaître, avoir acquis de l'expérience et posséder une compétence linguistique dans une région rend très hautement probable la possibilité que, quand un poste d'ambassadeur se libèrera, il pourra plus aisément postuler dans cette région du monde.

Si l'auto-sélection des postes d'ambassadeurs est désormais un déterminant majeur de l'affectation des Afro-Américains, il en va de même pour les autres minorités. Sur les 23 Hispano-Américains nommés ambassadeurs entre 2001 et 2013, 14 (61 pour cent) étaient d'origine latino-américaine et caribéenne. Quelle qu'en soit la raison, la proportion géographique des Hispano-Américains en Amérique latine est comparable à celle des ambassadeurs Afro-Américains en Afrique.

## L'orientation sexuelle

On ne s'attend pas à ce que les préférences sexuelles puissent avoir un impact sur la sélection et l'affectation d'un ambassadeur, pourtant ce critère a toujours joué un rôle. Malgré les progrès remarquables des droits des homosexuels ces dernières années, il est probable qu'il continue de peser à l'avenir.

Thomas Bayard fut le premier diplomate américain ouvertement homosexuel à recevoir le titre d'ambassadeur lorsqu'il fut nommé à Londres en 1893. Depuis, plus de 4 500 diplomates américains l'ont rejoint. Jusqu'à 2013, seuls trois d'entre eux s'étaient déclarés homosexuels. Le premier était James Hormel, grand philanthrope et petit-fils du fondateur de la marque de viande SPAM. Quand le président Clinton l'a nommé au Luxembourg en 1997, ce choix a provoqué une tempête de protestations au Congrès.

La commission des Affaires étrangères du Sénat a approuvé la nomination de Hormel, mais un certain nombre de sénateurs républicains, sous la pression des lobbys chrétiens conservateurs et des organisations catholiques, l'ont bloquée<sup>13</sup>. En plaidant contre Hormel, le sénateur du Mississippi Trent Lott qualifia l'homosexualité de péché au même titre que l'alcoolisme et la kleptomanie. Parmi les sénateurs opposés à Hormel, Chuck Hagel au Nebraska argua qu'être « agressivement homosexuel » limiterait l'efficacité de Hormel dans ses fonctions. Quinze ans plus tard, confronté à un aval délicat pour lui-même briguer le secrétariat à la Défense, Hagel s'excusa de cette remarque<sup>14</sup>.

Lorsqu'en séance plénière le Sénat ne donna pas suite à la nomination de Hormel, le président Clinton court-circuita le Sénat et offrit à son protégé une nomination hors session parlementaire (*recess appointment*) en 1999, qui autorisa le nouvel ambassadeur à servir, mais seulement jusqu'à début 2001. Cette année-là, lors d'une séance du Congrès sa candidature fut de nouveau envisagée mais finalement elle ne fut pas présentée compte tenu de l'opposition tenace qui perdrait contre sa nomination.

Pendant les douze années suivantes, seuls deux ambassadeurs ouvertement homosexuels ont servi les États-Unis. Le premier à être confirmé par le Sénat fut Michael Guest, un diplomate de carrière nommé ambassadeur en Roumanie par George W. Bush. Quant au président Obama, c'est au cours de son premier mandat qu'il a nommé David Huebner en Nouvelle-Zélande, sans opposition notoire du Sénat. En juin 2013, à la suite de sa réélection, il a nommé cinq autres diplomates homosexuels qui ont été avalisés dans leur fonction au cours des deux mois qui suivirent, sans contestations. Tous fonctionnaires politiques, ils furent envoyés dans des pays riches, sauf celui qui a été affecté dans les Caraïbes.

De nos jours, le traitement réservé par le Congrès aux fonctionnaires ouvertement homosexuels contraste radicalement avec la réaction à la candidature de Hormel en 1997. La différence est encore plus tranchée par rapport à la situation des années 1950. À l'époque, quand les fonctionnaires du département d'État comparaissaient annuellement devant le Congrès afin de passer au crible le budget, le président du comité interrogeait : « Combien d'homosexuels ont été renvoyés par le département cette année ?<sup>15</sup> ». En ce temps-là, l'homosexualité était

passible de licenciement et les services de sécurité du département consacraient beaucoup de temps et d'efforts pour enquêter sur les personnes qui étaient pointées du doigt. Un agent était employé à plein temps pour enquêter sur ces cas<sup>16</sup>.

