

ASPJ

Afrique et Francophonie

2^e trimestre 2017

Volume 8, No. 2

Le professionnalisme après le Printemps arabe

Un spectre exagéré

Barah Mikail, PhD

La stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes

R. Evan Ellis, PhD

Vers la définition d'une stratégie de l'US Air Force pour l'Arctique

Colonel(er) John L. Conway III, USAF

Le Groupe d'experts sur l'évolution du climat et la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques

Instauration et importance

Steinar Andresen

G. Kristin Rosendal, PhD

Une démocratie imparfaite

Le point noir de la lutte anticorruption au Ghana

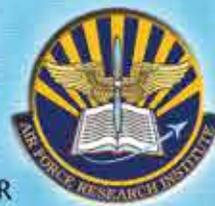
Kofi Nsia-Peptra, PhD

Les défis de la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne

Commandant Ryan McCaughan, USAF



VISER HAUT ... VOLER, COMBATTRE ET GAGNER



Chef d'état-major de l'armée de l'Air américaine
Général David L. Goldfein

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

Dr. Dale L. Hayden

Éditeur

Rémy M. Mauduit

Megan N. Hoehn

Assistante à l'éditeur

Randy Roughton

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
600 Chennault Circle
Maxwell AFB AL 36112-6026
USA

Télécopieur : 1 (334) 953-1451
courriel afri.aspjrench@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>

Choix de l'éditeur

- La stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes, vers la définition d'une stratégie de l'US Air Force pour l'Arctique, GIEC et IPBES – Instauration et importance, démocratie imparfaite : le point noir de la lutte anticorruption au Ghana, les défis de la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne* 2
Rémy M. Mauduit

Articles

- Le professionnalisme après le Printemps arabe
Un spectre exagéré.* 4
Barah Mikaïl, PhD
- La stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes* 11
R. Evan Ellis, PhD
- Vers la définition d'une stratégie de l'US Air Force pour l'Arctique* 34
Colonel(er) John L. Conway III, USAF
- Le Groupe d'experts sur l'évolution du climat et la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques
Instauration et importance.* 49
Steinar Andresen
G. Kristin Rosendal, PhD
- Une démocratie imparfaite
Le point noir de la lutte anticorruption au Ghana* 68
Kofi Nsia-Peptra, PhD
- Les défis de la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne* 87
Commandant Ryan McCaughan, USAF



Choix de l'éditeur

La stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes, vers la définition d'une stratégie de l'US Air Force pour l'Arctique, GIEC et IPBES – Instauration et importance, démocratie imparfaite : le point noir de la lutte anticorruption au Ghana, les défis de la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne

Le professeur Evan Ellis soutient, dans son article intitulé *La stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes*, qu'il est temps pour les États-Unis, leurs partenaires et la famille avec laquelle ils partagent cette région, de réfléchir à la manière d'optimiser leur coopération avec l'Amérique latine et les Caraïbes. Aucune autre région du monde n'a une influence aussi directe sur la prospérité et la sécurité des États-Unis. Aucune autre région du monde n'entretient des relations commerciales plus étroites avec les États-Unis ni ne reçoit autant d'investissements américains. Par conséquent, aucune région n'a un impact plus direct sur la sécurité économique et la prospérité des USA. Evan Ellis souligne que l'engagement des États-Unis doit s'appuyer sur des *partenariats* fondés sur le *respect mutuel* avec les différents pays de la région. Les États-Unis se doivent par ailleurs d'examiner la dynamique de l'Amérique latine et des Caraïbes et leurs propres actions dans la région à la lumière d'un ensemble plus vaste de relations internationales et du contexte régional.

Pour le Col John L. Conway III, USAF, à la retraite, auteur de l'article *Vers la définition d'une stratégie de l'US Air Force pour l'Arctique*, l'US Air Force se doit d'élaborer une stratégie arctique apte à compléter la *Stratégie arctique* du département de la Défense avec ses capacités aériennes, en faisant valoir les capacités dont elle dispose dans la région et celles qui peuvent être rapidement déployées. Elle doit également établir des partenariats avec les autres armées et les autres nations du Grand Nord afin de garantir la sûreté et la sécurité de la région au sein du Conseil de l'Arctique, conformément au droit international et aux accords multilatéraux. Il conclut que si l'US Air Force

demeure sans stratégie pour orienter son action, et silencieuse sur les questions qui sont clairement de son ressort, elle laisse les autres armées lui dicter son rôle et ses missions dans cette région.

La plupart des accords régionaux et globaux sur l'environnement sont dotés de comités consultatifs scientifiques constatent Steinar Andresen et G. Kristin Rosendal dans *Le Groupe d'experts sur l'évolution du climat et la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques – Instauration et importance*, le plus complet et le plus sophistiqué étant sans doute l'IPCC. Diverses études révèlent que si ces comités sont nécessaires, ils ne suffisent pas à garantir la gestion efficace des organisations. Singulièrement, le régime de la biodiversité ne disposait pas de comité scientifique jusqu'à la création de l'IPBES en 2011.

Selon le professeur Kofi Nsia-Pepira, la démocratie est généralement considérée comme un frein à la corruption. Le Ghana fait cependant figure d'exception. Cet état de fait est tout simplement dû à l'interprétation erronée de Freedom House qui définit le pays comme une démocratie complète plutôt que comme une démocratie imparfaite, comme le décrit justement l'Economist Intelligence Unit. Cette définition erronée a masqué l'étude de la corrélation entre la prétendue « démocratie » du Ghana et sa corruption endémique, malgré les nombreux travaux universitaires sur la question. Dans son article intitulé *Démocratie imparfaite : le point noir de la lutte anticorruption au Ghana*, Kofi Nsia Pepira affirme qu'une bonne gouvernance doit impérativement s'appuyer sur une volonté politique, un cadre et un leadership éthiques, des lois efficaces, des agences, une administration et des peines dissuasives pour juguler la corruption.

Dans *Les défis de la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne*, le commandant Ryan McCaughan, de l'USAF, analyse les enjeux du transport aérien en Afrique subsaharienne, les tentatives passées des États-Unis et de leurs partenaires pour résoudre ces problèmes et les raisons de leur insuffisance. Une méthode de recherche qualitative a été adoptée pour démontrer que le modèle d'appui actuel est insuffisant et onéreux, et que seule une approche générale et coordonnée associant les efforts des États-Unis, de l'Union africaine, de l'industrie américaine, des partenaires africains compétents et des autres états occidentaux intéressés, permettra de résoudre cette question.

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

Le confessionnalisme après le Printemps arabe

Un spectre exagéré

BARAH MIKAÏL, PHD*

Le confessionnalisme s'est amplifié à la suite des soulèvements populaires qui ont secoué le monde arabe. Les récents affrontements interconfessionnels qui suivirent la chute des gouvernants autoritaires arabes ont été provoqués par des désaccords idéologiques entre Islamistes et laïques, entre conservateurs et libéraux, ainsi que par des divisions religieuses entre Sunnites et Chiïtes, Musulmans et Chrétiens. Toutefois, la multiplication de tels affrontements à la suite des soulèvements de 2011 a également été attisée par des stratégies géopolitiques, des vides de pouvoir favorisant la réalisation d'ambitions et de programmes politiques. Alors que le confessionnalisme est réel et comporte des risques importants, il n'est pas le moteur principal des divisions qui règnent dans la région. L'Occident ne doit pas perdre de vue le fait que de nombreux régimes attisent le confessionnalisme tout en négligeant d'autres clivages tels que les

*L'auteur est directeur de recherches au *Fundación para las Relaciones Internacionales y El Dialogo Exterior* (FRIDE), un *think tank* sur l'action à l'échelle mondiale basé à Madrid qui produit une analyse des principaux débats portant sur les relations internationales. Il est un spécialiste de la géopolitique de l'eau et l'un des participants à un projet consacré à l'étude de la politique, de la religion et de leurs interactions dans les conflits contemporains. Avant de devenir membre de FRIDE, le docteur Mikaïl dirigea le programme de maîtrise de relations internationales, ainsi que tous les séminaires consacrés au Moyen Orient, à l'Afrique du Nord et à la géopolitique de l'eau, à l'Institut supérieur d'études des relations internationales et stratégiques à Paris (2002-2010). Il travailla au Secrétariat Général pour l'Administration (Ministère français de la Défense) et dirigea entre 2005 et 2007 le programme consacré aux questions relatives à l'eau au Collège Interarmées de Défense de Paris. Le docteur Mikaïl est également maître de conférences à l'Institut des études européennes de l'Université Paris-VIII. Il est membre du comité de rédaction des revues universitaires françaises *Revue internationale et stratégique* (RIS) et *Confluences Méditerranée*. Il est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université Paris-VIII Saint Denis, d'une maîtrise de coopération internationale et de civilisations arabes et islamiques de l'Université Marc Bloch.

Cet article apparaissait auparavant comme MIKAÏL, Barah, « Sectarianism after the Arab Spring: an exaggerated spectre », Policy Brief no. 116, Madrid : FRIDE, février 2012. Reproduit avec l'autorisation de FRIDE. Cet article a été publié dans l'édition du 1^{er} trimestre 2014 d'*Air & Space Power Journal-Afrique et Francophonie*.

spécificités régionales des programmes, un manque de respect pour les droits de l'homme, la corruption et de mauvaises conditions économiques.

Pourtant, aussi manipulée qu'elle puisse être, la montée du confessionnalisme dans la région Moyen Orient et Afrique du Nord (MOAN) risque de saper les perspectives d'établissement de sociétés démocratiques pacifiques et stables dans le monde arabe. Cela soulève plusieurs questions. Comment les acteurs politiques favorisent et instrumentalisent-ils la réapparition des clivages religieux et confessionnels traditionnels ? Comment ont réagi les gouvernements de la région ? Que pourraient faire l'Europe et le reste de la communauté internationale pour limiter les risques de voir le confessionnalisme nuire aux transitions pacifiques vers la démocratie ?

Approfondissement des divisions traditionnelles

Même si le confessionnalisme n'est pas nouveau dans la région MOAN, il a pris des dimensions alarmantes dans un contexte régional changeant. De nombreuses analyses de ce confessionnalisme se concentrent sur les divergences religieuses et politiques entre l'Arabie saoudite sunnite et l'Iran chiïte. Les Saoudiens et les Iraniens sont des rivaux stratégiques régionaux. De la même façon, les autres pays arabes du Golfe s'inquiètent des relations de l'Iran avec les Arabes chiïtes ainsi que de l'influence croissante de Téhéran dans la région du à sa forte présence dans l'Irak de l'après-Saddam et des ses alliances avec le gouvernement syrien et le Hezbollah libanais.

Naturellement, lorsque le Printemps arabe ouvrit de nouvelles perspectives d'influence régionale, les tensions entre l'Iran et les pays du Golfe montèrent. Téhéran exprima initialement sa satisfaction concernant le renversement de Ben Ali en Tunisie et de Moubarak en Égypte. Du point de vue iranien, la décision prise par les populations arabes d'évincer leurs gouvernants pro-occidentaux fut une bonne nouvelle. L'attitude de Téhéran changea toutefois quand des émeutes éclatèrent sur le territoire de son allié arabe le plus fidèle, la Syrie. Cela confirma les soupçons des pays arabes du Golfe, pour lesquels l'unique raison ayant conduit l'Iran à louer les soulèvements fut qu'ils lui offraient la chance d'atteindre ses intérêts stratégiques.

Les soupçons basés sur les divergences interconfessionnelles et les programmes politiques présumés dominèrent également les débats intérieurs dans plusieurs pays de la région MOAN. En Tunisie et en Égypte, les adversaires des groupes affiliés aux Frères musulmans et des partis salafistes déploraient le soutien financier islamiste pro-Sunnite présumé apporter par l'Arabie saoudite et le Qatar. À Bahreïn, qui est gouverné par une minorité sunnite, les émeutes anti-régime dominées par les Chiïtes conduisirent le gouvernement bahreïni et ceux de plu-

sieurs états voisins à accuser l'Iran d'ingérence. Des accusations semblables furent lancées par l'Arabie saoudite lorsque des émeutes éclatèrent dans l'est du pays, où les Chiïtes sont majoritaires.

Des divisions abondent également au-delà du clivage apparent entre Sunnites et Chiïtes. Dans les Émirats arabes unis, malgré l'absence de manifestations, l'appareil d'état prétextait les risques d'une ascension des Frères musulmans dans la région et critiqua les sermons du prédicateur Sheikh Youssef al-Qaradawi, qui soutenait le Qatar. Ainsi, les autorités des Émirats dénoncèrent la façon dont certains pays de la région (le Qatar et l'Arabie saoudite en particulier) se tenaient prêts à soutenir des groupes dont les programmes étaient à dominante religieuse afin de renforcer leur propre influence dans la région.

L'approfondissement des clivages interconfessionnels historiques dans la région fut accéléré par le Printemps arabe mais ses débuts remontent plus loin dans le temps. En Irak, les affrontements interconfessionnels sont endémiques depuis la chute de Saddam Hussein en 2003. Le gouvernement central irakien reste fragile, ayant du mal à garantir l'unité nationale. Les Sunnites de la région du centre se virent pris comme dans un étau entre les puissantes factions régionales rivales que sont les Kurdes, dont la présence s'accroissait dans le nord, et les Chiïtes dans leur bastion du sud. Pendant la guerre israélo-libanaise de l'été 2006, plusieurs des détracteurs du Hezbollah tels que l'Arabie saoudite, l'Égypte, Israël et certains membres de l'Union européenne estimèrent que l'Iran était derrière les actions du Hezbollah. Au Maghreb, les relations diplomatiques entre le Maroc et l'Iran furent suspendues en 2009 après que le premier eut accusé l'autre d'essayer de convertir les Marocains au Chiïsme. À la suite des transferts de pouvoir survenus en 2011-2012, plusieurs pays arabes craignent aujourd'hui que de telles tendances confessionnelles puissent atteindre leur propre territoire et le déstabiliser. Plusieurs gouvernements de la région se sont par conséquent sentis obligés de réagir à ces développements afin d'éviter une possible contagion.

Entre endiguement et instrumentalisation

Depuis le renversement de certains de leurs pairs autoritaires, les gouvernants arabes ont tenu à éviter deux sortes de contagion : changement révolutionnaire de régime et perte de cohésion sociale par affrontements interconfessionnels. La vague de soulèvements populaires qui débuta en Tunisie a affecté la plupart des pays arabes, à de rares exceptions près. Les gouvernants arabes menacés ont, en soulignant leur propre importance dans le maintien de la stabilité, simultanément endigué et instrumentalisé les tensions d'origine confessionnelle.

À la suite de la chute de Ben Ali et de la propagation des soulèvements, les gouvernants arabes de la région adoptèrent des mesures strictes visant à endiguer

les manifestations à l'intérieur, généralement sous le prétexte de préserver la sécurité nationale. En même temps, l'insistance excessive des dirigeants arabes sur les dangers du confessionnalisme leur permettait fort à propos d'atteindre leur objectif de sauvegarde de la mainmise sur le pouvoir par les élites dirigeantes. Le risque de divisions interconfessionnelles est réel et existe dans plusieurs pays arabes. Au Liban, les affrontements interconfessionnels entre Sunnites et Alaouites à Beyrouth et dans le nord du pays sont réapparus. Néanmoins, les gouvernements arabes ont adroitement instrumentalisé les dangers tangibles du confessionnalisme pour étouffer les manifestations.

En Arabie saoudite, la répression des timides soulèvements dans l'est du pays fut présentée par les gouvernants comme une lutte contre la sédition menée par les Chiïtes. Une stratégie de diplomatie publique comparable fut adoptée à Bahreïn, où la violence prit une plus grande ampleur. Le président yéménite Saleh qualifia les tensions entre les communautés de complot visant à déstabiliser et diviser le pays.

Les tensions confessionnelles ont pris les proportions les plus alarmantes en Syrie, où les émeutes se transformèrent rapidement en violence entre Sunnites et Alaouites chiïtes. Le régime syrien mena une répression brutale et justifia ses actions par la menace d'une « conspiration étrangère ». La querelle confessionnelle finit par servir le régime Assad dans ses efforts visant à entraver la dynamique de manifestations en empêchant la population de descendre dans la rue. En Arabie saoudite et à Bahreïn, le confessionnalisme fut utilisé comme prétexte pour critiquer le rôle croissant joué par l'Iran dans la région. Il est particulièrement significatif que le Conseil de coopération du Golfe ait offert une adhésion à la Jordanie et au Maroc. Bien que toujours en suspens, ce projet d'alliance des royaumes arabes peut être interprété comme un moyen d'établissement d'une « alliance sunnite » s'opposant à l'Iran et à sa stratégie présumée d'expansion régionale « pan-chiïte ».

Brandir l'argument du confessionnalisme est un outil puissant car il effraye de nombreuses communautés du monde arabe telles que les Berbères d'Afrique du Nord. Les tensions aussi bien interconfessionnelles qu'interreligieuses entre Chrétiens et Musulmans offrent des scénarios menaçants dans plusieurs pays, y compris entre Coptes et Musulmans sunnites en Égypte, ainsi qu'au Liban et en Irak, où les divisions interconfessionnelles se reflètent dans les institutions publiques.

Néanmoins, l'instrumentalisation du confessionnalisme pourrait également se retourner contre les gouvernants et leurs intérêts. Le fait d'attirer l'attention sur les tensions interconfessionnelles fait courir le risque de voir de tels scénarios adoptés et renforcés par la population comme une prédiction qui se matérialise. Cela vaut également pour l'accent excessif mis actuellement dans les reportages et

les analyses consacrés par la presse aux attaches confessionnelles, ethniques et tribales. L'importance excessive accordée à ces questions en tant qu'importante source d'identité régionale met en doute l'intégrité de l'état-nation et risque d'affaiblir la cohésion nationale et favoriser la désintégration.

Comment réagir

Nombreux sont les acteurs internationaux engagés dans la région qui se sont laissés tromper par le spectre du confessionnalisme. Les États-Unis et l'Union Européenne furent les premiers à avoir cru à une telle explication. Ce faisant, les pays occidentaux risquent de ne pas saisir des nuances importantes. Les attaches confessionnelles sont une réalité, comme l'est un certain potentiel de conflits qui leur est propre. Les affrontements interconfessionnels ne représentent toutefois pas le défi le plus pressant auquel le monde arabe d'aujourd'hui est confronté.

Les soulèvements indiquent clairement que des doléances politiques et socioéconomiques sont au centre des demandes formulées par les citoyens. En Tunisie, en Égypte et au Yémen, les manifestations initiales furent basées sur des demandes de changement exprimées par de larges segments de la société, y compris les jeunes, les chômeurs et les dissidents sans attaches solides ni considérations confessionnelles. C'est la recherche d'un avenir meilleur et de nouvelles règles politiques qui alimentait principalement leurs demandes. Quels que soient la tribu, le clan, la religion, la secte ou l'ethnie auxquels ils appartenaient, les citoyens revendiquaient la « dignité » avant toute autre chose. Ce fut seulement au bout d'un certain temps que les tendances au confessionnalisme prirent le devant de la scène. Lorsque les transitions semblèrent faire machine arrière, les citoyens choisirent de plus en plus de s'identifier en fonction de leurs appartenances tribales ou confessionnelles, plutôt que de leurs appartenances politiques.

La communauté internationale devrait avoir tiré un certain nombre d'enseignements de l'Irak et de l'Afghanistan. Après avoir été envahis, les deux pays connurent une aggravation des tensions interconfessionnelles internes. Cela fut dû dans une large mesure à l'importance excessive accordée au rôle des communautés confessionnelles dans les processus de transition. Au lieu de faire confiance au potentiel de cohésion transcommunautaire nationale propre à chaque pays, les puissances envahisseuses accordèrent une part égale de prérogatives politiques aux différentes communautés. Cela déclencha un approfondissement des divisions entre les divers groupes. Les communautés les plus nombreuses finirent par considérer cela comme une excellente chance de renfoncer leur position. Alors que les Chiites dominent le processus politique actuel en Irak, le peuple pachtoune est majoritaire au sein du gouvernement afghan.

Les soulèvements arabes confirmèrent la tendance de longue date de l'Occident à favoriser un processus de transition qui accorde une haute priorité à des « droits des minorités » bien délimités. L'insistance occidentale quant aux droits de la communauté copte d'Égypte en est un bon exemple. En Syrie, les États-Unis insistent régulièrement sur le fait qu'ils veulent que les membres de l'opposition (en particulier ceux qui font partie du Conseil national syrien) s'engagent plus clairement à protéger les « droits des minorités ». Il y a toutefois dans ce domaine un certain manque de cohérence : en général, la défense potentiellement digne de louanges par les pays occidentaux des droits des minorités semble être moins ardente quand il s'agit de défendre ceux des Chiïtes. La communauté internationale a par exemple fait la sourde oreille aux demandes de changement formulées par les communautés chiïtes à Bahreïn, en Arabie saoudite et au Yémen. En particulier, les affrontements violents entre les armées bahreïnis et saoudiennes d'une part et des manifestants chiïtes d'autre part en 2011 et 2012 n'ont donné lieu à aucune condamnation internationale aussi sévère et résolue que dans le cas syrien.

En Libye, la division entre groupes a été implicitement encouragée plutôt qu'évitée. Après la chute de Kadhafi, les divisions se sont aggravées entre les membres du Conseil national de transition (CNT). Étant donné que le pays est relativement homogène en termes confessionnels (Sunni), les divisions tribales, régionales et idéologiques jouent un plus grand rôle. Depuis les débuts des manifestations anti-Kadhafi, celles-ci se concentrèrent sur Benghazi, plus ou moins au détriment des priorités régionales. Les rivalités régionales, idéologiques et tribales ont crû progressivement depuis lors. Par suite de l'histoire décentralisée et des structures de la société en Libye, la cohésion nationale y a été plus problématique que partout ailleurs dans la région. En outre, aucune mesure concrète d'organisation d'une transition dans l'après-Kadhafi n'avait été définie avant la chute du chef d'État libyen. Il en résulta une division plus marquée entre les principaux éléments de la population sur des bases idéologiques (Islamistes contre laïques) ou ethniques (Arabes contre Berbères, ainsi que rivalités tribales).