Encore dans les années 1980, l'homosexualité était un motif suffisant pour révoquer l'habilitation de sécurité d'un employé, considéré comme sensible au chantage d'agents étrangers. La perte d'une habilitation de sécurité rendait impossible tout travail enrichissant au sein du département ou interrompait tout avancement. Le secrétaire d'État George Shultz mit un terme à cette pratique sous l'administration Reagan.

À l'instar du changement d'attitude du pays, l'approche du département d'État relative aux questions de la race, du sexe et de l'orientation sexuelle a elle aussi évolué. En 2013, après l'annonce de la décision de la Cour Suprême annulant la loi fédérale sur la protection du mariage (*Federal Defense of Marriage Act*, DOMA), le département d'État et d'autres organismes gouvernementaux fédéraux ont agi rapidement pour étendre les avantages aux couples de même sexe. La majorité des Américains est désormais en faveur du mariage homosexuel et ne pense pas que les relations entre adultes consentants du même sexe soient immorales. Par ailleurs, ils sont les bienvenus dans l'armée, même de l'avis de l'ancien secrétaire à la Défense Hagel.

En revanche, d'autres gouvernements du reste du monde ne sont pas aussi avancés : dans 76 pays, l'homosexualité est encore un crime et dans cinq d'entre eux, elle est passible de la peine de mort. Quasiment toute l'Afrique et le Moyen-Orient imposent de sévères restrictions légales et la tendance actuelle ne va pas nécessairement dans le bon sens. Au mois de décembre 2013, la plus haute cour d'Inde a rétabli une loi datant de l'époque coloniale qui criminalise les relations privées entre personnes du même sexe ; et en février 2014, le président ougandais Yoweri Museveni a promulgué un projet de loi prévoyant le renforcement des sanctions contre les homosexuels, y compris la possibilité de condamner à la prison à perpétuité les personnes liées par le mariage<sup>17</sup>.

Le département d'État est donc aussi confronté à la question de l'affectation des ambassadeurs ouvertement homosexuels dans des pays qui condamnent l'homosexualité et la criminalisent. C'est une nouvelle version d'un ancien problème. Le département d'État incarne le pays qu'il représente, mais il ne peut pas complètement ignorer les us et coutumes du pays dans lequel il présente les lettres de créance d'un nouvel ambassadeur. En raison du racisme à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières, affecter un ambassadeur afro-américain en dehors de l'Afrique ou de l'Europe occidentale fut rarissime pendant très longtemps. L'affectation d'une ambassadrice au Moyen-Orient soulevait des débats interminables.

Bien que les Américains aient tendance à ignorer leurs propres préjugés et insistent au sein de la communauté internationale sur l'ouverture d'esprit et l'évolution des mœurs, c'est tout simplement impossible dans certains pays. Un pays qui impose de sévères sanctions à ses propres citoyens en cas d'homosexualité n'accueillera pas à bras ouverts un ambassadeur ouvertement homosexuel. Il fera la sourde oreille à une demande de visa diplomatique au bénéfice du conjoint ou du partenaire de vie de même sexe de ce même ambassadeur.

Le nombre d'ambassadeurs homosexuels nommés par des présidents démocrates reflète l'impact de la période électorale et la tendance des stratégies politiques à segmenter l'électorat afin de lancer des appels du pied directs ou indirects au soutien de certains lobbies. En 2012, le gouverneur Romney a obtenu une répartition équitable des suffrages hétérosexuels, mais son rival Obama a remporté le vote des homosexuels (76 pour cent contre 22 pour cent un écart encore plus important que celui des citoyens latino-américains)<sup>18</sup>.

Le Président Clinton a nommé Hormel car il était un donateur important pour le parti démocrate<sup>19</sup>. Dans son autobiographie, celui-ci décrit comment Bob Farmer, le trésorier national du parti, l'a encouragé à demander une nomination au nouveau président. Farmer lui a suggéré de jeter un œil dans un exemplaire du « *Plum Book* », une publication gouvernementale énumérant quelque 7 000 postes à discrétion du gouvernement. Hormel a suivi son conseil et il précise ce qu'il a trouvé :

J'ai parcouru les postes au cabinet, les nominations aux postes de haut niveau du département et les commissions présidentielles. Il y avait secrétaire adjoint de ceci et sous-secrétaire de cela, ou membre des commissions relatives à tous les aspects de l'action gouvernementale. Dans la plupart des cas, mes qualifications n'étaient pas convenables, ou je connaissais quelqu'un plus haut placé dans l'ordre de préséance. Le poste d'ambassadeur était, semble-t-il, la meilleure solution<sup>20</sup>.

La déduction évidente de l'analyse faite par Hormel est que les qualifications requises pour être ambassadeur ne sont pas aussi élevées que pour les autres responsabilités gouvernementales. Après avoir pris sa décision, Hormel a travaillé dur pour justifier sa nomination à ce poste. Il a fait le compte du temps, des efforts et de la mise en réseau nécessaires pour surmonter l'opposition suscitée par sa candidature. Alors que le Sénat n'a jamais voulu entériner sa nomination, il a dû batailler ferme pour obtenir du président une nomination hors session parlementaire. Près de deux années se sont écoulées entre l'envoi de son nom au Sénat au mois d'octobre 1997 et la présentation de ses lettres de créances au Luxembourg, mais il a persévéré et aujourd'hui il fait date dans l'histoire.

## La religion

Un des sujets de préoccupation des Pères fondateurs durant l'élaboration de la Constitution américaine fut la séparation de l'église et de l'état. Elle est contenue dans l'article VI, qui stipule qu'aucune interrogation sur l'appartenance religieuse ne sera faite au personnel de l'État fédéral. Néanmoins, certaines interrogations ont bien eu lieu. L'appartenance à telle ou telle religion empêchait certaines affectations diplomatiques ou était requise pour d'autres.

Avant les années 1970, les juifs n'étaient pas affectés à l'ambassade de Tel Aviv. Au moment de son entrée en fonction en 1995, Martin Indyk, 13<sup>e</sup> ambassadeur américain en Israël, fut le premier juif. Depuis, cinq diplomates lui ont succédé, dont deux juifs. De nos jours, il est peu probable que des pays refusent un ambassadeur américain sous prétexte qu'il soit juif. Il n'en a pas toujours été ainsi. Dans certains pays, ça n'a jamais été un problème. En Turquie, par exemple, un pourcentage relativement élevé d'ambassadeurs étaient juifs car l'Empire ottoman les acceptait sans difficultés.

Par le passé, les juifs ont été exclus de certains postes d'ambassadeur, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui, à une exception près : au Vatican. Non seulement il existe un *test religieux* pour y exercer la fonction d'ambassadeur, mais de surcroît l'impétrant est automatiquement placé au centre des débats sur l'une des questions les plus clivantes que connaisse l'Amérique. Le Saint-Siège est unique en son genre car il est à la fois une cité-État et le siège d'une communauté religieuse.

Les relations diplomatiques avec l'Église catholique remontent à 1797, mais elles ont cessé en 1870 quand le Congrès a voté l'interdiction de dépenser des fonds fédéraux pour la réalisation d'une mission diplomatique au Vatican. Le vote du Congrès a été précipité par une rumeur selon laquelle le pape allait interdire les offices religieux protestants dans l'enceinte de la légation américaine, mettant à mal les pratiques religieuses des diplomates pratiquants<sup>21</sup>.

Le Congrès a abrogé l'interdiction en 1984, rendant à nouveau possibles les relations diplomatiques au plus haut niveau de la hiérarchie. Le président Reagan a rapidement élevé son envoyé spécial au Vatican, William A. Wilson, au rang d'ambassadeur. Wilson était un ami proche de Reagan et un membre de son « *kitchen cabinet* », un groupe de riches supporters et conseillers. Wilson profita de sa présence à Rome pour s'envoler secrètement vers la Libye afin de s'entretenir avec Mouammar Kadhafi. Le but de ce voyage n'a jamais été élucidé, mais il s'est produit à une époque où l'administration Reagan tentait de rallier la communauté internationale à ses efforts de sanction du régime Kadhafi en raison de son soutien au terrorisme<sup>22</sup>.