Même si la protection des droits des minorités par l'état est importante, les gouvernements étrangers devraient insister sur la consolidation de la règle de droit, de la citoyenneté et des droits de l'homme considérés globalement, sans accorder une importance particulière à une communauté ou minorité quelconque. En s'abstenant de faire des distinctions entre une communauté et une autre, l'Union Européenne et les États-Unis amélioreraient leur crédibilité et gagneraient la confiance des populations dans la région. Même si la Russie et la Chine sont peut-être mal placées pour donner des leçons de respect des droits des minorités, ces deux pays tirent avantage de la perception (qu'elle soit justifiée ou non) selon laquelle ils sont plus réticents à choisir des gagnants et à dresser les commu-

nautés les unes contre les autres. Les pays occidentaux desservent leur propre cause lorsque leurs actions amènent à les soupçonner de vouloir diviser pour régner.

Conclusion

Les préoccupations légitimes quant aux dangers que présentent les conflits interconfessionnels en viennent à se confondre avec des considérations d'ordre géostratégique, souvent au détriment de la sécurité régionale. Les craintes de certains gouvernants arabes d'être balayés par les soulèvements persistants les conduisent à instrumentaliser le confessionnalisme comme une forme d'assurance sur la vie. La fréquente référence au fossé entre Sunnites et Chiïtes vraisemblablement encouragé par l'Iran en est l'exemple le plus évident. Les acteurs occidentaux ont besoin d'élargir leur interprétation de certains événements survenant dans la région au-delà d'un fondement purement confessionnel. Les acteurs occidentaux et locaux doivent cesser de voir la région MOAN dans une optique confessionnelle et viser plutôt à renforcer la cohésion interne des états-nations.

La Libye offre une chance concrète de le faire. Les contradictions internes du CNT, combinées à une montée des tensions tribales et locales, donnent à l'Occident la possibilité de poser des conditions à son soutien de la reconstruction du pays. Pendant ce temps, en Syrie, il serait sage pour la communauté internationale d'élargir son interprétation confessionnelle des faits, selon laquelle les Alaouites dominant et excluent toutes les autres communautés. Cet élargissement devrait se rapprocher d'un scénario trans-confessionnel plus pragmatique, demandant à tous les Syriens sans référence à une communauté quelconque particulière, de définir ensemble une vision partagée de l'avenir de la Syrie.

La stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes

R. EVAN ELLIS, PHD*

L'amère élection présidentielle américaine de 2016 appartient désormais au passé. Avec l'arrivée au pouvoir de l'administration de Donald Trump en janvier 2017, il est apparu nécessaire de faire figurer l'Amérique latine et les Caraïbes au rang de priorité. À l'heure actuelle, la région ne compte aucun état ou groupe terroriste représentant une menace notoire, immédiate et crédible pour les États-Unis. Cependant, cette absence de risque n'est pas une raison suffisante pour reléguer la région à la fin de la longue liste des préoccupations de la nouvelle administration en matière de sécurité nationale.

Aucune autre région du monde n'entretient des relations commerciales plus étroites avec les États-Unis ni ne reçoit autant d'investissements américains et, par conséquent, aucune région n'a une influence plus directe sur la sécurité économique et la prospérité des USA¹. Par ailleurs, sa proximité physique avec les États-Unis, matérialisée par la frontière terrestre avec le Mexique et les approches maritimes du Pacifique et de la mer des Caraïbes, établit entre la situation de cette région et la sécurité physique de la nation un lien qui n'existe avec aucune autre partie du monde. Ainsi, les dizaines de milliers d'enfants de migrants issus d'Amérique centrale qui sont arrivés à la frontière à l'été 2014 ont obligé les États-Unis à dépenser plus de 3,7 milliards de dollars pour gérer la crise². Quand le virus Zika a commencé à se répandre à travers la région, il ne lui a pas fallu longtemps pour atteindre Miami³. Quand l'expulsion d'immigrés venus d'Amérique centrale a entraîné la création des gangs de rue Mara Salvatrucha et Barrio 18 au Salvador,

*Le Dr. R. Evan Ellis est directeur de recherche en études latino-américaines à l'US Army War College Strategic Studies Institute, spécialisé dans les relations de cette région avec la Chine et les autres acteurs n'appartenant pas à l'hémisphère occidental. Il a publié plus de 90 ouvrages et présenté ses travaux dans le cadre de nombreux forums commerciaux et gouvernementaux organisés dans 25 pays. Il a rendu compte des activités de la Chine en Amérique latine devant le Congrès américain et exposé ses recherches sur la Chine et les autres acteurs extérieurs à l'Amérique latine dans de multiples émissions radio et programmes de télévision. Ses travaux sont régulièrement cités dans la presse des États-Unis et des pays latino-américains. Le Dr. Ellis est titulaire d'un doctorat en science politique, avec une spécialisation en politique comparée.

**Le Dr. Ellis remercie son assistante de recherche, Jennifer Ng, pour la contribution qu'elle a apportée à ses travaux.

au Honduras et au Guatemala, ils n'ont pas tardé à se développer au sein des communautés d'immigrés centraméricaines des grandes métropoles américaines⁴.

En 2016, la promesse de Donald Trump, alors candidat à la présidence des États-Unis, de construire un mur le long de la frontière mexicaine a engendré une polémique d'envergure internationale, mais l'écho que rencontre le thème du « mur » auprès d'une grande partie de l'électorat américain illustre l'impact sur les États-Unis de cette région avec laquelle ils sont étroitement liés, géographiquement et économiquement.

Le contexte stratégique de l'Amérique latine

Le contexte stratégique de l'Amérique latine est généralement méconnu. Bien qu'elle ne soit pas affectée par des conflits interétatiques, cette région n'est pas pour autant en paix. Parmi les cinquante villes affichant les taux d'homicide les plus élevés au monde, quarante-trois se situent en Amérique latine⁵. Aux États-Unis, l'idée que les problèmes qui affectent l'Amérique latine sont de nature différente de ceux que rencontrent les autres régions du monde, et notamment le Moyen-Orient, est largement répandue. Il convient par conséquent de rappeler que le chaos qui a gagné les états du Moyen-Orient suite au Printemps arabe n'était pas dû à des conflits interétatiques mais, tout comme en Amérique latine, à des tensions socioéconomiques alimentées par la dynamique de la mondialisation, que les institutions publiques faibles et passives se sont avérées incapables de gérer.

Si les défis de l'Amérique latine diffèrent de ceux des autres régions du monde dans leur ampleur et leurs détails, ils recèlent la même capacité d'explosion, susceptible de mettre en danger la sécurité nationale des États-Unis.

Le contexte stratégique de l'Amérique latine et des Caraïbes est caractérisé par l'interaction complexe entre des dynamiques mondiales et nationales, incluant les actions des États-Unis et celles de multiples autres acteurs situés hors de l'hémisphère. Les facteurs qui menacent le plus la stabilité de cet environnement sont de deux ordres : 1) les défis posés à l'ordre public et aux institutions par la criminalité transnationale organisée et 2) les impératifs de l'interdépendance mondiale.

Criminalité transnationale organisée

L'Amérique latine fait certes face à de nombreux problèmes liés au sous-développement, aux inégalités et à l'injustice, mais c'est surtout la criminalité transnationale organisée qui l'entraîne activement sur la mauvaise pente. Les activités des organisations criminelles animées par l'appât du gain, qui recourent notamment à la corruption et à l'intimidation, gangrènent les institutions publiques

et la société civile. Dans le même temps, elles sapent l'ordre public en engendrant des activités illégales et de la violence.

Ces conséquences sont le fait de différents types d'organisations criminelles agissant de différentes manières. Parmi elles figurent de grands cartels, de petits groupes impliqués dans le trafic de stupéfiants, capitaux, personnes et marchandises sur le territoire national, des gangs transnationaux tels que Mara Salvatrucha et Barrio 18 qui extorquent les personnes et les entreprises, vendent de la drogue et commettent de petits délits dans les zones qu'ils dominent, et même des organisations qui commettent leurs délits au nom d'objectifs politiques, telles que les FARC (Revolutionary Armed Forces of Columbia) et l'ELN (National Liberation Army) en Colombie ou Sendero Luminoso au Pérou.

Interdépendance mondiale

Si l'interdépendance mondiale peut avoir des effets positifs sur le plan économique et social, elle a également des conséquences déstabilisatrices. Le développement constant des liens économiques de la région avec le reste du monde, en matière de commerce, investissement et finance, a également permis la mondialisation de la criminalité organisée et du blanchiment de capitaux. Il a par ailleurs accru la vulnérabilité de la région face aux chocs extérieurs, tels que la chute du prix des produits de base qu'elle exporte.

Dans le domaine de l'information, la transmission des données via Internet, les réseaux sociaux et les téléphones contribuent à la diffusion des idées. Certaines ont trait aux innovations qui améliorent la condition humaine, mais d'autres ont un caractère subversif allant des techniques de fabrication de bombes au recrutement mondial de « loups solitaires » prêts à commettre des actes terroristes.

Les mouvements mondiaux de population incluent l'immigration clandestine et les activités liées au trafic d'êtres humains telles que la prostitution forcée. La migration des populations favorise également la transmission des maladies et la propagation des organisations criminelles dans les villes étrangères. Mara Salvatrucha s'est ainsi établi à Washington DC, tandis que le groupe brésilien First Capital Command s'implantait en Bolivie, au Pérou et au Paraguay.

Enfin, l'interdépendance mondiale facilite les interactions de la région avec les acteurs extérieurs à l'hémisphère. Parmi eux figurent la Chine, qui recherche des marchés, des produits de base, des denrées agricoles et des technologies, adoptant une approche qui discrédite les institutions établies telles que la banque interaméricaine de développement, et les États-Unis qui poursuivent leurs propres objectifs politiques dans la région. La Russie et l'Iran interviennent également en Amérique latine, investissant dans le secteur minier et pétrolier, la construction, les ventes d'armes et s'engageant dans la sphère politique et sécuritaire.

Si la criminalité transnationale organisée et les activités des acteurs extérieurs à l'hémisphère dans la région sont susceptibles d'influer sur la sécurité nationale des États-Unis, l'Amérique latine ne peut plus être considérée comme le théâtre d'affrontement entre blocs ou idéologies comme au temps de la Guerre froide. Le véritable débat d'idées qui la caractérise aujourd'hui découle, au contraire, du contexte à la fois mondial et régional, et porte sur la meilleure manière de développer l'économie tout en garantissant une justice sociale relative. Le mélange instable de politiques néoclassiques, étatistes et populistes adoptées par les gouvernements successifs de la région tente de répondre à cette question qui traduit les aspirations fondamentales au bien-être de la population.

Vers la définition d'une stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes

Bien que les États-Unis interagissent en permanence avec l'Amérique latine et les Caraïbes, encourageant activement les politiques fondées sur la démocratie, les droits de l'homme, le libre-échange et des institutions fortes⁶, une stratégie cohérente leur permettant d'orienter cet engagement et de prioriser leurs actions leur fait encore défaut. L'objectif du présent article est de proposer un tel cadre.

La stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes doit être étayée par un concept convainquant lui permettant de tirer profit de ses atouts et de poursuivre ses objectifs avec des ressources limitées pour faire face aux nombreuses options dont dispose la région dans le monde interdépendant d'aujourd'hui.

L'engagement des États-Unis doit s'appuyer sur des partenariats fondés sur le respect mutuel avec les différents pays. Les USA se doivent par ailleurs d'examiner la dynamique de l'Amérique latine et des Caraïbes et leurs propres actions dans la région à la lumière d'un ensemble plus vaste de relations internationales et du contexte régional.

Le présent article soutient que l'engagement des États-Unis en Amérique latine et dans les Caraïbes doit reposer sur sept piliers :

1. Établir des institutions fortes et l'état de droit
2. Contribuer à la réussite des pays amis qui adoptent une approche conforme aux valeurs des États-Unis
3. Contenir les rivaux modérés des États-Unis
4. Se préparer à d'éventuels événements critiques
5. Définir les règles du jeu
6. Connaître les liens qu'entretient la région avec les autres parties du monde

7. Être attentif aux perceptions de la puissance et de l'autorité morale des États-Unis dans le monde

Établir des institutions fortes et l'état de droit

Des institutions régionales fortes et un état de droit bien établi permettraient aux États-Unis d'atteindre plus facilement la plupart de leurs objectifs dans la région, qu'il s'agisse de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme, de favoriser le développement et la justice sociale ou de lutter contre l'influence malveillante de certains acteurs étrangers. Les institutions faibles sont plus vulnérables face à l'exploitation des entreprises étrangères et des élites nationales, ainsi qu'aux dérives de leaders populistes qui s'appuient sur le soutien des partisans qu'ils ont mobilisés (en particulier quand la population tolère que les résultats d'un leader populaire soient placés au-dessus des pouvoirs et contre-pouvoirs du système politique national).

Quand dans un pays, la transparence fait défaut et les règles ne sont pas respectées, la corruption prospère, renforçant les inégalités entre ceux qui disposent du pouvoir économique et politique et les autres, ébranlant dans ce processus la foi de la population dans la démocratie et le libre-échange. Au final, c'est la confiance de la population dans la viabilité des concepts occidentaux de démocratie et de libre-échange pour construire une société juste et prospère qui est mise à mal. Par ailleurs, les acteurs étrangers (dont notamment la Chine) ont plus de facilité à établir leur position commerciale et leur influence politique dans les pays où les institutions et l'état de droit sont fragilisés, en courtisant les élites plutôt qu'en s'adonnant à une concurrence loyale et transparente.

Contribuer à la réussite des pays amis qui adoptent une approche conforme aux valeurs des États-Unis

Dans plusieurs pays latino-américains, les frustrations engendrées par les politiques de présidents socialistes ou populistes ont porté au pouvoir de nouveaux chefs d'état plus favorables aux États-Unis et aux concepts occidentaux pour la gestion de leurs institutions économiques et politiques. Suite à la victoire américaine au sortir de la Guerre froide, la supériorité apparemment démontrée du modèle économique américain sur le modèle soviétique a sans doute conduit une large majorité de la population latino-américaine à élire des chefs d'état favorables aux États-Unis et à l'économie de marché. Les politiques économiques néolibérales adoptées par ces gouvernants sont connues sous le nom de « consensus de Washington ». Certaines personnes, comme l'historien Francis Fukuyama, consi-

dérant que ce nouveau consensus était durable, l'ont désigné comme la « fin de l'histoire⁷ ».

Toutefois, ces politiques n'ont pas résolu les problèmes fondamentaux de l'Amérique latine tels que le sous-développement et les inégalités sociales. Avec le temps, les populations ont donc perdu toute confiance dans ces politiques et les leaders qui les défendaient ont été remplacés par d'autres proposant, dans certains cas, de nouvelles approches associant libre-échange et politiques socialistes, et relevant dans d'autres d'un socialisme populiste.

Tout comme au sortir de la Guerre froide, les États-Unis ont aujourd'hui tout intérêt à ce que la nouvelle génération de leaders sud-américains adeptes du libéralisme et de l'économie de marché réussissent dans leur entreprise et à ce que leurs politiques produisent des résultats positifs leur assurant un succès politique durable dans leur propre pays et dans d'autres pays de la région inspirés par leur exemple.

Pour les États-Unis, l'impératif stratégique consistant à garantir le succès des politiques conformes à son idéologie économique et politique s'articule autour de deux axes : 1) assurer le succès de ses « nouveaux amis » et 2) soutenir ceux qui sont « en difficulté ». En ce qui concerne la première catégorie, les États-Unis se sont vu donner une nouvelle chance en 2016 par les gouvernements relativement pro-marché et pro-US, en Argentine, au Brésil, au Pérou et en Guyane. Il est essentiel d'aider chacun de ces pays à réussir.

Argentine

Mauricio Macri a remporté les élections en novembre 2015, mettant ainsi un terme à 12 ans de socialisme sous l'autorité de Nestor Kirchner et de sa femme Cristina Fernandez. Au moment de sa prise de fonction, le président s'est montré prêt à résoudre la bataille juridique autour de la dette argentine, à adopter une politique économique davantage axée sur le marché afin de restaurer la santé financière du pays et à améliorer les relations avec les États-Unis et d'autres pays développés desquels l'Argentine s'était éloignée sous la présidence de Kirchner⁸.

Le succès du président Macri, dans la mise en place de cette nouvelle orientation, est essentiel pour les États-Unis et pour la région, à de nombreux titres. L'Argentine est un acteur majeur des forums multilatéraux régionaux. Sa participation constructive à l'Organisation des États américains (OEA) et son éventuelle propension à s'appuyer sur l'OEA plutôt que sur l'Union des nations sud-américaines ou la Communauté d'États latino-américains et caraïbes dans la gestion des querelles régionales pourrait permettre de restaurer la suprématie du Système interaméricain mené par l'OEA, dont sont membres les États-Unis. Dans sa démarche, le gouvernement Macri rencontre de multiples obstacles. À

l'intérieur, il est confronté à des structures qui paralysent les efforts de son administration⁹.

L'Argentine est également ébranlée par les flux de stupéfiants, notamment dans le nord, qui proviennent de pays tels que le Pérou et la Bolivie et transitent vers le Brésil et l'Europe. Les saisies de drogue ont, en effet, connu une augmentation de 700 pour cent durant la première année au pouvoir de l'administration Macri¹⁰. Estimant à 70 tonnes le volume de cocaïne qui transite par l'Argentine chaque année, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence et autorisé l'utilisation des avions militaires pour intercepter les avions soupçonnés de transporter de la drogue¹¹.

Par ailleurs, l'Argentine est toujours tentée de miser sur ses relations économiques avec la Chine qui lui achète une grande partie de sa production de soja et dont les entreprises réalisent de nombreux grands projets d'infrastructure nationale financés par les banques chinoises. Parmi ces projets figurent deux vastes installations hydroélectriques, divers réacteurs nucléaires et la rénovation de la ligne ferroviaire Belgrano-Cargas¹². En deux mots, si le succès du gouvernement Macri est d'une importance stratégique pour les États-Unis, le risque n'en demeure pas moins qu'il ne s'engage sur une voie moins souhaitable.

Brésil

Au Brésil, comme en Argentine, le gouvernement pro-marché et pro-US de Michel Temer a succédé à celui plus à gauche de Dilma Rousseff, faisant ainsi évoluer la politique étrangère brésilienne, jusqu'ici plus ou moins subtilement dirigée contre les intérêts stratégiques des États-Unis dans la région, cherchant à remplacer l'OEA par l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) et la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC) et à renforcer les alliances informelles avec la Russie et la Chine au sein du groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud)¹³. La position de Temer, arrivé au pouvoir suite au processus controversé de destitution de Dilma Rousseff, a surmonté la plupart des obstacles internes venant de la gauche, qui considère la destitution comme un coup d'état de facto. Cependant, Temer peine à établir sa légitimité et à rendre le pays gouvernable, ses principaux alliés et les membres de son gouvernement, et peut-être Temer lui-même, faisant face à des poursuites judiciaires dans le cadre de l'affaire Petrobras¹⁴. Il doit également relever une économie qui devrait enregistrer cette année une contraction de 3,4 pour cent¹⁵, avant les nouvelles élections prévues en 2018. Dans ce contexte, il peut être tenté de se tourner vers la Chine, principal acheteur de la production de soja, de fer et de pétrole du Brésil et important créancier de ses institutions.

Pérou

Au Pérou, l'économiste néolibéral pro-américain Pedro Pablo Kuczynski a succédé à Ollanta Humala à la présidence du pays. Bien que politiquement modérée, l'administration Humala était secouée par les scandales¹⁶. Sa position stratégique en bordure de l'océan Pacifique fait du Pérou l'un des acteurs clés dans les relations entre l'Amérique du sud et l'Asie, notamment au sein de l'APEC (Coopération économique des pays d'Asie-Pacifique) dont il a accueilli le forum en novembre 2016. Le Pérou est amené à jouer un rôle déterminant dans la mise en place d'institutions régionales telles que le Partenariat Trans-Pacifique et l'Alliance du Pacifique, ainsi que d'institutions interaméricaines telles que l'OEA, l'UNASUR et la CELAC. Il est en outre le principal partenaire commercial et militaire de la Chine¹⁷ et de la Russie¹⁸ dans la région.

Si le Pérou anticipe une croissance économique de 4,2 pour cent en moyenne jusqu'en 2021¹⁹, ses industries minière et pétrolière souffrent toujours du recul des prix mondiaux de ces matières premières. Le pays fait également face à des problèmes de gouvernance dans ses régions reculées, dans les montagnes et dans la forêt tropicale, résultant des conflits qui opposent les compagnies minières et pétrolières et les communautés locales affectées par leurs activités.

Le Pérou est, en outre, confronté à des difficultés croissantes liées à l'exportation de cocaïne et de produits miniers illégaux vers l'Europe, les États-Unis et l'Asie²⁰. La culture de coca est en pleine expansion dans le nord du pays, dans la région située au sud du Río Putumayo (en partie en raison de la suspension des pulvérisations aériennes des plants de coca par son voisin du nord, la Colombie). Elle s'étend de la même manière sur la côte orientale des Andes péruviennes. Parallèlement, les activités minières illégales se développent dans la région de Madre de Dios et les départements voisins tels que Puno et Cusco. Les exportations vers la Bolivie voisine de cocaïne et de produits intermédiaires issus de la coca, ainsi que des métaux et minéraux provenant du secteur minier informel, ne cessent d'augmenter, renforçant la criminalité organisée et les défis sociaux qui en découlent²¹.

Guyane

En Guyane, l'élection en mai 2015 du gouvernement afro-guyanais de général de brigade et de l'ancien professeur américain David Granger a mis un terme à 23 ans de pouvoir indo-guyanien, mettant ainsi en lumière la corruption généralisée des gouvernements précédents²². La position géographique de ce pays de langue anglaise, situé à l'est du Venezuela, sur la rive sud du bassin caribéen, lui confère un rôle majeur dans la sécurité des Caraïbes, tandis que la découverte de

gisements d'hydrocarbures offshore pourrait fournir de nouvelles ressources considérables à ce pays démun²³.