Depuis Wilson, dix ambassadeurs américains ont servi au Vatican, tous fonctionnaires politiques et catholiques. De plus, ils étaient opposés à l'avortement ou faisaient de leur mieux pour éviter le sujet<sup>23</sup>. Pendant le premier mandat du président Obama, on a pu lire dans les journaux conservateurs que le Vatican aurait été hostile à trois candidats de l'administration fédérale à ce poste, car ils étaient insuffisamment pro-vie. Un article du *Catholic News Service* a réfuté cette accusation, citant à l'appui un fonctionnaire du Vatican qui soutenait que le Saint-Siège ne vérifiait pas les convictions personnelles des candidats. L'article ajoutait toutefois que l'état civil était important, et que le Vatican avait récemment refusé deux candidats à la représentation diplomatique, un Argentin divorcé vivant avec une compagne et un Français homosexuel uni à un autre homme. Tous deux étaient catholiques, mais visiblement pas suffisamment<sup>24</sup>.

Le Vatican n'est pas la seule ambassade où il importe d'être catholique. Les ambassadeurs en Irlande sont majoritairement de descendance irlandaise et catholiques, et depuis un demi-siècle, tous sont des fonctionnaires politiques<sup>25</sup>. Durant le premier mandat du président Obama, l'ambassadeur à Dublin était Dan Rooney. Sa contribution à la campagne était extrêmement modeste (30 000 dollars), mais le soutien du propriétaire de l'équipe de football des *Pittsburgh Steelers* était apparemment suffisant. Après le départ de Rooney au mois de décembre 2012, il n'a pas été remplacé pendant deux ans.

Durant la vacance du poste, plusieurs candidatures ont été envisagées, mais elles n'ont manifestement pas survécu à l'enquête de fond<sup>26</sup>. Un haut responsable de la Maison-Blanche aurait déclaré que les rapports imputant l'échec du recrutement au contrôle de fond n'étaient « pas corrects ». Toutefois, il n'a présenté aucune raison valable pour justifier la longue vacance. Dans ce cas, comme pour la plupart des décisions concernant les membres du personnel, la vérité est difficile à cerner et les preuves difficiles à obtenir<sup>27</sup>. Des réputations sont en jeu, et les raisons pour lesquelles les décisions sont prises, et à quel moment elles le sont, demeurent opaques.

Finalement, au mois de juin 2013, la Maison-Blanche a annoncé qu'elle nommait Kevin O'Malley, un avocat du Missouri. Selon les médias, il était un Américain d'origine irlandaise catholique très pratiquant, mais n'avait pas contribué de manière considérable à la campagne et n'était pas non plus un gros *bundler*.

Un reportage a interprété l'absence de contribution majeure de l'impétrant comme la conséquence d'un embarras causé par d'autres grands donateurs pressentis mais refusés lors de la vacance.

Cette théorie a vite trouvé son démenti. Le lendemain, la Maison-Blanche annonçait que Jane Hartley, économiste et conseillère politique mariée à un banquier d'affaires, était nommée ambassadrice en France. Elle faisait partie des cin-

quante plus gros *bundlers* de la campagne 2012, rassemblant plus d'un demi-million de dollars pour les finances électorales. D'après les rapports de presse, elle pouvait « soutenir une conversation » en français. Bien que cette affirmation ne fournisse pas d'indication réelle sur ses compétences linguistiques, il est évident que malgré les événements gênants dus aux *bundlers*, l'argent fait toujours la loi en matière d'affectation des ambassadeurs<sup>28</sup>.

Lors de l'audience de confirmation d'O'Malley, celui-ci a été soutenu par les deux sénateurs de son État. L'un d'entre eux, Claire McCaskill, n'a pas tari d'éloges et a fait remarquer avec enthousiasme qu'il était jusqu'à récemment citoyen des États-Unis et d'Irlande, mais qu'il avait abandonné sa deuxième citoyenneté au moment de sa nomination. Visiblement, la perspective d'un conflit d'intérêt aussi flagrant et l'éventualité de deux loyautés partagées n'ont, à ce moment-là, soulevé aucune réserve de la part de la sénatrice.

### La préférence personnelle

Les désirs du futur ambassadeur peuvent aussi jouer un rôle déterminant pour viser certains pays. Les fonctionnaires de carrière sont généralement satisfaits de l'ambassade qui leur est proposée, ou du moins ils se plient à la décision de l'autorité hiérarchique. Les mandataires politiques, en revanche, ont souvent une idée bien précise de l'endroit où ils veulent aller.

Il peut s'agir de leur pays de naissance ou de celui où ils ont grandi, mais il n'est généralement pas conseillé aux ambassadeurs d'essayer de retourner au pays. Tout ambassadeur est la cible de toutes sortes de pressions et d'attentes qui s'amplifient s'ils ont des racines dans ledit pays. Il ne faudrait pas longtemps pour qu'un parent éloigné demande de l'aide afin d'obtenir un visa ou toute autre faveur.

Ou que l'épouse de l'ambassadeur souhaite rentrer chez elle, comme ce fut le cas pour Vera et Donald Blinken. Elle avait quitté la Hongrie étant enfant et lui, des années plus tard, y a été nommé ambassadeur. En 1992, il a aidé à collecter cinq millions de dollars lors d'un seul dîner à New York pour l'élection de Bill Clinton. Dans ses mémoires co-rédigées, elle décrit pourquoi son affectation n'était pas une idée géniale :

Pour la première fois de notre mariage, à son poste d'ambassadeur de Hongrie Donald était obligé de me dissimuler des secrets. Un dossier rouge contenait des rapports de renseignement et il ne se trouvait sur sa table de travail que quand il était seul dans son bureau. Plus encore que la curiosité, ce qui me perturbait c'était de ne pas partager cette partie de la vie de Donald.

En mari formidable qu'il est, Donald a demandé et obtenu une habilitation de sécurité pour moi au département d'État. Elle me permet d'accompagner les

fonctionnaires en mission diplomatique, de les côtoyer dans « la bulle », l'enceinte sécurisée de l'ambassade où les informations sensibles sont débattues<sup>29</sup>.

L'accès aux documents classifiés est toujours basé sur l'habilitation de sécurité d'une personne et son besoin de connaître les informations en question. Les habilitations de sécurité coûtent cher et demandent du temps, ce qui soulève la question du bon usage des ressources gouvernementales. Il est évident que l'épouse de l'ambassadeur n'avait pas besoin de savoir ce qui se trouvait dans le dossier rouge ou ce qui se disait à l'intérieur de « la bulle ».

Le cas de John Estrada, nommé en juillet 2013 à Trinidad et Tobago, son pays de naissance, est un autre exemple d'ambassadeur retournant à ses racines. Il n'a donné qu'environ 1000 dollars à des causes politiques. Après avoir pris sa retraite en tant que sergent-major du Marine Corps américain, il a appuyé la candidature d'Obama lors de la campagne présidentielle en 2008<sup>30</sup>. Suite à son souhait de postuler, il a attendu le mois de février 2016 pour se voir confirmé, bien que la raison de cette latence n'ait jamais été fournie<sup>31</sup>. Le Sénat ne rejette jamais catégoriquement une candidature d'ambassadeur. Il refuse simplement d'agir, et temporiser est un domaine dans lequel le Congrès excelle.

Le Congrès n'est pas le seul à rendre son avis dans le processus. Bien avant l'officialisation d'une candidature au poste d'ambassadeur et sa soumission pour validation au Sénat, le pays de destination doit octroyer un *agrément*, terme officiel utilisé pour désigner son approbation de la nomination. Bien que ce geste soit généralement une simple formalité, certains pays ont des opinions très arrêtées sur le type d'ambassadeurs qu'ils acceptent. L'Arabie Saoudite souhaite des personnes qui ne parlent pas l'arabe et qui entretiennent des relations personnelles avec le président. Le Japon, qui aime les personnalités éminentes, fut ravi lorsque Caroline Kennedy vint sur son sol en qualité d'ambassadrice en 2013, jusqu'à ce que celle-ci dénonce via Twitter les mauvais traitements infligés aux dauphins dans le pays<sup>32</sup>.

De nombreux facteurs agissent donc plus ou moins fortement sur la qualité de l'accueil réservé à un nouvel ambassadeur. Bon nombre de nominations ont peu à voir avec l'aptitude ou l'expérience dans le métier, et aucune théorie ne pourra jamais expliquer ni pourquoi ni comment. Tant que les contributions financières aux campagnes joueront un rôle aussi déterminant dans la politique américaine, certaines affectations resteront à vendre.

## Notes

1. PINCUS, Walter, « The Case of Peter Flanigan », *New Republic*, 18 octobre 1974, <https://newrepublic.com/article/91252/the-case-peter-flanigan>.