Dans le même temps, cependant, il est menacé par les visées militaires du Venezuela, qui a réitéré ses revendications historiques sur la Guayana Esequiba, suite à la découverte de gisements pétroliers dans la région. Par ailleurs, la position politique de la coalition afro-guyanaise qui a propulsé Granger au pouvoir demeure fragile, les Afro-Guyanais ne représentant qu'une petite minorité dont l'ascension s'appuyait en partie sur un nouveau mouvement politique centriste, le parti Alliance for Change, essentiellement composé d'électeurs indo-guyanais.

Outre la nécessité pour les États-Unis de garantir le succès du virage opéré par les gouvernements susmentionnés vers des politiques plus conformes à leurs objectifs, il leur faut également aider cinq autres régimes amis de longue date à surmonter les défis majeurs auxquels ils font face, en raison de leur position stratégique : le Mexique, la Colombie, le Honduras, la République dominicaine et le Paraguay.

Mexique

Contrairement aux idées largement répandues aux États-Unis, le Mexique est un pays relativement moderne à revenu intermédiaire, doté d'une économie diversifiée et d'institutions publiques efficaces, excepté dans sa gestion de la criminalité organisée. Le Mexique est sans doute le plus important partenaire stratégique des États-Unis, la prospérité économique des deux états étant étroitement liée dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain.

L'étroite relation économique qui unit le Mexique et les États-Unis a constitué un rempart à la progression d'acteurs extérieurs à l'hémisphère, tels que la Chine, la Russie et l'Iran. Si le Mexique développait d'importantes relations économiques et politiques amicales avec ces acteurs, les États-Unis seraient contraints de revoir entièrement leur position en matière de sécurité dans la région. La rhétorique anti-mexicaine des élections présidentielles de 2016 a incité de nombreux mexicains à réévaluer leurs relations historiquement tendues avec les États-Unis, sans toutefois conduire jusqu'ici le pays à modifier radicalement sa position à l'égard des acteurs extérieurs.

Le Mexique est également un partenaire clé des États-Unis dans la lutte contre les trafics de stupéfiants, de migrants et d'armes, ainsi que dans la gestion de la sécurité le long de leur frontière commune. Le Mexique partage, en outre, le bassin caribéen avec les États-Unis, et notamment ses gisements de pétrole. Il s'intéresse donc fortement, tout comme les États-Unis, à l'avenir de Cuba, dont le littoral occidental est pratiquement aussi proche de la péninsule du Yucatan que sa côte nord de Miami.

De plus, le Mexique est un acteur économique et politique majeur dans le Pacifique qui est amené à jouer un rôle moteur dans l'évolution des structures qui définissent le cadre commercial et politique dominant dans le Pacifique, dont la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC), le Partenariat Trans-Pacifique et l'Alliance du Pacifique, dont le Mexique est membre fondateur. Si le gouvernement mexicain a admirablement lutté contre les cartels criminels transnationaux qui ont fait plus de 80 000 victimes dans le pays au cours des deux derniers mandats présidentiels²⁴, la menace continue d'évoluer à mesure que le Mexique remporte des batailles, tout comme dans les campagnes menées par les États-Unis en Iraq et en Afghanistan.

Alors que le régime du président Enrique Peña Nieto touche à sa fin, la lutte mexicaine contre la criminalité organisée semble entrer dans une nouvelle phase critique²⁵. Le combat des dix dernières années a scindé les principales organisations criminelles qui dominaient le pays en une soixantaine de gangs et de fractions brutales, dont la violence, alimentée par des leaders moins expérimentés et des luttes intestines, a gagné les états de Guerrero et Michoacán, ainsi que l'état de Mexico qui jouxte la capitale. À mesure que Sinaloa, l'organisation criminelle la plus riche et la plus connectée sur le plan international, s'affaiblit, le cartel Jalisco New Generation, plus agressif et tout aussi international, déploie sa puissance et crée des alliances avec ce qu'il reste des autres cartels comme Tijuana, Juarez et l'organisation Beltrán-Leyva Cartel, afin de prendre le relais de Sinaloa, ce qui pourrait déclencher une nouvelle grande vague de violence dans le pays.

Colombie

Le 2 octobre dernier, le rejet par les électeurs colombiens des accords négociés par leur gouvernement avec les FARC a placé le pays dans une position délicate. Malgré les efforts du gouvernement pour renégocier l'accord avec les FARC et engager des négociations de paix avec l'ELN, cette impasse entraîne la Colombie dans une situation périlleuse, tant en ce qui concerne la dynamique de la criminalité organisée que le budget national.

D'une part, l'arrêt de la pulvérisation des cultures de coca avec l'herbicide controversé glyphosate et le refus du gouvernement d'attaquer les campements des FARC alors que de nouvelles négociations sont en cours favorisent le développement du narcotraffic dans le pays. En prévision de la « paix », le budget de la Colombie, d'ores et déjà amputé par les pertes de revenu liées à la baisse des prix du pétrole, prévoit une réduction significative des dépenses militaires. Ainsi, les forces de sécurité colombiennes se trouvent soudainement sans paix, sans les fonds accordés par les États-Unis et l'Europe pour la mise en place de nouveaux pro-

grammes de « paix », alors qu'elles font face à une recrudescence de la violence criminelle.

D'autre part, la Colombie est menacée par l'effondrement politique et économique en cours, voire la possible guerre civile, qui gagne son voisin, le Venezuela. Cette situation pourrait entraîner une augmentation massive du nombre de réfugiés vénézuéliens à l'est du pays, qui est d'ores et déjà le terrain de prédilection des groupes de guérilleros, tels que les FARC et l'ELN, et des organisations criminelles telles que le « Gulf Clan ».

Honduras

La position géographique du Honduras en a fait un pays de transit naturel pour le trafic de stupéfiants depuis des pays tels que la Colombie vers les États-Unis et le Canada, alimentant la corruption qui défie la cohérence de ses institutions, d'une part, et la brutalité des gangs qui a fait du pays l'un des plus violents de la région, d'autre part. Le gouvernement de Juan Orlando Hernandez a réalisé des progrès notables dans la lutte contre les narcotraficants, tels que Cachiros et Valle Valles, ainsi que contre les gangs violents actifs dans les grandes agglomérations urbaines comme Tegucigalpa-Comayagüela et San Pedro Sula. Ces avancées sont le fruit du soutien des États-Unis et de la coopération entre le Honduras et ses voisins, notamment dans la mise en place de mesures de sécurité communes, telles que les *task force* Maya-Chorti avec le Guatemala, Lenca-Sumpul avec le Salvador, et Morazán-Sandino avec le Nicaragua.

Le succès du Honduras repose également sur de nouvelles structures innovantes telles que FUSINA, une organisation inter-agences de lutte contre la criminalité organisée, et la création de la PMOP (*Military Police of Public Order*), une nouvelle organisation spéciale de maintien de l'ordre au sein des forces armées. Toutefois, la FUSINA a renouvelé ses cadres et les cartels mexicains établissent actuellement de nouvelles relations avec les anciennes organisations criminelles entraînant l'apparition de nouvelles structures telles que le « cartel du Pacifique ».

Dans le même temps, la réticence des États-Unis à soutenir les services de police intégrés à l'armée, comme la PMOP, la volonté du pays d'interdire le narcotrafic aérien et les accusations de corruption au sein du gouvernement hondurien ont ravivé les tensions entre les deux pays. Il est important que les États-Unis poursuivent leur collaboration avec le Honduras afin d'assurer sa réussite, à la fois comme rempart contre les flux criminels et comme amis des États-Unis.

République dominicaine

La République dominicaine a longtemps été un partenaire économique et politique majeur des États-Unis dans la région, grâce aux importantes diasporas présentes à New York et Miami et une relation commerciale renforcée par la participation du pays à l'accord CAFTA-DR (*Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement*). Dirigée par son président le plus populaire, Danilo Medina Sanchez, qui a été réélu pour un second mandat en mai 2016, la République dominicaine jouit actuellement de l'une des économies les plus puissantes de la région. Partageant le territoire de l'île Hispanola avec Haïti, la République dominicaine a joué un rôle majeur dans l'intervention internationale suite aux crises humanitaires qui ont touché son voisin, assumant une part disproportionnée de leurs retombées, dont l'accueil de réfugiés haïtiens.

Plus grand pays de langue espagnole des Caraïbes, situé à proximité de Cuba, la République dominicaine sera particulièrement affectée par la réintégration politique et économique de Cuba dans la région, et l'un des partenaires les mieux à même d'aider les États-Unis à comprendre et gérer les conséquences de ce processus, en particulier dans les Caraïbes.

Le pays joue un rôle clé dans le trafic de drogue et autres marchandises illégales entre la côte nord de l'Amérique du Sud d'une part et les États-Unis et l'Europe d'autre part. De l'autre côté de la mer des Caraïbes, au sud du pays, l'érosion continue de la gouvernance au Venezuela et la production croissante de cocaïne en Colombie (suite à la suspension des mesures contre les FARC et des vaporisations de glyphosate susmentionnée) entraîneront l'augmentation des quantités de cocaïne transitant depuis ces pays vers la République dominicaine puis vers les États-Unis et l'Europe. Les ressources des narcotraficants transitant par la République dominicaine et les activités liées à ces groupes criminels dans le pays ont eu un énorme impact sur la corruption des institutions gouvernementales.

Les États-Unis doivent redoubler d'efforts pour lutter avec le gouvernement de Medina contre le trafic de drogue et la corruption qui en résulte, tout en soutenant et en renforçant le rôle de partenaire clé du pays dans les Caraïbes.

Paraguay

Tout comme le Honduras en Amérique centrale, le Paraguay est affecté par sa position stratégique sur les routes de plus en plus importantes de la drogue, qui relient les pays producteurs d'Amérique du sud, tels le Pérou et la Bolivie, et les marchés en pleine croissance au sud du Brésil, en Argentine, en Uruguay et en Europe. Plus de la moitié de la marijuana consommée en Amérique du sud est

d'ores et déjà originaire du Paraguay, les départements situés au nord du pays, à la frontière brésilienne, tels que Concepcion et Amambay, concentrant de manière préoccupante les activités des narcotraficants, dont les puissants gangs brésiliens comme Primer Capital Command, et de la guérilla naissante baptisée Armée du peuple paraguayen. De plus, la ville de Ciudad del Este, située au sud de cette zone de transit des stupéfiants à la frontière avec le Brésil et l'Argentine, est depuis longtemps la plaque tournante du commerce illicite dans la région. Elle regroupe notamment de nombreux commerçants libanais liés à des groupes terroristes islamistes comme le Hezbollah²⁶.

Contenir les rivaux modérés des États-Unis

La région compte plusieurs régimes pouvant être qualifiés de « rivaux modérés » des États-Unis, dans la mesure où ils n'œuvrent pas ouvertement à l'encontre des intérêts américains en matière de sécurité, mais poursuivent des objectifs politiques et entretiennent des relations extra-régionales qui fragilisent la position stratégique des États-Unis et leurs objectifs dans la région. Si les États-Unis doivent se garder de violer la souveraineté de ces états en tentant de renverser ces régimes en dehors du cadre de leurs constitutions et de leurs processus démocratiques, ils doivent également éviter de leur donner ou de leur promettre des avantages dans l'espoir qu'ils modifient leur comportement. Les USA doivent au contraire reconnaître le caractère inflexible de la position de leurs dirigeants et travailler avec d'autres états de la région pour contenir leur influence.

L'Équateur

Parmi les pays membres de l'Alliance bolivarienne pour les peuples d'Amérique (ALBA), l'Équateur est sans aucun doute celui qui a le mieux tiré parti des revenus issus de ses exportations de pétrole et des prêts accordés par la Chine pour améliorer son infrastructure par la construction d'installations hydrauliques et de routes, qui contribuent au développement du pays. Bien qu'il soit flanqué des deux principaux producteurs de cocaïne, à savoir la Colombie et le Pérou, l'Équateur enregistre une criminalité et un trafic de drogue relativement faible et dispose d'une culture politique saine. Malheureusement, malgré ces aspects positifs, le président Rafael Correa nourrit un profond ressentiment personnel à l'égard des États-Unis, notamment en raison de l'emprisonnement de son père, décédé en détention²⁷.

Le régime de Correa, qui est, aux côtés du Venezuela, l'un des membres fondateurs de l'alliance anti-américaine ALBA, a constamment œuvré contre les intérêts des États-Unis dans la région au sein de l'ALBA, de la CELAC et d'autres

forums. Sous la présidence de Correa, l'Équateur a largement contribué à l'importation d'équipements militaires chinois et à l'implantation d'entreprises chinoises dans la région. Si l'acquisition par l'Équateur de radars militaires chinois a tourné court avec l'annulation en septembre 2016 du contrat signé en mai 2012²⁸, le gouvernement a communiqué la reprise de ses relations militaires avec la Chine, prenant livraison de 10 000 fusils d'assaut AK-47 et de trois patrouilleurs, dans le cadre d'un précédent accord de coopération militaire pluriannuel²⁹. Si les États-Unis doivent faire preuve de prudence dans leurs interactions avec le gouvernement Correa, ils doivent également veiller à ne pas polariser cette relation à outrance, dans l'espoir que les élections présidentielles de 2017 porteront au pouvoir un dirigeant davantage disposé à coopérer avec les États-Unis.

La Bolivie

Tout comme le gouvernement de Correa en Équateur, le régime bolivien d'Evo Morales s'emploie activement à contrer les intérêts des États-Unis dans la région, notamment en entretenant des relations militaires avec la Chine et la Russie. En juillet 2016, la Bolivie a pris livraison de 27 véhicules blindés chinois sur les 31 commandés. Il s'agit de la dernière acquisition quasi annuelle d'équipement militaire du pays auprès de la Chine³⁰. La Bolivie a également signé un accord de défense avec la Russie³¹, ainsi que des accords commerciaux préoccupants notamment pour la construction d'un réacteur nucléaire expérimental à proximité d'El Alto. Grâce en partie à sa loi sur la culture de la coca pour un usage traditionnel et à son refus de coopérer avec les États-Unis et les autorités internationales dans la lutte contre le narcotrafic, la Bolivie est devenue l'un des principaux producteurs de drogue et une importante zone de transit pour les stupéfiants. Le pays est également le théâtre de nombreuses activités minières illicites et du commerce illicite de métaux et minéraux extraits ailleurs. Toutefois, en dépit du trafic de drogue et de ses liens avec les acteurs extérieurs à l'hémisphère, l'influence de la Bolivie dans la région est limitée en raison de son isolement relatif sur la scène politique régionale.

Malgré sa position anti-américaine, le président Morales a apporté une décennie de stabilité dans un pays où les dynamiques sociales et ethniques complexes entraînaient auparavant des changements politiques en moyenne tous les deux ans. En décembre 2015, il a essuyé une défaite au référendum visant à modifier la constitution pour lui permettre de se représenter au terme de son mandat en 2019. Il est difficile de prédire l'émergence d'un nouveau leader doté de la stature et du charisme nécessaire pour succéder à Morales et éviter à la Bolivie de replonger dans l'instabilité politique qui la caractérisait avant l'arrivée au pouvoir de Morales.

Le Nicaragua

Le gouvernement sandiniste de Daniel Ortega a longtemps cherché à tirer parti de son engagement aux côtés des États-Unis, tout en s'opposant à eux dans la région en tant que membre de l'ALBA et plaque tournante de la reconstruction d'une présence militaire russe dans le secteur. Membre du CAFTA-DR, le Nicaragua bénéficie du libre accès aux marchés américains. Toutefois, il est également l'un des principaux partenaires de la Russie dans la région. Il a notamment acheté des chars russes T-72, accueille un centre de formation anti-drogue régional russe et accorde aux forces russes l'accès à ses eaux territoriales et à ses bases navales³². Le Nicaragua a également démontré son mépris pour ses relations avec les États-Unis en expulsant de son territoire des agents de l'État américain manifestement en mission officielle³³.

Bien que son projet de canal transocéanique avec le milliardaire chinois Wang Jin, qui suscite de nombreuses inquiétudes, n'ait officiellement aucun lien avec le gouvernement chinois, il ne pourra probablement être exécuté qu'avec des entreprises et des capitaux chinois, ce qui, s'il est achevé, fournira à la Chine un important levier commercial dans la région³⁴.

Le Suriname

Le Suriname, dont la langue officielle est le néerlandais et la position relativement isolée au nord-est du continent sud-américain, est souvent oublié. Globalement, son président, Desi Bouterse, s'est aligné sur le bloc anti-américain de l'ALBA sans toutefois y adhérer officiellement. Ses relations tendues avec les États-Unis sont envenimées par son implication dans le meurtre d'un opposant politique, même si son gouvernement nourrit sans doute une hostilité plus ouverte à l'égard des Pays-Bas, l'ancienne puissance coloniale.

Sous le régime de Bouterse et de ses prédécesseurs, la Chine a largement étendu sa présence commerciale au Suriname et sa coopération avec l'armée nationale³⁵. Le pays soulève également des inquiétudes liées à la criminalité transnationale organisée, au notamment le trafic d'être humains. Son refus de coopérer à l'application du droit international lui a, par ailleurs, valu d'être classé dans la catégorie 3 (la plus basse) par le Bureau des affaires publiques du département d'État des États-Unis³⁶.

Se préparer à d'éventuels événements critiques. De nombreux événements potentiels sont susceptibles d'affecter la sécurité de l'Amérique latine et des Caraïbes, mais l'un d'eux est suffisamment probable et aurait un impact tel que les États-Unis devraient prendre des mesures adaptées pour le prévenir : le violent effondrement du Venezuela.

Le Venezuela

La mauvaise gestion économique du gouvernement « socialiste bolivarien » de Nicolás Maduro a de fait détruit à la fois la capacité du Venezuela à produire des denrées alimentaires et autres produits de base répondant aux besoins de la population, et la capacité de sa compagnie pétrolière nationale *Petróleos de Venezuela (PdVSA)* à produire et commercialiser son pétrole pour importer ces biens tout en remboursant sa dette accumulée³⁷. La hausse des cours internationaux du pétrole au second semestre 2016 et la restructuration d'une partie de la dette commerciale de PdVSA ont permis au Venezuela de terminer l'année sans défaut de paiement et en évitant une crise fiscale³⁸. Toutefois, les réserves de devises du pays étant quasiment vides, il est peu probable qu'il parvienne à continuer à rembourser ses dettes tout en important suffisamment de produits alimentaires pour nourrir sa population en 2017.

Au vu de l'implication des militaires dans le trafic de drogue et d'autres activités criminelles endémiques dans le pays, les chefs militaires sont probablement peu enclins à renverser le gouvernement de Maduro pour non respect de l'ordre constitutionnel, par crainte de favoriser l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement susceptible d'engager des poursuites contre eux ou de les extradier vers les États-Unis en raison de leur participation à ces activités³⁹.

Reste que les mesures prises en octobre 2016 par les institutions gouvernementales qui soutiennent Maduro pour suspendre le référendum révocatoire autorisé par la constitution et menacer de prison les leaders de l'opposition qui dirigent le Congrès, élimine de fait l'une des rares possibilités de recours constitutionnel permettant de destituer Maduro et d'éviter l'effondrement économique du pays⁴⁰.

Les États-Unis doivent se préparer à un éventuel chaos caractérisé par l'éclatement possible des forces armées et une lutte complexe entre des groupes armés, dont les « *collectivos* » (des groupes armés locaux proches du régime), la garde nationale vénézuélienne et les organisations criminelles, entre autres. Un tel effondrement pourrait conduire plus d'un million de réfugiés à prendre la route de l'ouest pour rejoindre les plaines colombiennes, une région d'ores et déjà dominée par les groupes rebelles et les bandes criminelles. Une faillite de cet ordre ne serait pas sans impact sur les pays voisins du Venezuela, y compris l'État insulaire de Trinité-et-Tobago, qui se trouve à quelques miles marins seulement de ses côtes⁴¹, et la Guyane⁴², dont la frontière avec le Venezuela dans la région d'Essequibo, difficilement accessible par la route, fait l'objet d'un différend territorial entre les deux pays.

Définir les règles du jeu

Dans son discours devant l'Organisation des États Américains en novembre 2013, John Kerry, alors secrétaire d'État américain, a déclaré à ceux qui pensaient que les États-Unis souhaitaient maintenir les pays extérieurs à l'hémisphère à l'écart de la région, que l'ère de la « doctrine Monroe » de 1823, qui avait incarné cette position, était officiellement révolue⁴³. Il ne s'agissait pas à proprement parler d'un choix politique. Kerry reconnaissait, en réalité, que dans un monde de plus en plus interconnecté grâce à la circulation des marchandises, des capitaux, des personnes et de l'information, il n'était ni réaliste, ni politiquement possible de bloquer les relations entre les pays de l'hémisphère occidental et les autres régions du globe. Dans l'ère « post doctrine Monroe » actuelle, les représentants politiques américains ne peuvent se contenter de renforcer leurs liens amicaux, la confiance et les relations économiques avec chacun des états de la région (les liens entre ces pays et certains acteurs extérieurs à l'hémisphère pouvant être moins bénéfiques pour les intérêts de la région). Ils doivent également s'efforcer de définir les règles du jeu afin de garantir que la concurrence commerciale et l'affrontement des idées s'exercent sur un pied d'égalité, dans un cadre régional incluant les États-Unis et respectant les valeurs qui leur tiennent à cœur comme la démocratie, les droits de l'homme, le libre-échange, l'économie de marché et l'état de droit.

Les décideurs politiques américains doivent centrer leur attention sur les trois domaines suivants : 1) assurer la viabilité des organisations sous-régionales qui respectent globalement les principes énoncés ci-dessus, telles que l'Alliance du Pacifique, 2) préserver la santé du système inter-américain comme cadre multilatéral général pour la collaboration des pays du continent américain, 3) soutenir des régimes commerciaux réglementés solides liant le continent américain au reste du monde, comme le Partenariat transpacifique et le TTIP.

Soutenir les bonnes organisations sous-régionales

Face à la paralysie des mécanismes de renforcement de la coopération et à l'essoufflement des efforts visant à inclure le Costa Rica et Panama à l'organisation, l'Alliance du Pacifique se trouve sans aucun doute à un tournant. Ses principaux membres sont tous distraits par diverses considérations politiques internes. Le Mexique est confronté à la violence incessante des cartels alors que Peña Nieto arrive en fin de mandat, la Colombie s'efforce de sauver le processus de paix avec les FARC, le Pérou fait face à un changement de gouvernement et la deuxième administration de Michelle Bachelet au Chili est entravée par une coalition politique de centre-gauche.