2. Les postes (et leurs indemnités de sujétion) comprenaient l'Afghanistan (35 pour cent), le Belize (20 pour cent), le Botswana (10 pour cent), la Chine (15 pour cent), le Salvador (15 pour cent), l'Inde (20 pour cent), Malte (5 pour cent), le Mexique (15 pour cent), la Roumanie (5 pour cent), l'Arabie Saoudite (20 pour cent), la République slovaque (10 pour cent), l'Afrique du Sud (10 pour cent) et Trinidad et Tobago (5 pour cent).
3. « *A Short History of the Department of State* », US Department of State, Office of the Historian, consulté le 18 février 2016, <https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/inequality>.
4. CARRINGTON, Margot, « How Are FS Women at State Faring? », *Foreign Service Journal* 90, numéro 5, mai 2013, p. 39.
5. VAGIANOS, Alanna, « There Are Still Few Women at the Top of Fortune 500 Companies, Says Report », *Huffington Post*, 25 janvier 2014, [www.huffingtonpost.com/2013/12/11/women-in-leadership-roles\\_n\\_4418725.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/12/11/women-in-leadership-roles_n_4418725.html).
6. STRIPLING, Jack, « Survey Finds a Drop in Minority Presidents Leading Colleges », *Chronicle of Higher Education*, 12 mars 2012, <http://chronicle.com/article/Who-Are-College-Presidents-/131138/>.
7. La majeure partie de ces informations provient du département d'État américain, bureau de l'historien, <http://history.state.gov/about/faq/african-americans-in-the-foreign-service>.
8. KRENN, Michael L., « 'Outstanding Negroes' and 'Appropriate Countries': Some Facts, Figures, and Thoughts on Black U.S. Ambassadors, 1949–1988 », *Diplomatic History* 14, numéro 1, janvier 1990, p. 132.
9. *Id.*
10. *Id.*
11. *Id.*
12. *Id.*
13. JETT, Dennis, « Why Have There Been So Few Openly Gay Ambassadors? », *Washington Post*, 26 juillet 2013, [www.washingtonpost.com/opinions/why-have-there-been-so-few-openly-gay-ambassadors/2013/07/26/5e7a4694-e8c5-11e2-8f22-de4bd2a2bd39\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/why-have-there-been-so-few-openly-gay-ambassadors/2013/07/26/5e7a4694-e8c5-11e2-8f22-de4bd2a2bd39_story.html).
14. Amb. GUEST, Michael, « Don't Judge Chuck Hagel by 1998 Comment », *Politico*, 6 janvier 2013, [www.politico.com/story/2013/01/dont-judge-chuck-hagel-by-1998-comment-85806.html](http://www.politico.com/story/2013/01/dont-judge-chuck-hagel-by-1998-comment-85806.html).
15. RYAN SR., Robert J., interviewé par STUART KENNEDY, Charles, 7 novembre 1991, Association for Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, 1988, p. 12, [www.adst.org/OH%20TOCs/Ryan,%20Robert%20J.%20Sr.toc.pdf](http://www.adst.org/OH%20TOCs/Ryan,%20Robert%20J.%20Sr.toc.pdf).
16. *Id.*
17. HARDING, Andrew, « Ugandan President Yoweri Museveni Signs Anti-gay Bill », *BBC*, 24 février 2014, [www.bbc.com/news/world-africa-26320102](http://www.bbc.com/news/world-africa-26320102) ; et FISHER, Max, « A Map of Where Homosexuality Is Criminalized », *Washington Post*, 11 décembre 2013.
18. JETT, Dennis, « *Openly Gay Ambassadors* ».
19. LACEY, Marc, « Gay Activist Named Envoy over Objections », *Los Angeles Times*, 5 juin 1999.
20. Amb. HORMEL, James C. et MARTIN, Erin, *Fit to Serve: Reflections on a Secret Life, Private Struggle, and Public Battle to Become America's First Openly Gay U.S. Ambassador*, New York : Skyhorse Publishing, 2011, p. 165.
21. ARMSTRONG, George, « Vatican and US to Establish Full Diplomatic Relations », *Guardian*, 11 janvier 2013, [www.theguardian.com/theguardian/2013/jan/11/vatican-usa-diplomatic-relations-1984-archiv](http://www.theguardian.com/theguardian/2013/jan/11/vatican-usa-diplomatic-relations-1984-archiv).
22. BERGER, Joseph, « William A. Wilson, Reagan's Envoy to Vatican, Dies at 95 », *New York Times*, 6 décembre 2009, [www.nytimes.com/2009/12/07/us/07wilson.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/12/07/us/07wilson.html?_r=0).
23. DIAZ, Kevin, « Abortion Debate Dogs Envoy to Vatican », *Minneapolis Star Tribune*, 8 novembre 2009, [www.startribune.com/politics/statelocal/69532947.html](http://www.startribune.com/politics/statelocal/69532947.html).
24. THAVIS, John, « Vatican Dismisses Report That It Rejected US Ambassador Picks », *Catholic News Service*, 9 avril 2009, [www.catholicnews.com/data/stories/cns/0901631.htm](http://www.catholicnews.com/data/stories/cns/0901631.htm).
25. « *Chiefs of Mission for Ireland* », US Department of State, Office of the Historian, consulté le 18 février 2016, <http://history.state.gov/departmenthistory/people/chiefsomission/ireland>.