L'ALBA se trouve également à une étape importante en raison de l'implosion politique et économique de son état fondateur et principal bienfaiteur, le Venezuela, de la modération politique de Cuba qui tente de convaincre les États-Unis de lever les sanctions qui pèsent sur le pays et des incertitudes liées à l'avenir politique de l'Équateur et de la Bolivie alors que leurs leaders charismatiques de gauche arrivent au terme de leur mandat. Au lieu de s'opposer à l'ALBA par la force militaire, les États-Unis doivent utiliser tous les leviers politiques et économiques indirects dont ils disposent pour entraver la progression de l'organisation.

En ce qui concerne le système inter-américain, si l'administration de l'OEA mériterait sans aucun doute d'être améliorée, elle n'en reste pas moins pour les États-Unis une solution préférable aux organisations telles que l'UNASUR et la CELAC dont ils sont exclus, pour aborder les problèmes de la région dans un cadre multilatéral.

Pour ce faire, les États-Unis doivent fournir les fonds nécessaires et jouer un rôle plus actif dans les organisations qui y sont associées, telles que la Conférence des armées des Amériques, le Collège interaméricain de défense, le Système d'intégration centraméricain, la Banque interaméricaine de développement et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, entre autres, afin d'appuyer leur compétence dans la gestion des problèmes de la région. Les États-Unis doivent, en outre, être prêts à contribuer activement aux réformes nécessaires de l'OEA, en donnant l'exemple en se soumettant, le cas échéant, à sa juridiction, et à user de son poids politique et économique pour étouffer toute tentative délibérée d'un état membre de paralyser l'institution. Ils doivent aider l'organisation à prendre des décisions audacieuses conformes à ses principes, comme d'invoquer la Charte démocratique interaméricaine pour exclure le Venezuela, si l'examen de la situation démontre le bien-fondé d'une telle mesure. Enfin, les États-Unis doivent s'efforcer de faire aboutir les accords TPP (Partenariat Trans-Pacifique) et TTIP (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement) pour s'assurer que les échanges commerciaux transatlantiques et transpacifiques s'effectuent dans le cadre d'un libre-échange réglementé, fondé sur la transparence, la protection de la propriété intellectuelle et des procédures de recours juridique efficaces pour la résolution des litiges.

Malgré son opposition au TTP exprimée au cours de la campagne présidentielle, l'administration Trump devrait reconnaître l'importance stratégique de cet accord, non seulement pour les entreprises et les travailleurs américains, mais aussi pour la mise en place d'un cadre stable dans lequel les États-Unis, la Chine et les autres états membres puissent interagir économiquement sur un pied d'égalité, et récolter ainsi les fruits de leurs efforts, innovations et politiques nationales sans risquer que certains états prédateurs ne profitent de leur taille et de leur capacité à

coordonner les activités de leurs secteurs public et privé pour imposer des accords abusivement favorables à leurs entreprises ou obliger leurs partenaires à mettre en danger leur propriété intellectuelle pour pouvoir accéder au marché⁴⁴.

Connaître les liens qu'entretiennent les différents théâtres

Les planificateurs américains doivent connaître et prévoir les éventuelles conséquences d'événements survenant dans d'autres parties du monde sur leurs activités en Amérique latine et dans les Caraïbes. Parallèlement, leurs homologues qui s'intéressent à d'autres régions du monde au sein du gouvernement américain doivent se pencher davantage sur l'impact que peuvent avoir sur leurs activités et responsabilités les événements susceptibles de survenir en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Par exemple, l'US Northern Command et l'US Southern Command doivent s'interroger sur l'éventualité d'une aggravation du conflit entre la Russie d'une part, et les États-Unis et l'Europe d'autre part, en Syrie, en Ukraine ou dans une autre région proche de la Russie, qui pourrait précipiter les activités de la Russie avec des partenaires prêts à la suivre comme Cuba, le Nicaragua et le Venezuela, voire avec d'autres régimes anti-américains tels que la Bolivie et l'Équateur. Dans le même ordre d'idées, ces deux commandements doivent être attentifs aux nouvelles ressources et à l'audace de l'Iran au Moyen-Orient, ainsi qu'à sa collaboration avec des groupes tels que le Hezbollah au Liban et en Syrie, qui pourraient conduire à de nouvelles initiatives iraniennes avec le Hezbollah en Amérique latine et dans les Caraïbes. Ils doivent également être vigilants face au renforcement de la coopération entre la Russie et la Chine dans d'autres régions du monde, notamment à travers l'Organisation de coopération de Shanghai, ou à l'alignement de leurs positions politiques au Moyen-Orient et dans les mers de Chine orientale et méridionale, qui pourraient engendrer des coopérations commerciales, politiques, ou autres, entre la Chine et la Russie en Amérique latine et dans les Caraïbes. En retour, les commandements de combat des États-Unis en dehors de l'hémisphère occidental, tels que l'US Central Command, l'US Africa Command, ou l'US Pacific Command, ne doivent pas considérer que le déploiement de forces américaines dans leurs régions en vue d'un conflit, ou le soutien de l'hémisphère nord en cas de conflit, ne sera pas contré par un adversaire d'envergure mondiale, comme la Chine, la Russie, voire l'Iran. Les planificateurs américains dans ces régions doivent s'attendre à ce qu'un adversaire tente d'empêcher la formation d'une coalition dans les semaines ou les mois précédant un tel conflit, et d'interférer (ouvertement ou non) dans les activités de déploiement et de soutien. Il pourrait même chercher à détourner les forces américaines du théâtre initial du conflit où elles

sont concentrées en attaquant le territoire national américain ou d'autres cibles stratégiques de l'hémisphère occidental⁴⁵.

Être attentif aux perceptions de la puissance et de l'autorité morale des États-Unis dans le monde

Enfin, les décideurs politiques américains doivent examiner la manière dont est perçue la politique intérieure des États-Unis, ainsi que les effets résiduels de l'élection présidentielle de 2016, et son influence sur la propension des acteurs de la région, et du reste du monde, à travailler avec les États-Unis ou à renforcer leur opposition à la puissance américaine. L'image mondiale résultant des allégations d'irrégularités qui ont entouré cette élection donne probablement aux autres pays l'impression que la politique américaine n'est pas moins corrompue et chaotique que leur politique. Cette perception ainsi que le discours de la nouvelle administration, même quand il ne s'applique pas directement à l'Amérique latine, sont susceptibles d'affecter la volonté des dirigeants élus de la région à soutenir les États-Unis et, peut-être à l'avenir, la prédominance des candidats ou coalitions favorables au modèle démocratique occidental, au libre-échange et aux droits de l'homme dans la région. Cette image négative des États-Unis peut également favoriser le recrutement de terroristes au sein des communautés radicalisées, qu'elles soient islamistes ou autres. De plus, l'impression de faiblesse prolongée, de chaos ou de désintérêt des États-Unis pour la région peut inciter les acteurs extérieurs à l'hémisphère à tenter de poursuivre leurs propres initiatives dans la région, probablement de manière plus audacieuse. Face à une telle dynamique, il est indispensable que la nouvelle administration Trump communique immédiatement et efficacement sur sa stratégie, pour panser les plaies laissées par la campagne électorale d'une part, et rétablir l'image positive de ce que représentent les États-Unis aux yeux du monde, d'autre part.

Conclusion

L'absence de rival représentant une menace imminente contre la sécurité américaine ou de tout autre danger existentiel en Amérique latine et dans les Caraïbes ne diminue pas pour autant l'importance de cette région pour les États-Unis. Le moment est venu pour le pays d'agir et de façonner le contexte stratégique de la région pour réduire le risque que des événements à venir ou les actions délibérées d'états opposés aux États-Unis ne déclenchent une crise régionale qui détournerait le pays des autres aspects de son engagement international.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, la proximité géographique et la relative familiarité des langues et cultures de la région représentent pour les États-

Unis un atout considérable leur permettant de s'y engager efficacement en dépit des perceptions négatives nées de leurs relations passées avec les États-Unis, qui persistent dans certaines zones. La capacité du gouvernement et des entreprises américaines à s'engager efficacement dans des relations commerciales avec les pays latino-américains est soutenue par la forte intégration de la région en termes d'échanges et d'investissements à travers la NAFTA, la CAFTA-DR et les autres structures de libre-échange, ainsi que par la population de villes et territoires tels que Miami qui sont pratiquement intégrés dans les structures commerciales de la région. Sur le plan militaire, l'armée américaine compte un nombre considérable d'hommes et de femmes qui ont des liens familiaux avec cette région et ont sa langue pour langue maternelle.

Malgré ces avantages, les États-Unis ne peuvent se contenter de traiter les défis que rencontre la région en injectant des fonds dans les programmes régionaux gérés par le département d'État et le département de la Défense. Ils doivent également mener une réflexion stratégique sur la manière la plus efficace d'utiliser leurs ressources et leur influence.

Le présent article ne prétend pas fournir une réponse définitive sur la nature des éléments de cette stratégie. Son objectif consiste à initier le débat sur les modalités d'un engagement efficace des États-Unis dans la région. Tel qu'indiqué dans l'introduction de cet article, aucune autre région au monde n'a une influence aussi directe sur la prospérité et la sécurité des États-Unis. Il est temps de s'interroger sur l'engagement concret en Amérique latine et dans les Caraïbes, non seulement des États-Unis, mais aussi de ses nations partenaires et de la famille avec laquelle nous partageons cette région.

Notes

1. ELLIS, R. Evan, « *The Strategic Importance of the Western Hemisphere—Defining U.S. Interests in the Region* », Testimony to the Subcommittee on the Western Hemisphere, US House of Representatives Foreign Affairs Committee, 3 février 2015, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20150203/102885/HHRG-114-FA07-Wstate-EllisE-20150203.pdf>.

2. ROGERS, David, « Obama Asks \$3.7B for Child Migrants », *Politico*, 8 juillet 2014, www.politico.com/story/2014/07/barack-obama-congress-child-migrants-108657.

3. GOLDSCHMIDT, Deborah, « Zika Found in Mosquitoes in Miami Beach », *CNN*, 1er septembre 2016, <http://edition.cnn.com/2016/09/01/health/florida-zika-mosquitoes/index.html>.

4. RAMSEY, Geoffrey, « Tracking El Salvador's Mara Salvatrucha in Washington DC », *Insight Crime*, 12 octobre 2012, www.insightcrime.org/investigations/tracking-el-salvador-s-mara-salvatrucha-in-washington-dc.

5. ORTEGA, Jose A., « Por Tercer año Consecutivo, San Pedro Sula es la Ciudad Más Violenta del Mundo », *Seguridad Justicia y Paz*, 15 janvier 2014, www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/941-por-tercer-ano-consecutivo-san-pedro-sula-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo.

6. Les objectifs politiques du département d'État américain en Amérique latine s'articulent autour de trois grands axes : 1) la promotion des opportunités sociales et économiques, 2) l'énergie propre et les effets atténués du réchauffement climatique, 3) la sécurité des citoyens de l'hémisphère et 4) la consolidation des institutions efficaces de gouvernance démo-

cratique. Voir « *Regional Issues* », US Department of State, consulté le 1er novembre 2016, www.state.gov/p/wha/rt/index.htm.

7. FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York : Free Press, 1992.

8. MANDER, Benedict, « Mauricio Macri Vows to End Argentina's Isolation », *Financial Times*, 28 octobre 2015, www.ft.com/content/c77cae92-7d6b-11e5-98fb-5a6d4728f74e.

9. « La Resistencia a Macri Sigue Cobrando Fuerzas en la Argentina », *Notienred*, 21 décembre 2015, www.notienred.com/politica-macri-fito.html.

10. « Este Año Creció el Decomiso de Drogas », *La Nacion*, 17 octobre 2016, www.lanacion.com.ar/1947746-este-ano-crecio-el-decomiso-de-drogas.

11. « El Narcotráfico Encuentra Nuevas Rutas de Paso a Través de Argentina », *La Nacion*, 7 septembre 2016, www.lanacion.com.ar/1935330-el-narcotrafico-encuentra-nuevas-rutas-de-paso-a-traves-de-argentina.

12. ELLIS, R. Evan, « China's Fall 2016 Latin America Charm Offensive », *The Cipher Brief*, 19 octobre 2016, www.thecipherbrief.com/article/latin-america/chinas-charm-offensive-1090.

13. SIMON, Roberto, « Brazil's Foreign Policy Failures », *Foreign Affairs*, 5 janvier 2016, www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2016-01-05/brazils-foreign-policy-failures.

14. « Lava Jato: Marcelo Odebrecht Delatará a Políticos Corruptos », *Gestion*, 25 octobre 2016, <http://gestion.pe/politica/lava-jato-marcelo-odebrecht-delatara-politicos-corruptos-2173209>.

15. « Brazil to Remain in Crisis Next Year: Study », *Xinhua*, 1er novembre 2016, <http://english.sina.com/news/2016-11-01/detail-ibxfuff7525022.shtml>.

16. « Cae la Aprobación de Humala por Escándalo de Corrupción de su Esposa », *Infobae*, 15 février 2015, www.infobae.com/2015/02/15/1626962-cae-la-aprobacion-humala-escandalo-corrupcion-su-esposa/.

17. ELLIS, « China's Fall », 2016.

18. ELLIS, R. Evan, « Characteristics and Assessment of Russian Engagement with Latin America and the Caribbean », *Ensayos Militares* 2, no. 1, juin 2016, www.ceeag.cl/index.php/volumen-22016/, pp. 29 - 42.

19. « BCP: PBI Crecería a Ritmo Promedio de 4.2% Entre 2017 y 2021 », *El Comercio*, 24 octobre 2016, <http://elcomercio.pe/economia/negocios/bcp-pbi-creceria-ritmo-promedio-42-entre-2017-y-2021-noticia-1941398>.

20. ELLIS, R. Evan, « New Developments in Organized Crime in Peru », *The Cipher Brief*, 20 mai 2016, www.thecipherbrief.com/column/strategic-view/new-developments-organized-crime-peru-1091.

21. DALEY, Suzanne, « Peru Scrambles to Drive Out Illegal Gold Mining and Save Precious Land », *New York Times*, 26 juillet 2016, www.nytimes.com/2016/07/26/world/americas/peru-illegal-gold-mining-latin-america.html.

22. « Corruption under the Jagdeo Administration was partially ethnically motivated—says political activist », *Kaiteur News*, 10 avril 2016, www.kaiteurnews.com/2016/04/10/corruption-under-the-jagdeo-administration-was-partially-ethnically-motivated-says-political-activist/.

23. « Second Well Confirms Guyana's Massive Oil Reserve », *Kaiteur News*, 26 juin 2016, www.kaiteurnews.com/2016/06/26/second-oil-well-confirms-guyanas-massive-oil-reserve/.

24. « Mexico Drug War Fast Facts », *CNN*, 18 septembre 2016, <http://edition.cnn.com/2013/09/02/world/americas/mexico-drug-war-fast-facts/index.html>.

25. ELLIS, R. Evan, « *Strategic Insights-Mexico: New Directions, Continuity, and Obstacles in the Fight Against Transnational Organized Crime* », US Army War College Strategic Studies Institute, 31 mars 2016, www.academia.edu/23671583/Mexico_New_Directions_Continuity_and_Obstacles_in_the_Fight_Against_Transnational_Organized_Crime.

26. « Cómo Opera la Red Financiera de Hezbollah en América Latina », *InfoBae*, 10 juillet 2014, www.infobae.com/2014/07/10/1579730-como-opera-la-red-financiera-hezbollah-america-latina/.

27. HEDGECODE, Guy, « Rafael Correa: an Ecuadorian Journey », *Open Democracy*, 29 avril 2009, www.opendemocracy.net/article/rafael-correa-an-ecuadorian-journey.

28. « Ecuador Recupera \$ 39 Millones que Pagó por los Radares Chinos que Nunca Funcionaron », *El Universo*, 21 mai 2013, www.eluniverso.com/noticias/2013/05/21/nota/942886/ecuador-recupera-39-millones-que-pago-radares-chinos-que-nunca.

29. « China Donó a Ecuador 10 Mil Versiones 'Modernas' de Fusiles AK47 », *El Universo*, 16 août 2016, www.eluniverso.com/noticias/2016/08/16/nota/5745396/china-dono-ffaa-10-mil-fusiles.

30. SOLARIS T, Alexis, « Bolivia: La Bonanza También Sirvió para Comprar Armas », *Los Tiempos*, 19 septembre 2016, www.lostiempos.com/oh/tendencias/20160919/bolivia-bonanza-tambien-sirvio-comprar-armas.

31. « *Russia, Bolivia Sign Agreement on Military Cooperation* », TASS, 6 septembre 2016, <http://tass.com/defense/898143>.

32. ELLIS, R. Evan, « Characteristics and Assessment of Russian Engagement with Latin America and the Caribbean », *Ensayos Militares* 2, no. 1, juin 2016, www.ceeag.cl/index.php/volumen-22016/, pp. 29 - 42.

33. ALVAREZ M., Rezaye, « Evan Ellis: 'Mi Nada Placentera Experiencia con el Gobierno de Nicaragua' », *La Prensa*, 27 juin 2016, www.laprensa.com.ni/2016/06/27/nacionales/2059162-evan-ellis-mi-nada-placentera-experiencia-con-el-gobierno-de-nicaragua.
34. ELLIS, R. Evan, « The Nicaragua Canal: Commercial and Strategic Interests Disguised as a Megaproject », *Latin Trade Business Intelligence*, 3 décembre 2014, <http://latintrade.com/the-nicaragua-canal-commercial-and-strategic-interests-disguised-as-a-megaproject/>.
35. ELLIS, R. Evan, « Suriname and the Chinese: Timber, Migration, and the Less-Told Stories of Globalization », *SAIS Review* 32, no. 2, été-automne 2012, pp. 85–97.
36. US Department of State, *Trafficking in Persons Report*, juin 2016, Washington DC, 2016, www.state.gov/documents/organization/258876.pdf.
37. ELLIS, R. Evan, « *The Approaching Implosion of Venezuela and Strategic Implications for the United States* », Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, PA : U.S. Army War College, 7 juillet 2015, <http://americanuestra.com/%EF%BF%BC-the-approaching-implosion-venezuela-strategic-implications-united-states/>.
38. CARROLL, Joe, « Cash-strapped Venezuela Tries to Leverage its Ownership of Citgo », *Miami Herald*, 6 octobre 2016, www.miamiherald.com/news/business/article106406457.html.
39. « Identifican a Diosdado Cabello Como Jefe del Cartel de los Soles », *El Nuevo Herald*, 26 janvier 2015, www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article8206548.html.
40. CAWTHORNE, Andrew, « Venezuela Crisis Enters Dangerous Phase as Maduro Foes Go Militant », *Reuters*, 27 octobre 2016, www.reuters.com/article/us-venezuela-maduro-protests-idUSKCN12R2J8.
41. TAITT, Ria, « Bracing for Refugees », *Trinidad Express*, 20 mai 2016, www.trinidadexpress.com/20160520/news/bracing-for-refugees.
42. WONLAH, Ivis, « Guyana Prepares for Venezuelan Refugees, Fears Economic Hardships Could Cause Mass Exodus », *Atlanta Black Star*, 21 mai 2016, <http://atlantablackstar.com/2016/05/21/guyana-prepares-for-venezuelan-refugees-fears-economic-hardships-could-cause-mass-exodus/>.
43. JOHNSON, Keith, « Kerry Makes It Official: Era of Monroe Doctrine Is Over », *Wall Street Journal*, 18 novembre 2013, <https://blogs.wsj.com/washwire/2013/11/18/kerry-makes-it-official-era-of-monroe-doctrine-is-over/>.
44. ELLIS, R. Evan, « International Regime Building: The Trans-Pacific Partnership », *IndraStra*, 22 mai 2015, www.indrastra.com/2015/05/International-Regime-Building-Trans-Pacific-Partnership-by-Dr-R-Evan-Ellis.html.
45. ELLIS, R. Evan, « *China's Activities in the Americas* », Testimony to the Joint Hearing of the Subcommittee on the Western Hemisphere and the Subcommittee on Asia and the Pacific, US House of Representatives Foreign Affairs Committee, 10 septembre 2015, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20150910/103931/HHRG-114-FA07-Wstate-EllisE-20150910.pdf>.

Vers la définition d'une stratégie de l'US Air Force pour l'Arctique

COLONEL(ER) JOHN L. CONWAY III, USAF*

If you don't know where you are going, you'll end up someplace else. (Si vous ne savez pas où vous allez, vous vous retrouverez ailleurs.)

—Lawrence P. Berra (1925–2015)

L'US Air Force (USAF) n'est pas un nouveau venu dans l'Arctique. Elle effectue depuis longtemps des opérations aériennes dans le « Grand Nord », de la campagne des îles Aléoutiennes au cours de la Seconde Guerre mondiale aux interventions renforcées dans l'Arctique pendant et après la Guerre froide¹. Aujourd'hui, elle maintient une importante présence dans cette région, avec des missions, des bases, des effectifs et des aéronefs basés en Alaska et sur la base aérienne de Thulé, au Groenland, quelque 1200 km au nord du cercle polaire. Elle gère l'*Arctic Survival School* sur la base aérienne d'Eielson, en Alaska, entretient depuis plus de 60 ans un système d'alerte radar dans le Grand Nord et dispose d'unités aériennes (active, garde, réserve) stationnées sur les bases d'Eielson et d'Elmendorf. L'US Air Force exploite également des satellites en orbite polaire.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'*Army Air Corps* s'est appuyée sur l'expérience des voyageurs chevronnés de l'Arctique pour établir au Groenland plusieurs bases aériennes servant de point d'escale aux vols de convoyage à desti-

*Le Colonel Conway (BA, MA, University of Alabama) travaille comme analyste militaire au sein de l'Air Force Research Institute (AFRI), sur la base aérienne de Maxwell, Alabama. Officier de renseignement au sein de l'armée de l'Air américaine pendant plus de 30 ans, il a réalisé d'importantes missions auprès de l'Headquarters Air Intelligence Agency, du North American Aerospace Defense Command et de la National Security Agency. En qualité d'officier supérieur de renseignement du Headquarters Air Force Reserve Command (AFRC), sur la base aérienne de Robins AFB, Géorgie, il a effectué plusieurs missions de renseignement aérien, dont une période de service au combat avec le II Direct Air Support Center, dans la province de Pleiku, au Vietnam. À son dernier poste, il était responsable de la Division de lutte antidrogue, au Headquarters AFRC. Après son service actif et avant de rejoindre l'AFRI, le Colonel Conway a fourni une assistance en matière d'ingénierie des systèmes et de support technique au U-2 Directorate du Warner Robins Air Logistics Center, sur la base aérienne de Robins, Géorgie. Il a également travaillé comme conseiller civil auprès du commandant, au Gordon Regional Security Operations Center, à Fort Gordon, Géorgie. Il contribue régulièrement à la revue *Air and Space Power Journal*.

nation de l'Angleterre, et mener des opérations de recherche et sauvetage (SAR) au profit des avions abattus. Elle a également mené, à partir de ces bases, des opérations de surveillance maritime dans l'Atlantique Nord dans le but de contre-carrer les sous-marins allemands. En 1950, constatant qu'une base permanente dans le Grand Nord était indispensable, l'USAF a érigé, quasiment en secret, la base aérienne de Thulé, un projet d'ingénierie ambitieux et complexe digne de la construction du Canal de Panama².

Au cours de la Guerre froide, les bombardiers du SAC (*Strategic Air Command*) se sont dispersés sur les pistes reculées du Groenland, utilisant les îles de glace « flottantes » dans le cadre d'un concept de « vie à bord » pendant les périodes de tensions nucléaires³. En 1957, le réseau d'alerte avancé DEW (*Distant Early Warning*), constitué de 30 stations radar réparties sur une ligne s'étendant de la Pointe Barrow, en Alaska, à la côte est du Groenland, visait à détecter les bombardiers et les attaques de missiles russes⁴. L'US Air Force a même disposé d'un service de recherche spécialisé, l'ATDIC (*Arctic, Desert, and Tropic Information Center*), sur la base aérienne de Maxwell, Alabama, entre 1952 et la fin des années 1960. Le personnel de ce centre effectuait des recherches de terrain dans l'Arctique, réalisant de nombreuses études et publiant ses résultats dans des lettres d'information, monographies et manuels de survie largement lus⁵.

Malgré sa présence de longue date en Arctique et tout le temps dont elle disposait pour définir un concept, l'US Air Force n'a pas de stratégie arctique officielle. En mai 2013, la Maison Blanche a publié une *National Strategy for the Arctic* plutôt générale, en même temps que l'*Arctic Strategy* des Garde-côtes. De son côté, le département de la Défense (DoD) a publié sa *Stratégie arctique* un peu plus tard la même année, tandis que la Marine sortait la deuxième version de sa feuille de route, *Arctic Roadmap*, en 2014⁶. Aucune stratégie arctique n'a toutefois été élaborée par l'US Air Force dans ce sillage.

En février 2017, le DoD a remis un « rapport au Congrès sur la stratégie visant à protéger la sécurité nationale américaine en Arctique⁷ ». Plus que la simple mise à jour périodique des efforts antérieurs, ce document avait en réalité été requis par l'amendement au *National Defense Authorization Act* de 2016 proposé par un sénateur de l'Alaska⁸. Le sens de l'urgence était absent de sa stratégie arctique de 2013, et sa dernière version apparaît pour l'essentielle comme une pâle copie de la précédente⁹. En 2013, le DoD s'octroyait dans l'Arctique un rôle « d'appui uniquement » : se considérant comme un acteur de l'approche « globale du gouvernement » dans la région¹⁰. Ceci reflète la réticence générale du ministère à s'engager dans une planification à court terme pour l'Arctique, préférant proposer des solutions « innovantes, économiques et de faible ampleur » pour répondre à ses deux objectifs – « garantir la sécurité, assurer la sûreté et promouvoir la coopération en

matière de défense » et « se préparer à relever une série de défis et imprévus » – en attendant que les « exigences opérationnelles du commandement des forces combattantes » soient définies¹¹. Cette attitude ne relève pas tant du « si nous ignorons la question, elle disparaîtra » que du « nous attendrons qu'on nous le demande ». La stratégie de 2013 notait, en outre, que les prévisions des activités arctiques pouvaient s'avérer inexactes, des contraintes fiscales étant susceptibles de peser sur les nouvelles initiatives d'appui en Arctique, affirmant qu'une approche « trop agressive » dans la gestion des futurs risques sécuritaires pouvait générer « des conditions de méfiance¹² ». La version de 2016 est également truffée de mises en garde : « Les opérations en Arctique sont difficiles et dangereuses par nature », « le DoD ne dispose que de peu de capacités spécialisées », « le DoD réexaminera ses capacités [...] à mesure que les conditions évolueront », et « certains pourraient exiger une approche expéditionnaire¹³ ».

Le sens de l'urgence

Les mises en garde de la Stratégie 2016 du DoD poursuivent l'idée qu'il n'y a pas d'urgence à améliorer sa position en Arctique, une attitude comparable à celle de la version de 2013. Les récents événements survenus dans le Grand Nord suite au recul des glaces de mer laissent pourtant présager du contraire. L'année dernière, la Russie a de nouveau présenté ses revendications territoriales aux Nations Unis (ONU), affirmant que le plateau continental qui longe la frontière nord du pays s'étend jusqu'au pôle Nord, c'est-à-dire bien au-delà de la zone économique exclusive de 200 milles marins (environ 370 km) définie par la Convention sur le droit de la mer¹⁴. Les revendications sur les fonds marins également déposées par le Canada, la Norvège et le Danemark auprès de l'ONU augmentent les risques de conflits territoriaux. Quels en sont les enjeux ? D'après l'étude géologique réalisée par les États-Unis en 2008, les ressources énergétiques de l'Arctique représenteraient 13 pour cent des réserves de pétrole et 30 pour cent des réserves de gaz naturel encore non découvertes dans le monde¹⁵.

La Chine a également fait valoir ses droits sur l'Arctique, bien qu'elle ne possède aucun territoire dans cette région. En mars 2010, le contre-amiral Yin Zhin a déclaré au *New China Daily* : « La Chine a un rôle indispensable à jouer dans l'exploration de l'Arctique, car nous représentons un cinquième de la population mondiale¹⁶ ». C'est peut-être pour appuyer ces propos que le premier brise-glace chinois (un deuxième est en service et un troisième en construction) a emprunté la route maritime du Nord en 2012 et que le groupe chinois COSCO (*China Ocean Shipping Company*) a transporté des conteneurs sur cette route en 2016 pour la troisième année consécutive¹⁷. À présent, la Chine lorgne sur le

Passage du Nord-Ouest à de futures fins commerciales, ravivant le débat sur la reconnaissance du passage comme un détroit international ou comme partie intégrante des eaux intérieures canadiennes. Sans doute pour souligner l'intention de la Chine de participer pleinement aux affaires arctiques, cinq navires de la marine chinoise ont navigué au large des îles Aléoutiennes en septembre 2015, une première¹⁸.

Depuis 2014, la Russie a considérablement amélioré son infrastructure militaire le long du Passage du Nord-Ouest, suite à la révision de la *Doctrine militaire* affirmant que l'armée russe devait protéger les intérêts nationaux de la Russie en Arctique¹⁹. Un rapport du département d'État daté de septembre 2016 observe que la Flotte du Nord modernisée par la Fédération de Russie commande désormais 42 des 72 sous-marins russes ainsi que 38 bâtiments de surface, dont son plus grand porte-avions²⁰. Du point de vue américain, la question la plus préoccupante est sans doute la réouverture de plusieurs bases aériennes en Sibérie orientale, en face de l'Alaska, dont l'ancienne base soviétique de Mys Shmidta, ainsi que la hausse des investissements dans la défense aérienne (environ 4,3 milliards de dollars d'ici 2020) à travers la région²¹. Au total, Moscou a mis en place dans l'Arctique 10 postes de recherche et sauvetage, 16 ports en eaux profondes, 10 nouveaux terrains d'aviation (sur 14) et 10 stations radar de défense antiaérienne pour protéger ses intérêts le long de la route maritime du Nord²². Si toutes ces améliorations ont la défense nationale pour objectif affiché, on ne peut ignorer une telle augmentation des capacités militaires dans le nord. Compte tenu des faibles distances qui séparent certaines de ces bases aériennes et les côtes de l'Alaska, le délai d'avertissement en cas de survol n'est que de quelques minutes. Par conséquent, les changements qui étaient attendus « à moyen terme » sont aujourd'hui réalité et la planification « à court terme » du DoD ne suffit pas pour y faire face.

L'absence de « vision aérienne »

Les quelque trois années de silence de l'US Air Force semblent liées à l'absence de toute référence à ses missions (c'est-à-dire une vision aérienne) dans la *Stratégie* du DoD, qui aurait poussé l'USAF à élaborer sa propre « stratégie ». Au vu de la tyrannie du temps et de la distance en Arctique, l'absence actuelle de vision aérienne est non seulement inappropriée mais également dangereuse : la voie aérienne est le seul moyen de rejoindre un conflit au-delà du cercle polaire arctique. Toutefois, si le déploiement de la puissance aérienne fournit la réaction la plus rapide à toute situation critique dans le Grand Nord, il ne semble pas constituer une priorité pour le DoD. Il est édifiant de constater que le terme « force aérienne » n'est utilisé à aucune reprise dans les documents de 2013 et 2016 du DoD, la

« Garde nationale aérienne » est quant à elle mentionnée une seule fois²³. En revanche, le terme générique « air » est cité à maintes reprises dans le texte.

L'absence de vision aérienne transparait également dans les stratégies d'appui en Arctique de la Marine et des Garde-côtes, ainsi que du GAO (*Government Accountability Office*). Dans un rapport daté de juin 2015, le GAO indique que « [...] l'Arctique étant avant tout une zone maritime, les Garde-côtes jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre et l'application de la politique arctique²⁴ ». Le GAO reconnaît également l'appui continu fourni par la Marine aux autres agences fédérales et aux partenaires internationaux, mais omet d'identifier le rôle des forces aériennes, voire de les mentionner. Par conséquent, cette zone infranchissable par les bâtiments de surface pendant au moins une partie de l'année ne dispose pas d'alternative quand la solution maritime est impraticable en raison du temps, de la glace, de la distance ou des trois réunis.

La *Feuille de route pour l'Arctique 2014-2030* de la Marine contient de nombreux buts, idées et objectifs pour le Grand Nord, mais aucun d'entre eux ne concerne le domaine aérien. La Marine s'aligne sur la stratégie à long terme du DoD, employant des descripteurs à court (présent à 2020), moyen (2020-2030) et long terme (après 2030). Elle reprend également l'évaluation de 2013 du DoD qui affirme « [...] qu'au vu de la faible probabilité à court terme d'un conflit armé dans la région, les infrastructures de défense actuelles (c'est-à-dire les bases, les ports et les aérodromes) répondent aux besoins de sécurité nationale des États-Unis à court et moyen terme²⁵ ». La Marine est convaincue qu'elle disposera à partir de 2030 « [...] de la formation et des effectifs nécessaires » pour répondre aux imprévus et urgences susceptibles de survenir dans l'Arctique²⁶. Après avoir consulté la *Feuille de route* de la Marine, un observateur a souligné que cette dernière prévoit, même dans les dernières années, d'opérer exclusivement en eaux libres et n'envisage aucune amélioration majeure de sa flotte (navires double coque, brise-glace organiques, infrastructures portuaires majeures), considérant qu'il n'existe aucune menace sérieuse²⁷.

Si l'aviation et l'espace sont mentionnés à plusieurs reprises dans la *Feuille de route* de la Marine, cette dernière ne considère pas avoir besoin d'un appui des forces aériennes autre que pour des missions de renseignement, de surveillance et de reconnaissance. Il est intéressant de noter que plusieurs références aux forces aériennes et aux jalons associés dans la première version de la *Feuille de route* (octobre 2009) sont absentes de la dernière version. Est-ce le signe qu'ils ont été atteints ou bien simplement ignorés ? La réponse est peut-être à chercher dans un document antérieur à la dernière version de la *Feuille de route*, à savoir le rapport « *Fleet Arctic Operations Game, Game Report, 13-16 september 2011* ». Ce dernier

décrit la flotte de l'US Air Force stationnée sur la base aérienne d'Elmendorf comme « un service de transport aérien²⁸ ».

Dans leur *Stratégie* arctique, les Garde-côtes évoquent uniquement l'aviation en termes généraux, se concentrant sur les besoins maritimes (notamment le manque flagrant de brise-glace) dans le Grand Nord. Si les Garde-côtes ont pris possession des anciens C-27 de l'US Air Force, on ne peut affirmer avec certitude que certains appareils interviendront dans l'Arctique quand ils seront exploités par les Garde-côtes au cours des dix prochaines années. Les exigences en termes d'aviation de manière générale, et la collaboration avec l'US Air Force en particulier, sont absentes des plans des Garde-côtes comme de la Marine. Au contraire, un rapport préparé pour les Garde-côtes en 2016 déplore les difficultés à stationner des aéronefs dans le Grand Nord, même en été. Ce rapport note qu'il « n'existe actuellement sur le North Slope ou à proximité du détroit de Béring aucune infrastructure adaptée » à des opérations étendues d'entretien et de maintenance des aéronefs. Son « évaluation interarmées » inclut uniquement des bâtiments de surface et des hélicoptères. Aucun aéronef à voilure fixe n'apparaît dans le tableau qui l'accompagne. Les avions sont uniquement évoqués dans les « Conclusions », laissant le sentiment d'un ajout après coup²⁹.

Cette négligence bienveillante généralisée a pour effet de décourager l'US Air Force d'élaborer une stratégie arctique car l'Autorité de commandement nationale, le DoD et les autres armées n'en expriment pas clairement le besoin. L'absence de guerre dans l'Arctique peut également expliquer l'absence de stratégie arctique des forces aériennes. Si l'USAF est en guerre depuis un quart de siècle, elle n'a tiré aucun coup de feu dans le Grand Nord depuis la Seconde Guerre mondiale. Ses opérations sont concentrées dans d'autres régions car il n'y a pas de conflit dans ce secteur.

Cependant, face à la militarisation croissante de la Russie en Arctique, de nombreux observateurs soutiennent désormais que les conflits territoriaux s'étendront inévitablement à l'Arctique et que cette région deviendra un nouveau théâtre d'affrontement³⁰. Selon eux, notamment, prendre la route maritime du Nord ou le Passage du Nord-Ouest depuis le Pacifique, exige de transiter par le détroit de Béring, un goulet d'étranglement maritime naturel séparant les territoires russes et américains, qui pourrait devenir source de conflits.

Le plus urgent consiste toutefois à se doter des moyens nécessaires pour coordonner la réaction à toute crise humaine ou environnementale dans le Grand Nord, et non à s'engager dans un affrontement armé. Si la Royal Dutch Shell a renoncé à ses projets d'exploration pétrolière dans la mer des Tchouktches, d'autres entreprises poursuivent leurs travaux de forage dans la région, dans l'espoir de découvrir les dernières grandes réserves de la planète. Les activités de pêche, l'éco-

tourisme et le tourisme commercial (paquebots de croisière) connaissent chaque année une croissance constante de part et d'autre du Passage du Nord-Ouest, générant de nouveaux risques pour les personnes et l'environnement. Les conséquences d'une mauvaise décision pourraient exiger une réaction immédiate en vue de limiter les pertes de vies humaines et d'atténuer leur impact sur un écosystème fragile.

Un paquebot de croisière a transité sans incident via le Passage du Nord-Ouest en 2016, et d'autres prévoient d'emprunter cette route durant l'été 2017³¹. Si quelques autres traversées ont été effectuées avec succès au cours des dix dernières années, les eaux du Passage du Nord-Ouest ne sont pas dépourvues de glace, les aides à la navigation font cruellement défaut et les cartes nautiques de la région sont on ne peut plus imprécises. D'après les experts, le manque d'aides à la navigation représente un problème de sécurité majeur dans ce couloir maritime. Un rapport signale qu'au rythme actuel il faudra encore trois siècles pour établir la carte complète des eaux arctiques canadiennes³².

En 1996, huit nations possédant des territoires ou des intérêts clairement définis dans la région (États-Unis, Canada, Russie, Finlande, Norvège, Danemark, Islande et Suède) ont créé le Conseil de l'Arctique dans le but de « [...] favoriser la coopération, la coordination et l'interaction entre les États de l'Arctique, avec la participation des communautés indigènes de l'Arctique et de ses autres habitants au regard des problèmes communs de l'Arctique³³ ». Ce Conseil est une instance unique dans la mesure où elle s'intéresse aux aspects non sécuritaires auxquels sont confrontés les états de l'Arctique et les populations autochtones de la région. Plusieurs observateurs considèrent cependant qu'il regroupe « [...] davantage de scientifiques et d'universitaires que de représentants politiques³⁴ ».

Les États-Unis sont signataires de l'accord de Nuuk « sur la coopération en matière de recherche et de sauvetage », selon lequel chaque partie s'engage à mettre en place et à maintenir « des moyens de recherche et de sauvetage suffisants et efficaces » dans la zone qui lui est attribuée. Il contraint par ailleurs les états membres à coordonner leurs efforts de SAR en cas de crash aérien, de naufrage d'un paquebot de croisière, de marée noire ou toute autre catastrophe survenant dans le Grand Nord³⁵. Les États-Unis sont chargés des opérations SAR pour l'Alaska et les approches orientales du Passage du Nord-Ouest, ainsi que pour les approches orientales de la route maritime du Nord le long de la péninsule russe du Kamtchatka, la mer de Beaufort, la mer des Tchouktches et la zone de l'océan arctique s'étendant jusqu'au pôle Nord.

L'un des aspects majeurs de l'accord de Nuuk est la possibilité pour toute partie de demander, si nécessaire, l'assistance d'une ou plusieurs autres parties pour faire en sorte « qu'une assistance soit portée à toute personne en détresse³⁶ ».

Compte tenu de la répartition actuelle des équipes SAR canadiennes, certaines étant plus proches des côtes nord de l'Amérique du Sud que d'Alert, au Nunavut, il est fort probable que l'assistance des États-Unis sera requise en cas d'urgence. Un article soulignant les difficultés du Canada en matière de recherche et sauvetage calcule qu'il faudrait plus de cinq heures à un C-130H canadien pour rallier la baie Resolute, au cœur du Passage du Nord-Ouest depuis Winnipeg, et onze heures à un hélicoptère qui partirait de Comox³⁷. Les bases aériennes américaines situées en Alaska et au Groenland sont en revanche bien plus proches et constitueraient une option plus logique en cas d'urgence.

L'augmentation du trafic maritime dans le Grand Nord a entraîné la diminution de la banquise arctique. Combiné à l'imprécision des cartes de navigation, cette fonte des glaces pose des problèmes d'ordre naval à court terme à quiconque entend naviguer dans la région avec pour seule option une solution navale à long terme. Ni la Marine, ni les Garde-côtes n'ont actuellement les moyens d'atteindre rapidement le lieu d'une catastrophe environnementale ou d'une opération de sauvetage au-delà du cercle polaire arctique, et ni l'un ni l'autre ne disposeront de ces capacités dans un avenir proche, et probablement jamais (en ce qui concerne la Marine).

Au vu des stratégies américaines actuelles, les Garde-côtes apparaissent comme l'acteur logique en cas d'opération de secours en Arctique. Même si ces derniers disposent de plusieurs bases en Alaska, elles sont toutes situées en dessous du cercle polaire. Les aéronefs des Garde-côtes sont stationnés à Kodiak, environ 1300 km au sud de la Pointe Barrow, le point le plus au nord des États-Unis. Dutch Harbor, le port en eaux profondes le plus au nord de l'Alaska se trouve environ 400 milles nautiques (environ 740 km) plus au sud. Les Garde-côtes ont déclaré qu'ils n'avaient pas l'intention de construire des infrastructures supplémentaires sur le littoral dans les dix prochaines années, la structure de cette force est donc figée pour la prochaine décennie³⁸.

Ce qui entrave les *Stratégies arctiques* du DoD (ainsi que des Garde-côtes et de la Marine) et décourage l'USAF n'est pas tant le manque d'effectifs, d'équipements ou d'installations, que le manque d'imagination et d'inclusion. La stratégie du DoD est essentiellement axée sur la Marine, la méthode la plus lente, la plus coûteuse (un milliard d'USD et dix ans pour la construction d'un brise-glace) et la moins flexible pour intervenir dans le Grand Nord³⁹. Les forces aériennes sont bien plus rapides et agiles, et essentiellement, mais pas uniquement, du ressort de l'USAF. Ainsi, en ignorant l'US Air Force, le DoD limite ses possibilités dans l'Arctique à une seule option. Il est temps de compléter les programmes « innovants et à faible coût » proposés par le DoD pour l'Arctique avec ceux de l'USAF « déjà en place et sans coûts supplémentaires ».

L'État de l'Alaska (sans compter la base aérienne de Thulé) dispose d'infrastructures, d'effectifs et d'installations militaires et civiles (tels les terrains d'aviation) suffisantes pour intervenir en cas de crise dans le Grand Nord : qu'il s'agisse d'une opération de sauvetage, d'une catastrophe environnementale, d'une agression ou d'un appui à notre allié canadien dans ces trois cas de figure⁴⁰.

Que devrait inclure la stratégie arctique de l'USAF ?

La stratégie arctique de l'US Air Force doit mettre l'accent sur les capacités dont elle dispose dans l'Arctique et proposer des méthodes innovantes pour les mutualiser avec celles des autres armées et des autres États du Grand Nord. Elle doit compléter les *Stratégies* arctiques du DoD, la *Stratégie nationale pour l'Arctique* et toutes les directives présidentielles qui en forment le cadre. Elle doit s'appliquer à mettre en avant les principales compétences de l'USAF en Arctique, suggérer des interfaces avec les *Stratégies* et *Feuilles de route* des autres armées et exposer les futurs besoins au US Northern Command, l'organe défenseur du Grand Nord auprès du DoD.