26. FAY, John, « Obama's Very Own 'Ghost Estate' with No US Ambassador to Ireland », *IrishCentral*, 4 mai 2014, [www.irishcentral.com/news/Obamas-very-own-ghost-estate-with-no-US-Ambassador-to-Ireland.html](http://www.irishcentral.com/news/Obamas-very-own-ghost-estate-with-no-US-Ambassador-to-Ireland.html) ; et LANG SOLLINGER Mary, « Top Fund Raiser Said to Be Choice for US Ambassador », *IrishCentral*, 19 mai 2014, [www.irishcentral.com/opinion/niallodowd/Mary-Lang-Sollinger-top-fundraiser-said-to-be-lead-choice-for-US-Ambassador.html](http://www.irishcentral.com/opinion/niallodowd/Mary-Lang-Sollinger-top-fundraiser-said-to-be-lead-choice-for-US-Ambassador.html).

27. STANTON, John, « Key House Democrat Questions Obama's Failure to Pick an Ambassador to Ireland », *BuzzFeed*, 22 mai 2014, [www.buzzfeed.com/johnstanton/key-house-democrat-questions-obamas-failure-to-pick-an-ambas](http://www.buzzfeed.com/johnstanton/key-house-democrat-questions-obamas-failure-to-pick-an-ambas).

28. SEHER, Jason, « White House Avoids Bundlers in Recent Round of Ambassador Nominations », *CNN*, 5 juin 2014, <http://politicalticker.blogs.cnn.com/2014/06/05/white-house-avoids-bundlers-in-recent-round-of-ambassador-nominations/> ; SINK, Justin, « Another Obama Bundler Named Ambassador », *Hill*, 6 juin 2014, <http://thehill.com/policy/international/208517-another-obama-bundler-named-ambassador> ; et GORDON, Michael R., « Obama Nominates Ambassadors to France and Ireland », *New York Times*, 6 juin 2014, [www.nytimes.com/2014/06/07/world/europe/obama-nominates-ambassadors-to-france-and-ireland-jane-hartley-kevin-omalley.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2014/06/07/world/europe/obama-nominates-ambassadors-to-france-and-ireland-jane-hartley-kevin-omalley.html?_r=1).

29. BLINKEN, Vera et Donald, *Vera and the Ambassador: Europe and Return*, Albany : State University of New York Press, 2009, pp. 133–34.

30. Sénat américain, « Executive Reports of Committee », *Congressional Record*, 11 mars 2014, <http://beta.congress.gov/congressional-record/2014/3/11/senate-section/article/S1517-2>.

31. SMITH, David, « US Ambassadors in Diplomatic Limbo As They Wait for Senate Approval », *Guardian*, 9 novembre 2015, [www.theguardian.com/us-news/2015/nov/09/us-ambassadors-in-diplomatic-limbo-as-they-wait-for-senate-approval](http://www.theguardian.com/us-news/2015/nov/09/us-ambassadors-in-diplomatic-limbo-as-they-wait-for-senate-approval).

32. SPITZER Kirk, « Japan Says Kennedy Dolphin Tweet Improper », *USA Today*, 21 janvier 2014, [www.usatoday.com/story/news/world/2014/01/21/kennedy-dolphin-tweet/4700405/](http://www.usatoday.com/story/news/world/2014/01/21/kennedy-dolphin-tweet/4700405/).