Son préambule doit insister sur le fait que la gestion des effets du réchauffement climatique représente un défi pour l'ensemble du gouvernement et que les recommandations du rapport du Conseil consultatif militaire du CNA (*Center for Naval Analyses*), intitulé « *National Security and the Accelerating Risks of Climate Change* » (Sécurité nationale et accélération des risques liés au réchauffement climatique), devraient servir de référence pour la planification. En particulier, sa recommandation précisant que « les États-Unis devraient accélérer et consolider leurs efforts afin de préparer l'accès croissant et les opérations militaires dans l'Arctique » est un appel clair en faveur d'une action renforcée. Par ailleurs, le CNA insiste sur le fait que « le moment est venu d'agir⁴¹ ».

La stratégie de l'USAF doit aborder succinctement la situation de la région, y compris le réchauffement climatique, la fonte de la banquise, le développement des échanges commerciaux dans le Grand Nord, les revendications concurrentes sur le plancher océanique de l'Arctique et la militarisation croissante de la région par la Russie. Elle insistera ainsi sur le fait que disposer d'un nombre suffisant de brise-glace et de nouveaux ports en eaux profondes ne permettra pas de freiner ces événements importants, qui ont lieu aujourd'hui. Le corps de cette stratégie doit compléter et développer les orientations du DoD, en se concentrant sur ses objectifs d'appui, et apporter son soutien aux *Stratégies* et *Feuilles de route* pour l'Arctique des autres armées en identifiant dans ces documents des pistes correspondant aux capacités de l'USAF.

Cette dernière doit faire sien l'objectif premier du DoD, « promouvoir la coopération en matière de défense », en développant les contacts avec les militaires des autres États du Grand Nord, et en particulier les États membres du Conseil de l'Arctique, dans le but de partager les tactiques, les techniques et les procédures visant à assurer la sécurité et l'efficacité des opérations aériennes. Les exercices interarmées, les relations entre militaires et l'échange d'informations et d'idées créeront des synergies entre toutes les parties.

La stratégie doit demander l'examen (ou plutôt le réexamen) des bases opérationnelles avancées potentielles au-delà du cercle polaire, en s'appuyant sur les sites de la ligne DEW utilisés pendant la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide, ainsi que les terrains d'aviation commerciaux existants, tels que l'aéroport de Wiley Post-Will Rogers Memorial de la Pointe Barrow, qui dispose d'une piste d'environ 2000 m x 45 m. On trouve à l'ouest, trois autres terrains d'aviation avec une piste d'au moins 1500 m : la base aérienne Lonely, un aérodrome militaire doté d'une piste en gravier de 1500 m où se trouve le site de radar de courte portée de Point Lonely, un aérodrome privé (Ugnu Kuparuk) doté d'une piste en asphalte d'environ 2000 m et l'aéroport de Deadhorse, également doté d'une piste en asphalte d'environ 2000 m⁴². Plus à l'ouest, dans la mer des Tchouktches, l'aéroport Ralph Wein Memorial, situé au sud de Kotzebue, présente une piste en asphalte d'environ 1900 m, des hangars et un service commercial⁴³. Par ailleurs, les étendues de neige compacte et les pistes en gravier, qui dans de bonnes conditions offrent des surfaces d'atterrissage stables, viennent s'ajouter à l'éventail des terrains d'aviation disponibles dans la région.

Ces derniers, auxquels s'ajoutent les terrains disponibles au Canada et au Groenland, peuvent faire office d'aérodromes d'urgence en cas d'opération de sauvetage ou de marée noire dans le Passage du Nord-Ouest. Ils peuvent être utilisés durant l'été et les mois « charnières » à la fin du printemps et au début de l'automne arctiques, c'est-à-dire les périodes qui concentrent l'activité humaine dans cette région⁴⁴.

La Garde nationale aérienne a d'ores et déjà ouvert la voie en associant les LC-130 équipés de skis du 109e escadron de transport de la Garde nationale aérienne de New York aux forces canadiennes, dans le cadre de l'exercice annuel *Operation Nunaliut*⁴⁵. Les unités de la force aérienne active devraient suivre cet exemple et coopérer avec les états du Grand Nord dans le cadre d'exercices interarmées/multilatéraux, en portant une attention particulière aux opérations sur les terrains d'aviation austères, l'interopérabilité des aéronefs et des systèmes de communication, la logistique et les techniques de recherche et sauvetage.

De son côté, la Garde nationale devrait initier des programmes de partenariat interétatique avec ces mêmes pays, en s'appuyant sur les exercices militaires

efficaces qu'elle mène avec le Canada dans l'Arctique. Notons que bien qu'elle entretienne des relations interétatiques avec 70 pays à travers le monde, la Garde nationale n'a actuellement aucun partenariat avec les États du Grand Nord.

Le deuxième objectif du DoD, « Se préparer à relever une série de défis et d'imprévus », peut être atteint avec les forces militaires et l'utilisation novatrice des installations mentionnées ci-dessus, un peu comme on utilise l'appui de l'armée aux autorités civiles en cas de catastrophes naturelles. Parmi les autres missions de l'USAF pouvant contribuer à la réalisation de cet objectif figurent la gestion et la supervision des prévisions météorologiques, la surveillance des plateformes et la modernisation des systèmes de communication. Dans cette région caractérisée par des conditions météorologiques changeantes et souvent imprévisibles, et des aides à la navigation indéniablement peu fiables, l'USAF doit continuer à fournir une constellation de capacités aériennes soutenue par un vaste programme spatial. Elle peut également améliorer les prévisions météorologiques dans la région en utilisant ses Lockheed WC-130 en dehors de la saison des ouragans pour mener des recherches complémentaires dans l'Arctique. Les autres missions pouvant être effectuées par les installations existantes sont celles qui relèvent déjà des tâches quotidiennes, à savoir les opérations SAR, la souveraineté aérienne, le transport aérien et les missions de commandement et contrôle.

L'*Air Education and Training Command* – AETC de l'USAF devraient lancer de nouvelles initiatives en matière d'entraînement et de formation pour attirer l'attention sur le rôle de l'aviation dans l'Arctique. Il devrait augmenter le nombre d'étudiants par classe et la capacité de son *Arctic Survival School* (détachement 1, 66e escadron de formation) sur la base aérienne d'Eielson, pour former un corps de militaires entraînés et compétents capables de mener à bien toutes les missions de l'US Air Force en Arctique. Ce corps doit inclure tous les membres d'équipage affectés aux bases aériennes de l'Arctique et tous les personnels susceptibles d'effectuer leurs missions dans des conditions de froid extrême. À long terme, il pourrait obtenir des financements et instructeurs supplémentaires auprès du DoD afin de transformer cette école en centre de formation interarmées.

L'AETC devrait également réintégrer l'étude de l'USAF en Arctique au sein de l'Air University – AU. En s'appuyant sur les capacités de recherche de l'ensemble de l'université, il pourrait explorer les questions arctiques pertinentes et proposer des cours au sein de l'Air Command and Staff College et de l'Air War College afin de stimuler la réflexion de l'USAF concernant les aspects stratégiques et opérationnels du Grand Nord. L'élaboration de ces cours spécifiques pourrait être confiée à une nouvelle faculté d'études arctiques au sein de l'AU, semblable à celles qui ont été mises en place par le Naval War College et l'US Coast Guard Academy⁴⁶.

Conclusions

Si l'US Air Force intervient dans le Grand Nord sans stratégie pour l'Arctique et demeure silencieuse sur les questions qui sont clairement de son ressort, elle se laisse dicter par les autres armées son rôle et ses missions dans cette région. Bien que le DoD, la Marine et les Garde-côtes aient ignoré les capacités aériennes, spatiales, et cybernétiques de l'USAF dans leur planification pour l'Arctique, ces dernières n'en demeurent pas moins la condition *sine qua non* du succès. Qu'on le lui demande ou pas, l'USAF doit exiger de faire partie de la solution. Elle doit déployer sa propre stratégie arctique le plus rapidement possible. Si elle persiste dans l'inaction (plus de trois ans après la première stratégie arctique du DoD), elle perdra en visibilité et entraînera une diminution de la capacité de défense de ce pays sur l'ultime frontière de la Terre.

Notes

1. Dans cet article, le terme « Grand Nord » est utilisé comme synonyme du terme « Arctique ». « L'Arctique est communément défini par les scientifiques comme la région située au-delà du cercle polaire arctique qui correspond à une ligne imaginaire encerclant la terre à une latitude d'environ 66° 34' Nord. » Voir le site web du *National Snow and Ice Data Center*, <https://nsidc.org/cryosphere/arctic-meteorology/arctic.html>. Toutefois, Ryszard M. Czanry, auteur polonais spécialiste de la Scandinavie, note que le terme Grand Nord est une expression purement norvégienne. La traduction du terme norvégien est communément utilisée à partir du milieu des années 1980. Czanry pense que ce terme fait généralement référence à la zone arctique européenne, le terme « Extrême Nord » étant utilisé pour les États-Unis et le Canada. Voir CZANRY, *The High North: between Geography and Politics*, Cham, Suisse : Springer International Publishing, 2015, p. 7 (note en bas de page 1), pp. 9–10. Ces deux termes ne semblent pas remis en cause par le Congrès américain. Voir House of Representatives, *The United States as an Arctic Nation: Opportunities in the High North: A Hearing before the Subcommittee on Europe, Eurasia, and Emerging Threats of the Committee on Foreign Affairs*, 113e Congrès, 2e session. Voir www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwid7oSx3abSAhXCeSYKHeHdDnoQFggmMAI&url=https%3A%2F%2Fwww.scribd.com%2Fdocument%2F321744184%2FHOUSE-HEARING-113TH-CONGRESS-THE-UNITED-STATES-AS-AN-ARCTIC-NATION-OPPORTUNITIES-IN-THE-HIGH-NORTH&usg=AFQjCNGqNp_YgL-xCFPGfOecp3dfraCfkA. Il est intéressant de noter que le poète Robert W. Service, surnommé le « Barde du Yukon », qui a fait ses études au Canada (McGill University), utilise ce terme dans son recueil intitulé « *Songs of the High North* », publié en 1958. Voir « *Songs of the High North* ». SERVICE, Robert W., www.bloomsbury.com/uk/songs-of-the-high-north-9780713650822/.

2. L'essentiel de cet effort a été supervisé par le Colonel Bernt Balchen, USAF. Ce pilote norvégien était déjà une légende en Arctique et en Antarctique (le premier à avoir survolé le pôle Sud avec l'amiral Richard E. Byrd) quand il a été recruté dans l'US Army Air Corps en 1942 par son chef d'état-major, le général Henry « Hap » Arnold. Pendant le restant de sa carrière militaire, il a été le moteur des opérations et de la recherche arctiques de l'US Air Force. Responsable d'une mission de sauvetage réussie de cinq mois visant à secourir l'équipage d'un B-17 abattu au Groenland en 1942, il a établi plusieurs bases aériennes sur l'île pendant la guerre, supervisé la construction quasi secrète de la base aérienne de Thulé durant la Guerre froide et inspecté les sites d'implantation du système radar de détection des missiles balistiques. Voir site web de l'Arlington National Cemetery : « Bernt Balchen, Colonel, US Army Air Corps », www.arlingtoncemetery.net/bbalchen.htm, et le National Museum of the US Air Force : « Saga of B-17 PN9E », www.nationalmuseum.af.mil/Visit/MuseumExhibits/FactSheets/Display/tabid/509/Article/196694/saga-of-b-17-pn9e.aspx. Le 23 octobre 1999, la Chambre des représentants des États-Unis (avec approbation du Sénat américain) a voté une résolution en l'honneur du Colonel (er) Balchen pour le service exceptionnel qu'il a rendu aux États-Unis, à l'occasion de son 100e anniversaire.

3. DEGOES, Louis et NEAL, James T., « Selected Military Geology Projects in the Arctic, 1950–1970 », in UNDERWOOD, J.R., Jr. Et GUTH, Peter L., éd., *Military Geology in War and Peace*, Boulder, CO, Geological Society of North America, 1998, pp. 205, 208–209.

4. DEGOES et NEAL, « *Selected Military Geology Projects* », p. 205.
5. Durant l'hiver 1953, les chercheurs de l'ADTIC (Arctic-Desert-Tropic Information Center) ont passé 90 jours au Groenland dans le cadre du projet Mint Julip, une étude de la glace lisse visant à établir la faisabilité d'un projet scientifique établi sur la glace et uniquement entretenu par voie aérienne. Voir « *History of the Research Studies Institute, 1 janvier –30 juin 1953. Arctic, Desert, Tropic Information Center (ADTIC)* », Maxwell AFB, AL, p. 14. En 1955, les experts de l'ADTIC ont examiné la possibilité de créer des pistes d'atterrissage sur la glace sur les sites proposés pour le réseau d'alerte avancé DEW. Voir « *History of the Aerospace Studies Institute, Twenty-Fifth (Silver) Anniversary Command Edition, Arctic-Desert-Tropic Information Center* », Air University. Maxwell AFB, 25 janvier 1971, p. 6.
6. The White House, « *National Strategy for the Arctic Region* », mai 2013, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.
7. Department of Defense, *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region*, OUSD (Policy), décembre 2016, [www.sullivan.senate.gov/imo/media/doc/2016_Arctic Strategy-Unclass.pdf](http://www.sullivan.senate.gov/imo/media/doc/2016_Arctic%20Strategy-Unclass.pdf).
8. Department of Defense, *Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region*, Section 1068 of the 2016 National Defense Authorization Act, consulté le 7 mars 2017, www.congress.gov/congressional-report/114/house-report/270.
9. *Id.* p. 11.
10. Department of Defense, *Department of Defense Arctic Strategy*, Washington, DC : DOD, 2013, www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf. La stratégie reconnaît qu'elle est « imbriquée » dans un ensemble de documents relatifs à l'Arctique et « complète » la stratégie du DoD en matière de défense nationale et d'appui à la défense des autorités civiles.
11. *Id.* pp. 7 et 10.
12. *Id.* pp. 12-13.
13. « Report to Congress », p. 11.
14. KRAMER, Andrew E., « Russia Presents Revised Claim of Arctic Territory to the United Nations », *The New York Times*, 9 février 2016, www.nytimes.com/2016/02/10/world/europe/russia-to-present-revised-claim-of-arctic-territory-to-the-united-nations.html. Pour la formulation exacte de l'article 56 du Droit de la mer, voir www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part5.htm.
15. Évaluation de l'US Geological Survey citée dans « *The Geopolitics of Arctic Natural Resources* », Direction générale des politiques externes, Parlement européen, 2010, p. 4. Voir également US Geological Survey, « *Circum-Arctic Resource Appraisal (North of the Arctic Circle) Assessment Units GIS Data* », 2009, <https://energy.usgs.gov/RegionalStudies/Arctic.aspx>.
16. SPEARS, Joseph, « A Snow Dragon in the Arctic », 5 mars 2010, *Asia Times Online*, 8 février 2011, www.atimes.com/atimes/China/MB08Ad01.html. L'amiral soutient que l'Arctique n'est sous la souveraineté d'aucun pays. Du point de vue juridique, il s'agit d'un *res nullius*, c'est-à-dire un territoire sans propriétaire. Ce qui d'une certaine manière contredit les revendications de la Chine dans la mer de Chine méridionale.
17. STAALESEN, Atle, « COSCO Sends Five Vessels through the Northern Sea Route », *The Independent Barents Observer*, 10 octobre 2016, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic-industry-and-energy/2016/10/cosco-sends-five-vessels-through-northern-sea-route>.
18. LANTEIGNE, Mark, « U.S. Wary of Russia's Arctic Military Buildup », *Arctic Deeply*, 13 février 2017, www.newsdeeply.com/arctic/community/2017/02/13/u-s-wary-of-russias-arctic-military-buildup.
19. « A Widening Scope: China and the Northwest Passage », *The Arctic Journal*, 22 avril 2016, <http://arcticjournal.com/opinion/2292/widening-scope>.
20. International Security Advisory Board, *Report in Arctic Policy*, Washington, DC : US Department of State, 21 septembre 2016, p. 8, www.google.com/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&ccd=1&ved=0ahUKEwjciaC2pbHSAhXk3YMKHfI0AgcQFggdMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.state.gov%2Fdocuments%2Forganization%2F262585.pdf&usq=AFQjCNG24P95MYx3xibcULb7gGb_cZTAEg&bv=bv.148073327,d.amc.
21. SCHANZ, Marc V., « Daily Report: Russia Announces Air Defense Buildup in Arctic », *Air Force Magazine*, 4 septembre 2015, www.airforcemag.com/DRArchive/Pages/2015/September%202015/September%2004%202015/Russia-Announces-Air-Defense-Buildup-in-Arctic.aspx.
22. BENDER, Jeremy et NUDELMAN, Mark, « This Map Shows Russia's Dominant Militarization of the Arctic », *Business Insider*, 7 août 2016, www.businessinsider.com/chart-of-russias-militarization-of-arctic-2015-8.
23. « *Report to Congress* », décembre 2016, p. 13.
24. US Government Accountability Office Report to Congressional Committees, *Arctic Planning: DOD Expects to play a Supporting role to Other Federal Agencies and Has Efforts Underway to Address Capability Needs and Update Plans*,

Washington, DC, Government Accountability Office, 15 juin 2015, GAO-15-566, pp. 10 et 15, www.gao.gov/assets/680/670903.pdf, GAO-15-566.

25. Navy Task Force Climate Change, *US Navy Arctic Roadmap 2014–2030*, février 2014, pp. 11–12, www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf.

26. *Navy Arctic Roadmap*, p. 18.

27. KUERSTEN, Andreas, « *Assessing the U.S. Navy's Arctic Roadmap* », Center for International Maritime Security, 21 juin 2015, <http://cimsec.org/assessing-the-u-s-navys-arctic-roadmap/17117>.

28. US Naval War College, « *Fleet Arctic Operations Game* », 13–16 septembre, 2011 Game Report, p. 37, www.usnwc.edu/getattachment/Research---Gaming/War-Gaming/Documents/Publications/Game-Reports/FAOG_Game-Report_09-2011.pdf.

29. ROULO, Claudette, « *Coast Guard Commandant 'Delighted' to Get AF C-27s* », American Forces Press Service, 10 avril 2014, www.military.com/daily-news/2014/04/10/coast-guard-commandant-delighted-to-get-af-c27s.html?comp=7000023468292&crank=1.

30. LANTEIGNE, Mark, « U.S. Wary of Russia's Arctic Military Buildup », *Arctic Deeply*, 13 février 2017, www.newsdeeply.com/arctic/community/2017/02/13/u-s-wary-of-russias-arctic-military-buildup ; « International Security Advisory Board », *Report in Arctic Policy*, pp. 9–10 ; et KRAMER, Andrew E., « Russia Presents Revised Claim of Arctic Territory to the United Nations », *New York Times*, 9 février 2016, www.nytimes.com/2016/02/10/world/europe/russia-to-present-revised-claim-of-arctic-territory-to-the-united-nations.html.

31. ELLIS, Tim, « *Test of Readiness: Cruise Ship to Transit Northwest Passage Opened by Sea-ice Retreat* », KUAC, TV-9, 23 octobre 2015 <http://fm.kuac.org/post/test-readiness-cruise-ship-transit-northwest-passage-opened-sea-ice-retreat>.

32. « U.S. Draws Map of Rich Arctic Floor Ahead of Big Melt », *Wall Street Journal*, 31 août 2007, <http://online.wsj.com/article/SB118848493718613526.html#articleTabs%3Darticle>. Un article de 2012 souligne que seulement 10 % des eaux arctiques canadiennes ont été cartographiées « [...] conformément aux normes modernes ». Voir SPEARS, K. Joseph et DOREY, Michael K. P., « Arctic Cruise Ships: The Pressing Need for Search and Rescue », *Canadian Sailings*, 17 octobre 2012, www.canadiansailings.ca/?p=4830&print=1.

33. Conseil de l'Arctique, Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique. art. 1. (a). Ottawa, Canada, 19 septembre 1996. https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-AC_MMCA00-Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y.

34. SNOW, Crocker Jr., « Analysis: The Arctic Council, Lead Sled Dog of the High North », *GlobalPost*, 4 octobre 2012, www.pri.org/stories/2012-10-04/analysis-arctic-council-lead-sled-dog-high-north.

35. *The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Groenland*, 27–29 mai 2008, p. 2, www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf, et *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic* [Nuuk Agreement], 12 mai 2011, préambule et art. 3, al. 3, www.ifrc.org/docs/idrl/N813EN.pdf. En délimitant ces régions, la déclaration a veillé à ne pas affirmer que ces délimitations ne seraient pas utilisées comme précédents dans le cadre d'un différend frontalier, art. 3, al. 2.

36. Conseil de l'Arctique, *id.* art. 7, al. 3 (d) et (e). L'accord de Nuuk définit également les « Autorités compétentes » (appendice 1), organismes de recherche et de sauvetage (appendice 2) et les centres de coordination des opérations de sauvetage de chaque état (appendice 3).

37. « The Arctic Is a Long Way from Canada's Search and Rescue Techs », *Nunatsiaq Online*, 3 novembre 2010, www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/556011_the_arctic_is_a_long_way_from_canadas_search_and_rescue_techs/. L'article original précise que Trenton, en Ontario, est plus proche de Quito, en Équateur, que de Nuavut, mais que la distance a été calculée à partir des cartes planes de Mercator. Les tracés effectués à l'aide de Google Earth étendent la distance jusqu'à une ligne située juste en-dessous de Panama, passant par le Venezuela et le nord de la Colombie.

38. US Arctic Research Commission, « *Papp: Coast Guard Plans No Arctic Shoreside Infrastructure* », Fierce Homeland Security, 23 mai 2013, www.arctic.gov/arctic_update/2013/2013may23.html.

39. O'ROURKE, Ronald, *Coast Guard Polar Icebreaker Modernization: Background and Issues for Congress, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RL 34391*, Washington, DC : CRS, 24 juillet 2013, résumé, www.fas.org/spp/crs/weapons/RL34391.pdf.

40. L'US Air Force possède deux bases aériennes bien au-delà du 60e parallèle, une position idéale pour le lancement d'opérations SAR : la base aérienne d'Eielson, en Alaska, à 64°39'56" N et la base aérienne de Thulé, au Groenland (avec une piste d'environ 3 km), environ 1200 km au nord du cercle polaire arctique, à 74°31'52" N. La Joint Base Elmendorf-Richardson (JBER), qui dispose également d'une piste de 3 km et abrite le 11e Centre de coordination de sauvetage, se situe au sud d'Eielson. Sur le pourtour des îles Aléoutiennes se situent la base aérienne d'Eareckson (anciennement She-my), un terrain de déchargement/d'urgence/site de ravitaillement exploité par un prestataire de service, ainsi qu'une instal-

lation radar Cobra Dane appartenant à l'USAF. La piste de 3000 km et les différents hangars d'Eareckson offrent une base de ressources à l'extrême ouest pour les opérations SAR. Le nombre et la diversité des aéronefs de l'USAF stationnés à Eielson et à la JBER augmentent sensiblement les possibilités de sauvetage. Eielson abrite le 354^e escadron de chasse (F-16) et le 168^e escadron de ravitaillement en vol de la Garde nationale aérienne de l'Alaska. La JBER accueille le 176^e escadron de la Garde nationale aérienne (C-17, C-130, HC-130 et HH-60G SAR) ainsi que le 3^e escadron de l'USAF et ses C-17 et C-12, son système aéroporté d'alerte et de contrôle E-3, ses chasseurs et deux centres d'opérations aérospatiales.

41. Center for Naval Analyses (CNA) Military Advisory Board, CNA Analysis and Solutions, « *National Security and the Accelerating Risks of Climate Change* », Alexandria, VA : CNA Corporation, p. 5, www.google.com/url?sa=t&crct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwitws-lt7HSAhVIbiYKHYjTAJ4QFggdMAA&curl=https%3A%2F%2Fwww.cna.org%2Ffiles%2Fna_files%2Fpdf%2FMAB_5-8-14.pdf&usg=AFQjCNHIXdzSJIPnVbEIzaZL5I5cUd7KLQ&bvm=bv.148073327,d.eWE.

42. L'an dernier, des C-17 ont transporté les équipements d'une équipe de la Stryker brigade combat team de l'armée de Terre américaine vers Deadhorse dans le cadre de l'exercice Operation Arctic Pegasus.

43. Toutes les descriptions des terrains d'aviation cités ci-dessus peuvent être consultées à l'adresse suivante : <https://www.airnav.com>. En novembre 2016, des C-17 ont transporté les équipements d'une équipe de la Stryker brigade combat team de l'armée de Terre américaine vers Deadhorse dans le cadre de l'exercice Operation Arctic Pegasus.

44. *Navy Arctic Roadmap*, p. 11. Selon les prévisions de la Marine, le détroit de Béring sera exempté de glace pendant 23 semaines à partir de 2020.

45. TSgt Catherine Schmidt, « *109 AW Aids Canada with Operation Nunaliut 2015* », 109th Airlift Wing Public Affairs, 13 mai 2015, www.109aw.af.mil/News/Article-Display/Article/867625/109th-aw-aids-canada-with-operation-nunaliut-2015/. Le 109^e escadron de transport honore également ses engagements dans l'Antarctique en été.

46. US Naval War College, « *Arctic Studies Group* », consulté le 7 mars 2017, www.usnwc.edu/Research---Gaming/Arctic-Studies-Group.aspx.

Le Groupe d'experts sur l'évolution du climat et la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques

Instauration et importance

STEINAR ANDRESEN*

G. KRISTIN ROSENDAL, PHD**

Les principaux accords régionaux ou mondiaux sur l'environnement comprennent généralement des groupes consultatifs scientifiques. L'organisme consultatif le plus complet et le plus abouti est le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Créé en 1988, il a pour mission de dresser un état des connaissances scientifiques sur le changement climatique et ses possibles conséquences environnementales et socio-économiques, en se basant sur les travaux de recherche publiés dans le monde.

La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) a été créée en 2012 afin d'améliorer les liens entre les connaissances et la prise de décision et d'élaborer des outils « à l'appui de la conservation de la biodiversité, des services écosystémiques, du bien-

*L'auteur est enseignant-chercheur à l'Institut Fridtjof Nansen en Norvège. Il a occupé un poste de chercheur en délégation à l'université de Washington-Seattle, à l'université de Princeton et à la Brookings Institution, à Washington, DC. Il a également exercé à temps partiel à l'Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués en Autriche, a été professeur à temps complet au département de sciences politiques de l'université d'Oslo, en Norvège et professeur associé au centre d'excellence Pluricourts de l'université d'Oslo. Le professeur Andrezen, qui a travaillé principalement sur les questions environnementales mondiales, est l'auteur de nombreuses publications internationales.

**G. Kristin Rosendal est directrice de recherche et professeur à l'institut Fridtjof Nansen. Titulaire d'un doctorat en sciences politiques, elle a publié de nombreux travaux sur les régimes internationaux de l'environnement et du commerce axés sur l'accès et le partage des avantages et sur les questions de propriété intellectuelle relatives aux ressources génétiques (le site www.fni.no dresse la liste exhaustive des publications). Elle a dirigé avec Sebastian Oberthür la publication de *Global Governance of Genetic Resources: Access and Benefit Sharing* au lendemain du Protocole relatif à la Convention sur la diversité biologique en 2010.

être de l'homme à long terme et du développement durable¹». La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) et la Convention sur la diversité biologique (CBD) ont toutes deux vu le jour lors de la Conférence de Rio en 1992. Or, des dizaines d'années avant Rio, de nombreux efforts avaient déjà été engagés à l'échelle régionale et mondiale afin d'endiguer l'appauvrissement de la biodiversité. Le GIEC, lui, est apparu quatre ans avant Rio. Basée sur le modèle du GIEC, l'IPBES n'a vu le jour qu'une trentaine d'années plus tard².

Premièrement, nous examinerons les deux processus de formation, et notamment pourquoi l'instauration du GIEC a été plus rapide que celle de l'IPBES. Deuxièmement, nous nous demanderons dans quelle mesure le GIEC influence les décisions prises au sein de la CCNUCC et, plus généralement, comment il forge les opinions hors du cadre de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Enfin, compte tenu de la similitude de leur structure, nous chercherons à savoir quelle est l'influence de l'IPBES sur la CBD.

Analyse de la formation et de l'importance du GIEC et de l'IPBES

Avant de nous pencher sur notre premier sujet d'analyse, il est d'usage de nous intéresser aux conditions nécessaires à la création des régimes internationaux³. Il y a trois écoles de pensée : la théorie réaliste, la théorie libérale et la théorie socioconstructiviste. Pour les réalistes, la condition préalable à la création d'un régime est l'existence d'un hégémon qui ait la volonté et la capacité de supporter les coûts de la création de l'institution. Or il a été démontré que le rôle d'un hégémon dans l'instauration d'un régime international de l'environnement est mineur⁴. Nous axerons donc notre analyse sur le concept plus large du pouvoir, un élément d'ailleurs très intéressant dans la création des régimes environnementaux⁵. Le courant libéral souligne l'importance des intérêts dans la mise en place d'un régime, tandis que les socioconstructivistes mettent en avant le rôle-clé joué par les connaissances et les communautés épistémiques⁶.

La création tardive de l'IPBES s'explique-t-elle par des questions d'intérêts ou est-elle liée aux connaissances scientifiques? Outre le fait qu'elles avaient suscité la controverse dans les rangs politiques, les premières revendications d'une institution de ce type n'étaient pas défendues avec force, ce qui pourrait être un début d'explication. Si les conflits politiques justifient cet immobilisme, alors nous sommes en droit de penser que la création de l'IPBES fait suite à une convergence nouvelle d'intérêts parmi les acteurs dominants. Par ailleurs, de nouveaux éléments de preuves scientifiques et le besoin d'une structure capable de réagir à des problèmes communs ont pu impulser la création de l'IPBES.

L'étude de l'influence de l'expertise scientifique sur la gouvernance mondiale constitue la toile de fond de la deuxième question de notre analyse⁷. Les spécialistes ont généralement souligné l'importance d'un design organisationnel assurant à la fois la crédibilité et la légitimité des avis scientifiques⁸. La démarche nécessite un équilibre entre intégrité scientifique et engagement des parties prenantes. La recherche scientifique doit être menée en toute indépendance, mais pour que les connaissances soient exploitables par les décideurs, une coopération de la sphère politique est nécessaire⁹. Tel est l'argument majeur qui a poussé à création du GIEC et de l'IPBES sous la forme d'entités intergouvernementales.

Le poids des groupes consultatifs n'est pas uniquement le fruit d'un design organisationnel plus ou moins efficace. La nature du sujet étudié par le régime est tout aussi importante¹⁰. Le premier facteur est l'intensité des conflits politiques soulevés : plus le sujet est controversé politiquement, moins l'avis scientifique est pris en compte. Le deuxième facteur est l'étendue du consensus scientifique ou de l'incertitude que le sujet suscite. Plus il y a de désaccords ou d'incertitude parmi les experts, moins ils auront d'influence. L'influence de la science dépend aussi d'autres critères liés à la structure du problème¹¹. Dans le cadre des deux objets de notre étude, nous retiendrons les critères suivants : s'il existe ou non un remède faisable (du point de vue technologique) ; si des effets s'ensuivent à court terme ; si le problème touche le centre social de la communauté internationale ; si le problème prend rapidement de l'ampleur ; si les effets sont visibles par le public. Dans tous les cas, une réponse positive augmente les chances des scientifiques d'être écoutés.

Le GIEC : formation et influence

Processus de formation du régime

Si le GIEC a été mis sur pied plus rapidement que l'IPBES, il aura fallu attendre trois décennies entre le moment où l'idée émergé au sein des cercles scientifiques et sa concrétisation. Le climat fait l'objet d'études régulières depuis la fin des années 1950. La création dans les années 1970 du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) témoigne de la prise de conscience par la sphère politique de la question du changement climatique. L'Organisation météorologique mondiale (OMM), le PNUE et le Conseil international pour la science ont joué un rôle fondamental en organisant une série d'ateliers dans les années 1980. Lors de la Conférence de Villach tenue en 1985 sous l'égide des trois organisations, les scientifiques ont déclaré : « lors de la première moitié du siècle prochain, nous pourrions assister à une élévation des températures moyennes de la

planète à un niveau sans précédent dans toute l'histoire de l'humanité¹² ». Cette conférence a amorcé l'instauration d'un organisme scientifique, le Groupe consultatif pour les gaz à effet de serre (AGGG) sous les auspices des trois organisations.

Ce n'est qu'en 1988, toutefois, que le changement climatique est inscrit à l'agenda politique international, sous l'impulsion de la Conférence de Toronto sur l'atmosphère. Le sommet ne réunit non pas des gouvernements, mais des scientifiques et des décideurs militants, des organisations non gouvernementales (ONG) et des représentants du secteur privé¹³.

C'est donc dans un contexte de relations plus intenses et fructueuses entre la communauté scientifique et les instances politiques que le GIEC a vu le jour. Les avis divergent toutefois sur l'origine du groupe d'experts. Pour certains, le PNUE et son Secrétaire général, Mostafa Tolba, en sont les fondateurs, tandis que pour d'autres, il est le fruit de discussions informelles au sein de l'OMM. Selon Shardul Agrawala, les États-Unis, qui détenaient la plus vaste expertise en matière de recherche sur le changement climatique, occupaient une position unique¹⁴. Mais de profondes divergences d'opinions divisent les principaux acteurs américains sur la façon de traiter le problème. Hannah Hughes explique que l'Agence américaine de protection de l'environnement et le département d'État préfèrent établir des conventions sur la base des connaissances scientifiques, tandis que le département de l'Énergie préconise une stratégie politique¹⁵. En fin de compte, les États-Unis proposent en 1986 de mettre en place un mécanisme scientifique intergouvernemental censé alléger les pressions sur les responsables politiques¹⁶. L'idée est soumise à l'OMM qui, en 1987, décide d'instaurer ce mécanisme avec le PNUE. L'OMM et le PNUE sont donc, *stricto sensu*, les chevilles ouvrières du GIEC, mais l'on doit sa structure intergouvernementale, son principal attribut, aux États-Unis, acteur le plus influent à l'époque sur les questions climatiques.

Force est de constater que la science a joué un rôle crucial, sans lequel le GIEC n'aurait probablement pas vu le jour, ce qui renvoie à l'analyse socio-constructiviste de la création des régimes. En revanche, il y a fort à parier que si les scientifiques avaient gardé la main à eux seuls sur le problème du changement climatique, le GIEC n'aurait pas pris sa dimension intergouvernementale, que l'on doit aux clivages internes d'un seul acteur. S'agissant des États-Unis, cela confirme que l'étude de l'instauration des régimes ne doit pas négliger le rôle du pouvoir. Or, le GIEC s'est révélé bien plus puissant que ce que les États-Unis avaient imaginé. Loin de détourner les regards de l'impact des politiques, il a eu l'effet d'un coup de projecteur. Le processus a également été marqué par plusieurs formes de leadership d'acteurs divers.

Les intérêts des pays industrialisés dominaient, face à la passivité et au scepticisme des pays émergents. Mais sans doute le GIEC a-t-il été mieux accueilli

grâce à sa nature intergouvernementale, qui laisse au Sud une marge de contrôle sur le processus¹⁷. Du reste, si le Nord a réussi avec le GIEC à imposer sa vision, le Sud tire son épingle du jeu sur le plan politique, car les négociations de la CCNUCC allaient se dérouler sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations Unies.

GIEC : influence en général et sur la CCNUCC

Un design institutionnel équilibré

Le GIEC se compose de trois groupes de travail, d'équipes spéciales et d'un secrétariat. En bref, le groupe de travail 1 évalue les aspects scientifiques, le groupe de travail 2 évalue les conséquences, et le groupe de travail 3 examine les mesures d'atténuation. Les groupes de travail publient des rapports très détaillés et des résumés à l'intention des décideurs, dont les conclusions principales forment la base du rapport de synthèse. Quand les groupes de travail ont fixé les points abordés dans le rapport, ils les soumettent au vote de l'assemblée plénière du GIEC qui les valide et entérine le rapport de synthèse¹⁸. Les représentants des gouvernements effectuent une revue point par point du sommaire à l'intention des décideurs. Résultat, le processus de travail reste sous contrôle politique strict, ce qui n'est pas sans créer des conflits¹⁹.

Toutefois, le processus scientifique se caractérise par l'indépendance des experts et des examens approfondis. Les auteurs principaux font la synthèse des meilleures informations recueillies dans les publications scientifiques et rédigent des projets de texte. Les auteurs collaborateurs sont chargés de rédiger des sections déterminées des rapports. Ces projets sont soumis à deux phases d'examen. Le Quatrième rapport d'évaluation est le fruit du travail d'experts de 130 pays différents. Plus de 450 auteurs principaux ont été assistés par plus de 800 auteurs. Enfin, les projets de texte ont été révisés par un large panel de scientifiques (plus de 2 500). Le GIEC a publié des rapports d'évaluation en 1990, 1995, 2001, 2007 et 2013²⁰.

Bon nombre d'observateurs concluent que le GIEC est parvenu à maintenir l'équilibre entre légitimité et crédibilité, consolidant ainsi son potentiel d'influence sur les décideurs et le public de manière générale²¹. Bernd Siebenhüner souligne l'importance de sa nature intergouvernementale qui permet une association très forte des états au sein du GIEC²². Par contraste, l'AGGG, plus indépendante, exerce une influence plus limitée. Certains reprochent cependant au contrôle politique de diluer la composante scientifique²³.

Au fil du temps, le GIEC a subi d'importantes transformations, notamment à la suite des critiques exprimées par les pays émergents et les acteurs climatosceptiques²⁴. Une démarche a été entreprise afin d'asseoir la légitimité du GIEC parmi les pays du Sud en y recrutant davantage de scientifiques et en leur offrant des financements par le biais du Fonds d'affectation. Toutefois, étant donné le déséquilibre structurel en matière d'expertise scientifique entre le Nord et le Sud, le GIEC doit travailler sans relâche pour surmonter cette difficulté.

En 2009, le « Climategate » a apporté de l'eau au moulin des climatosceptiques. Des climatologues de renom auraient cherché à limiter l'influence de détracteurs tout en négligeant de documenter leurs propres travaux. De plus, dans son rapport de 2007, le GIEC avait prévu la disparition de l'ensemble des glaciers de l'Himalaya dans les 25 années suivantes, une prédiction qui s'est révélée erronée. Ces événements ont donné lieu à plusieurs révisions des procédures du GIEC et du contenu des travaux²⁵. Le rapport, rédigé par un comité présidé par Harold Shapiro, ancien président de l'Université de Princeton, approuvait les grandes conclusions du GIEC. Il estime toutefois que le GIEC n'a pas respecté les règles de transparence et de responsabilité caractéristiques de la récente « révolution de la gouvernance »²⁶. En réponse aux recommandations faites, le GIEC a mis en place une équipe spéciale chargée d'approfondir les procédures d'examen afin de restaurer sa crédibilité.

La publication du rapport du GIEC de 2013 n'a pas suscité de grandes controverses. Bien que ces événements aient entamé la réputation du groupe d'experts, si l'on considère le groupe depuis sa création, il est généralement parvenu à préserver tant sa crédibilité que sa légitimité. Pour en revenir au cadre de notre analyse, le GIEC devrait se doter d'une base pour influencer les négociations sur le climat et plus généralement le public. Plus récemment, une autre question a émergé : il est reproché au GIEC de marginaliser le point de vue des sciences sociales et, de ce fait, de ne pas être apte à proposer une politique du climat²⁷. Il a été jugé également que le GIEC devait davantage axer son travail sur les solutions²⁸. Reste à savoir si des réformes dans ce sens réduiraient les conflits politiques profondément ancrés au sujet du GIEC et de son travail.

Changement climatique : un problème pernicieux

Un large consensus scientifique règne aujourd'hui sur la question, notamment grâce au GIEC. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait pas de détracteurs. Mais, en ce qui concerne le changement climatique, ce n'est pas le consensus politique et l'imbrication entre communauté scientifique et sphère politique qui posent le plus de problèmes. La difficulté majeure réside dans les conflits politiques opposant le Nord au Sud, affaiblissant considérablement l'influence des

avis scientifiques. En effet, même si le GIEC a expliqué pourquoi les émissions doivent être réduites, elles progressent rapidement au Sud, où les pays aspirent à poursuivre eux aussi leur développement industriel.

Les autres indicateurs énumérés sous le deuxième point, supposés affecter l'influence des scientifiques, révèlent le côté pernicieux du problème. Lorsqu'il existe un remède technologique faisable, l'influence des scientifiques est très élevée²⁹. En d'autres termes, tenir compte des conseils des scientifiques qui préconisent de réduire les émissions est chose facile pour peu que cela ne coûte rien ou presque, comme ce fut le cas pour le régime international de l'ozone³⁰. Or, pour les émissions de GES, il n'existe pas de solution technologique similaire, bien que la technologie permette progressivement de faire bouger les choses. Quant à la question de savoir si les effets sont visibles à court terme, les décideurs affrontent là un véritable défi : les effets, s'il en a, seront observés à longue échéance, mais ils restent incertains, alors que les coûts sont élevés et immédiats. Donc, pour les scientifiques, influencer les décideurs est une tâche ardue. Les conséquences du changement climatique sont en outre plus sévères au Sud qu'au Nord, ce qui engage moins les pays du Nord à l'action. Elles sont toutefois suffisamment néfastes au Nord pour que la question reste au premier rang des priorités sur l'agenda politique et continue ainsi à stimuler l'appétit pour les informations scientifiques. Les conséquences négatives évoluent-elles rapidement et visiblement ? La réponse est nuancée. Les conséquences du changement climatique ont, longtemps, évolué progressivement, tout en restant invisibles. Plus récemment, les catastrophes naturelles relayées par les médias et leurs images dramatiques ont contribué au sentiment d'une accélération du changement climatique et de dangers visibles en tout point du globe. Aussi, les décideurs sont plus enclins à écouter l'alarme donnée par le GIEC.

Dans l'ensemble, le changement climatique est un problème pernicieux et les scientifiques ont toutes les difficultés à se faire entendre. Or, si le conflit Nord-Sud a perduré, d'autres composantes du problème ont évolué et amplifié la portée du message des scientifiques. Dans quelle mesure l'influence de la connaissance scientifique se fait-elle sentir sur le grand public et sur les négociations sur le climat ?

Influence du GIEC

Commençons par la question de l'influence du GIEC sur le grand public, sachant que nous ne pouvons apporter de réponse concluante en raison des liens de « causalité complexe » qui entourent la question. Les sources d'influence sont si nombreuses qu'il est impossible d'affirmer avec certitude dans quelle mesure l'intérêt et les comportements du public sont imputables au GIEC. Il convient

toutefois de faire quelques remarques. Dans le monde occidental en particulier, les perceptions ont évolué, et les variations du climat sont plus souvent interprétées comme des conséquences du changement climatique. De plus, le climat est plus souvent au centre des préoccupations dans le processus de décision nationale³¹.

Le groupe sur le climat a certainement eu un rôle déterminant dans cette prise de conscience. Il a en outre largement utilisé les médias. Le mouvement environnementaliste et les moyens d'informations ont amplifié le message scientifique et l'ont diffusé auprès du grand public. D'ailleurs, l'attribution en 2007 du prix Nobel de la paix au GIEC (et à Al Gore, ancien vice-président des États-Unis) illustre parfaitement l'effervescence médiatique qui régnait alors autour du climat.

La crise financière l'a toutefois emporté sur les considérations climatiques, signe que l'attention du grand public est soumise à des facteurs exogènes³². En revanche, nous assistons depuis ces dernières années à un regain d'intérêt général pour le changement climatique, comme le montre l'engouement suscité par le dernier rapport publié par le GIEC en 2013 et, dans une plus grande mesure, par la Conférence des parties (COP) fin 2015.

Tout compte fait, le GIEC a largement contribué à éveiller les consciences et son influence n'a cessé de grandir. Difficile d'imaginer en effet les appels croissants à une transformation verte sans le travail considérable du GIEC.

Quel est l'impact du GIEC sur les négociations onusiennes autour du climat ? Étant donné la proximité entre le GIEC et la CCNUCC, il est déjà plus facile de le savoir. Dans l'ensemble, le GIEC a peu d'influence : s'il le message du GIEC était invariablement de réduire les émissions, celles-ci ont augmenté d'environ 50 pour cent depuis l'adoption de la CCNUCC. Le premier rapport du GIEC a été élaboré très rapidement, ce qui pourrait expliquer, dans une certaine mesure, la prompt adoption de la CCNUCC. Or, alors que le rapport du GIEC préconisait une réduction de 60 pour cent des émissions de carbone, la convention a, à cet égard, adopté une position modérée. En raison des divergences de vues sur le rôle du GIEC, le groupe d'experts n'avait pas encore acquis la stature d'organe consultatif. De plus, on ne peut pas vraiment dire que le Protocole de Kyoto se soit basé sur son avis : il s'agissait plutôt d'un compromis politique. Et, lors de la décennie suivante, nous avons assisté à l'accélération des émissions de gaz à effet de serre.

Néanmoins, comme nous l'espérons, le GIEC a gagné en influence au fil du temps. En effet, en 2009, la Conférence de Copenhague sur le climat adoptait l'objectif de 2 degrés Celsius avalisé par le GIEC. Plus tard, l'Accord de Paris fixait un objectif plus contraignant encore, en recommandant une hausse maximale de température de 1,5 degré Celsius. C'est donc bien le signe que les déci-

deurs écoutent davantage les messages scientifiques du GIEC. En outre, les négociateurs du climat ont commandité au GIEC un rapport spécial sur les moyens d'atteindre l'objectif de 1,5 degré. Reste à savoir si l'attention portée au GIEC et le recours à son expertise se traduiront par des actions essentielles sur le terrain.

IPBES : formation et influence

IPBES : processus de formation du régime

Le concept de biodiversité a fait jour dans les années 1980³³, mais la conscience de la disparition des espèces d'origine anthropique remonte à l'extinction du dodo à la fin du XVII^e siècle. Nous ne connaissons pas avec certitude le nombre total d'espèces, mais les scientifiques s'accordent généralement sur la gravité de l'appauvrissement de la biodiversité, qu'ils estiment à 100 fois le rythme naturel d'extinction, c'est-à-dire ce qu'il aurait été sans les activités humaines³⁴.

Les nombreux efforts consentis au niveau national et international pour endiguer la disparition des espèces ont tous échoué. Puis, à la fin des années 1980, l'intérêt des scientifiques et des responsables politiques pour le phénomène a décuplé. Dans un rapport, le *World Resources Institute* (WRI) tire la sonnette d'alarme, estimant qu'un quart des espèces mondiales sont amenées à disparaître à l'horizon 2050³⁵. Des études similaires du WRI, de l'Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources (UICN) et du GIEC confirment d'ailleurs cette prévision³⁶. Complétés par la collecte de données sur l'environnement et le *Rapport sur l'état et les perspectives de l'environnement* publié chaque année par le PNUE, ces travaux alertent sur l'appauvrissement à l'échelle mondiale de nos écosystèmes.

La réponse internationale s'est traduite par les négociations de la CBD (1989–1992). Les efforts déployés antérieurement pour créer un organisme scientifique à l'image du GIEC consacré à la biodiversité ont échoué³⁷. En marge de la CBD, un travail soutenu appelle à conduire l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM) sous l'égide de l'ONU³⁸. Quelque 1360 scientifiques du monde entier contribuent à évaluer les conséquences des modifications subies par les écosystèmes sur le bien-être humain. Leurs conclusions dressent l'état et les tendances des écosystèmes mondiaux et des services qu'ils fournissent et jettent les bases scientifiques des mesures de préservation des ressources naturelles et de leur utilisation durable³⁹. En ligne avec les conclusions de l'étude Économie des écosystèmes et de la biodiversité⁴⁰, l'EM pointe la perte des services des écosystèmes liée à l'appauvrissement de la biodiversité comme obstacle au bien-être humain à l'échelle mondiale⁴¹.

En 2004, trois ans avant Al Gore et le GIEC, la Kényane Wangari Maathai est la première militante écologiste à recevoir le prix Nobel de la paix, une récompense qui salue son engagement pour la reforestation avec son mouvement Green Belt Movement. À la suite de l'EM, les sollicitations en faveur d'une plateforme scientifique indépendante se multiplient, conduisant à l'instauration du Mécanisme international d'expertise scientifique sur la biodiversité (IMoSEB). C'est le président français, Jacques Chirac, qui lance l'idée de l'IMoSEB en 2005, appelant à la création d'un GIEC de la biodiversité. Avec l'IMoSEB, un comité directeur international composé de 90 experts du monde entier de disciplines variées est créé. Un processus consultatif est lancé et l'idée d'une plateforme de la biodiversité sur le modèle du GIEC reçoit un appui croissant.

Le nouvel acronyme IPBES est défini par le comité directeur de l'IMoSEB en 2007. L'initiative européenne revient une fois de plus à la France. Les parties discutent de la façon d'asseoir la crédibilité scientifique et la légitimité politique de l'organisation. Certains prônent la création d'un groupe d'acteurs scientifiques et politiques, tandis que d'autres préconisent de consolider les réseaux existants, comme l'Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA) de la CBD. Enfin, en 2010, la Conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya (10 COP) recommande la création de l'IPBES, une avancée politique jugée majeure⁴².

En 2011, lors de sa 65^e session, l'Assemblée générale de l'ONU demande au PNUE de créer l'IPBES. Coopérant avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le PNUE organise deux séances plénières pour concrétiser l'IPBES : la première à Nairobi en 2011, puis la seconde à Panama en 2012 où l'IPBES est inaugurée.

Évaluation du processus de formation : une inertie liée aux intérêts ou aux connaissances ?

Une des grandes différences entre le GIEC et l'IPBES réside dans le rôle des acteurs clés durant leur instauration. Ce sont principalement des nations européennes (la France et la Norvège en particulier) qui ont porté le projet de l'IPBES, tandis que les États-Unis ont insufflé au GIEC sa nature intergouvernementale. L'IPBES a dû en outre affronter des acteurs essentiels sur les questions de la biodiversité, à savoir les pays du Sud. À ce titre, il convient d'examiner les arguments politiques et scientifiques contre l'IPBES.

Comme c'était le cas pour le changement climatique, l'agenda sur la biodiversité a dès le départ essuyé les critiques du Sud, qui lui reprochaient d'être avant

tout un programme d'actions du Nord. Par la suite, à Rio, les pays émergents ont fini par voir en la CBD un formidable levier⁴³. La victoire du monde du Sud se situait essentiellement au plan normatif, car il est parvenu à élargir le champ d'application de la CBD : initialement focalisé sur la « préservation de la nature », le traité incorporait finalement, sous l'impulsion du Sud, la dimension du précieux patrimoine naturel domestiqué. En incluant l'amélioration des plantes et la bioprospection pharmaceutique, le Sud a rattaché les questions de la préservation à un régime d'accès et de partage des avantages. Sachant que la majorité des plantes alimentaires sont originaires du Sud, la reconnaissance d'un appauvrissement rapide de la diversité génétique naturelle des espèces domestiquées et des risques potentiels en termes de sécurité alimentaire a conféré plus de poids aux pays émergents. Le Nord, dont la France et les États-Unis, fervents défenseurs du traité de protection de la nature, a alors cédé du terrain dans les négociations de la CBD, que les États-Unis n'ont finalement pas ratifiée⁴⁴. En Europe de l'Ouest, l'initiative de l'IPBES remonte au début des négociations sur la CBD, alors que la protection de la nature l'emportait sur les questions d'équité. Aussi l'IPBES n'a-t-elle reçu le soutien ni des États-Unis, l'acteur majeur, ni du monde du Sud.

Larigauderie et Mooney s'accordent à dire que la création tardive de l'IPBES s'explique avant tout par des raisons politiques, notamment le fait que les pays émergents craignaient de voir le SBSTTA perdre l'avantage sur les questions de la biodiversité⁴⁵. Il a été reproché au SBSTTA d'être trop politique et de ne pas fournir d'avis scientifiques fondamentaux, légitimes et crédibles⁴⁶. Ainsi, les parties ne parvenant pas à créer un groupe doté du mandat politique nécessaire tout en restant politiquement indépendant, l'influence de l'IPBES n'a cessé de décroître⁴⁷.

Autre source de préoccupation, le programme du GIEC et les expertises scientifiques risquaient de capter toute l'attention au détriment du financement de la protection de la biodiversité dans le Sud⁴⁸. En effet, si l'appauvrissement de la biodiversité est aussi problématique que le changement du climat, l'intérêt et le financement consacré à la biodiversité ont sensiblement diminué, une tendance probablement accentuée par la focalisation croissante sur le changement climatique⁴⁹.

Outre le manque de volonté politique, un autre débat lié cette fois à la connaissance a pu jouer en défaveur de la création d'un énième organe d'expertise scientifique. Il existait en effet déjà une kyrielle d'organismes de ce type au sein du cluster de la biodiversité, traduisant les nombreux efforts régionaux et internationaux consentis de longue date afin d'endiguer la disparition des espèces naturelles. La Convention de Ramsar, avec son Groupe d'examen scientifique et technique, est appuyée par l'UICN, Birdlife International, Wetlands International et le

World Wildlife Fund. La Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices (CMS) dispose d'un Conseil scientifique et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) est aidée par TRAFFIC, le réseau de surveillance du commerce de la faune et de la flore sauvages en association avec le WWF, par l'UICN, par le PNUE et par le Centre mondial de surveillance de la conservation de la nature (CMCS). Cette myriade de forums souligne également une grande différence structurelle entre le régime du changement climatique et celui de la biodiversité. Le climat fait l'objet d'un seul traité mondial régi par l'ONU, tandis que la biodiversité est le domaine de plusieurs traités onusiens. Et bien que la CBD domine, cette pluralité peut constituer un obstacle à l'émergence d'un seul organe d'évaluation scientifique.

Le milieu universitaire avance également un autre argument lié aux connaissances en critiquant la logique « payer pour préserver » inhérente à l'analyse des services rendus par les écosystèmes⁵⁰. Tandis que cette approche a été adoptée sur le plan politique pour recueillir les précieux financements nécessaires à la protection de la biodiversité, un débat de nature plus philosophique présentant l'analyse économique des services écosystémiques comme un moyen de commercialiser la nature a érodé les efforts de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, du rapport Économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB) puis de l'IPBES. Cette vision s'est toutefois confinée dans les cercles académiques et la question a été peu débattue lors des négociations de l'IPBES⁵¹.

Dans le débat sur le changement climatique, indissociable des questions du marché, des quotas et des intérêts commerciaux, la question de la « marchandisation de la nature » a trouvé un écho variable (voire n'a pas été abordée). Une fois encore, le Nord était accusé d'acheter les pays émergents pour pouvoir poursuivre son consumérisme, mais cela n'a pas pour autant freiné la croissance des échanges de droits d'émissions.

En fin de compte, l'IPBES tire son principal levier politique et scientifique du fait que les efforts engagés pour évaluer et préserver l'état de la biodiversité manquaient de légitimité politique et de poids scientifique. Le besoin d'une plateforme scientifique dont les avis seraient transmis de façon audible se faisait de plus en plus ressentir⁵². Le prix Nobel de la paix a pu également avoir un effet de levier au moment opportun. Mais du point de vue analytique, cela a peu d'incidence sur les facteurs cognitifs et sur l'évolution des facteurs politiques influant sur l'instauration de l'IPBES.

Potentiel d'influence

Design institutionnel

Comme nous l'avons dit précédemment, l'IPBES se base sur une organisation semblable à celle du GIEC, à quelques différences près qui méritent d'être soulignées. Nous décrivons leurs implications dans ce document. En s'appuyant sur les principes fondamentaux de *crédibilité*, de *légitimité* et de *pertinence*, l'IPBES est destinée à renforcer l'interface science-politique dans le domaine de la biodiversité et des services écosystémiques. Plusieurs missions lui ont été confiées : *produire des connaissances, mener des évaluations, élaborer des outils pour appuyer les politiques et renforcer les capacités*. L'objet de l'IPBES est donc plus vaste que celui du GIEC. Outre les évaluations, l'accent est mis sur le renforcement des capacités et sur la prise en compte d'un large éventail de systèmes de connaissances.

Avec 126 états membres composant sa plénière, l'adhésion à l'IPBES a connu une croissance rapide. La plateforme comprend un organe politique, le Bureau, assurant une représentation régionale équilibrée, et un Groupe d'experts multidisciplinaire (GEM) dans lequel chaque région de l'ONU est représentée par cinq membres. Le GEM est un organe scientifique, mais sa composition peut être sujette aux influences politiques, car les régions sont responsables de la sélection des membres. Un millier de scientifiques environ contribuent au travail de l'IPBES sur la base du volontariat. Ils sont nommés par leur gouvernement ou par des organisations et sélectionnés par le GEM. Le principe de revue par les pairs est crucial, car il permet de s'assurer que le travail de l'IPBES répond aux normes scientifiques les plus exigeantes⁵³.

Au préalable des réunions de l'IPBES, les différentes parties prenantes sont consultées pour apporter de nouvelles connaissances. Ce programme est présenté comme « une innovation par la façon dont les recherches sur les systèmes socio-écologiques sont évaluées et par la prise en compte des savoirs issus des différentes cultures : les savoirs scientifiques, les savoirs autochtones et les savoirs locaux ⁵⁴ ».

Lors de la première session plénière de l'IPBES, tenue à Bonn en Allemagne en janvier 2013, il a été décidé que seuls les gouvernements et les AME axés sur la biodiversité et les services écosystémiques pourraient adresser des requêtes à la plateforme⁵⁵. L'IPBES-2, qui s'est tenue à Antalya en Turquie en décembre 2013, avait pour objectif de finaliser les modalités institutionnelles et financières et d'adopter un programme de travail de cinq ans. L'IPBES-3, organisée à Bonn en Allemagne en 2015, devait surmonter une série de difficultés comme la validation de nombreux rapports de cadrage, le déficit budgétaire de 20 millions de dollars américains pour la mise en œuvre de la totalité des travaux prévus et des procé-

dures floues sur la participation des parties prenantes. En somme, des questions aussi cruciales les unes que les autres pour atteindre l'objectif de *légitimité*⁵⁶.

Quant à l'objectif de *crédibilité*, l'Institut international du développement durable a rapporté que l'IPBES-3 cherche à « *assurer un équilibre entre la rigueur scientifique et les besoins des décideurs politiques et autres parties prenantes*⁵⁷ ». Les efforts de transparence et de règlement des conflits d'intérêts sont également fondamentaux; certains experts chargés d'évaluer les pollinisateurs et les cultures vivrières déploreraient les possibles conflits d'intérêts en raison des liens avec l'industrie. La poursuite du troisième objectif, la *pertinence*, sera un processus coûteux, car il nécessite d'inclure les quatre fonctions de l'IPBES⁵⁸. À Kuala Lumpur en Malaisie, en février 2016, les délégués de l'IPBES-4 ont avalisé le rapport d'évaluation concernant les pollinisateurs et les cultures vivrières.

L'IPBES compte aujourd'hui 126 états membres (le GIEC en a 195), avec une représentation égale de toutes les régions de l'ONU. En dépit des critiques émanant des pays du Sud, l'IPBES jouit donc d'une légitimité plutôt élevée, qui se renforce plus vite que pour le GIEC à ses débuts. Le rôle de la plateforme, qui n'en est qu'à son commencement, est encore flou et discuté. Créé sur le modèle du GIEC, l'IPBES présente des similarités frappantes en matière de mandat et d'organisation. Les organes subsidiaires de l'IPBES sont nommés par les gouvernements, ce qui semble affaiblir son effectivité en tant qu'organisme scientifique⁵⁹. Le GIEC est lui aussi considéré comme un organe intergouvernemental.

L'IPBES se caractérise par l'absence de liens formels avec la CBD et par le fait qu'elle ne peut recevoir d'instruction des COP, des points positifs qu'il convient de souligner⁶⁰. Mais reste à savoir quel est l'avantage de contourner la COP, tout en tâchant dans le même temps de représenter équitablement les régions, les disciplines et de respecter la parité hommes-femmes au sein de l'IPBES⁶¹.

L'IPBES diffère du GIEC par un programme approfondi du renforcement des capacités et d'inclusion des détenteurs de savoirs autochtones. L'objectif est d'asseoir la légitimité de la plateforme, mais cela risque d'alimenter les controverses au sujet de son effectivité et de sa crédibilité scientifique. Enfin, le manque de financement des activités de la protection de la biodiversité vient exacerber la question de la légitimité.

Appauvrissement de la biodiversité : une influence scientifique marginale

Il a été reproché à l'IPBES de nourrir l'illusion que l'appauvrissement de la biodiversité est contesté du point de vue scientifique⁶². Si les experts s'accordent de plus en plus sur la gravité de l'extinction des espèces naturelles, le consensus scientifique n'a pas permis de ralentir le processus d'appauvrissement de la biodi-

versité. Cet échec est principalement dû à des conflits politiques plus fortement ancrés que pour le changement climatique⁶³.

L'absence de solutions technologiques faisables fait également obstacle à l'influence scientifique. Si des mesures de réduction des gaz à effet de serre et de réduction de la pollution existent, les solutions technologiques aux problèmes de la biodiversité sont moins évidentes à mettre en œuvre⁶⁴. En outre, la question de l'appauvrissement de la biodiversité ne présente pas autant d'intérêt pour les investisseurs, car elle se prête moins aux solutions attractives commercialement parlant⁶⁵.

Par ailleurs, l'IPBES aura plus de difficultés à identifier et à entériner les tâches réalisables, telles que l'objectif des 2 degrés Celsius du GIEC. Les autres dimensions caractérisant le caractère pernicieux du problème sont également moins favorables : la visibilité est plus faible, les variations sont marginales et les effets moins prononcés pour le centre social, c'est-à-dire le Nord.

Autre complication, alors que le changement climatique est principalement le résultat des effets involontaires d'activités humaines légitimes, la biodiversité est directement affectée par les activités anthropiques. Par exemple, la production de denrées alimentaires et d'énergie a comme incidence directe le changement d'affectation des terres et la dégradation de l'habitat. Ou encore, la surexploitation des ressources halieutiques entraîne l'épuisement des réserves. Il y a donc sur le plan économique moins d'avantages à tirer des mesures d'atténuation, et les solutions technologiques sont plus difficiles à concevoir. La tâche de l'IPBES s'annonce donc plus ardue qu'elle n'a été pour le GIEC.

Conclusions

Nous pouvons citer plusieurs raisons pour lesquelles le GIEC a été créé plus rapidement que l'IPBES. Le facteur le plus déterminant est certainement le leadership des États-Unis, absent du processus d'instauration de l'IPBES. Les ONG, les scientifiques et les décideurs politiques ont par ailleurs exercé un contrôle plus prononcé que dans le cadre de l'IPBES, qui s'est enchevêtré dans des processus politiques. L'opposition à l'IPBES était plus farouche au Sud, qui estimait que la plateforme détournait l'attention des véritables priorités politiques. Approuver le GIEC était probablement chose plus facile pour les pays émergents, car cela faisait partie d'un compromis selon lequel le GIEC était l'apanage du Nord et la CCNUCC celui du Sud. Les incertitudes scientifiques étaient plus marquées au sein du GIEC que de l'IPBES, car dans le cas de celle-ci, des groupes scientifiques pertinents existaient déjà.

Concernant l'influence exercée de manière générale et sur les processus politiques en particulier, le GIEC a parfaitement réussi à sensibiliser le grand public sur des sujets complexes, surtout au Nord. Or, si le GIEC a assuré l'équilibre entre intégrité et engagement, son influence sur le processus politique est restée modeste. La raison majeure est la perniciosité du problème étudié, qui affaiblit l'influence scientifique. Toutefois, l'influence du GIEC a légèrement augmenté ces dernières années. On peut y voir le résultat d'une perniciosité atténuée, mais également le fait d'une capacité accrue à transmettre un message.

Quant à l'IPBES, nous avons dégagé un principe de la théorie des régimes : il y a de fortes chances que les fantômes du processus de formation hantent la phase de mise en œuvre. Les controverses politiques vont probablement perdurer, surtout si les acteurs principaux ne reconnaissent pas la légitimité de l'agenda scientifique. La légitimité, un élément crucial pour le Sud, pourrait compliquer la tâche de l'IPBES par rapport au GIEC. En effet, ce sont principalement les pays riches qui sont sollicités pour contribuer aux politiques onéreuses visant à lutter contre le changement climatique. Mais pas dans le cas de la biodiversité.

L'IPBES devra affronter deux autres problèmes qui lui compliquent particulièrement la tâche. La mollesse de la mise en œuvre des objectifs de la CBD ne s'explique pas par un déficit de connaissances scientifiques, mais bien plus par le fait que l'appauvrissement de la biodiversité n'a pas été inscrit au premier rang des priorités financières sur la scène mondiale, régionale ou nationale. Il y a plusieurs raisons à cela : la difficulté à identifier des solutions ciblées (par exemple, pour atteindre l'objectif de 2 degrés Celsius) ; l'absence de solutions technologiques au problème de la perte de la biodiversité ; enfin, le peu d'attrait qu'elles présentent aux yeux des investisseurs par rapport au changement climatique.

Comme le GIEC, le point fort de l'IPBES réside dans sa capacité à attirer l'attention sur la question de l'appauvrissement de la biodiversité. Compte tenu de la diversité des défis, la portée de l'IPBES semble plutôt limitée. Il y a malgré tout un enseignement à tirer de cette comparaison avec le GIEC : la pertinence et l'influence sont le fruit d'un travail de longue haleine.

Notes

1. JOLY, Carlos Alfredo, «The Conceptual Framework of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services/IPBES», *Biota Neotrop* 14 no 1, 2 janvier 2014, www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032014000100001.

2. SIEBENHÜNER, Bernd, «Changing Demands at the Science–Policy Interface: Organizational Learning in the IPCC», in *The Role of «Experts» in International and European Decision-Making Processes*, AMBRUS, Monika, ARTS, K., HEY, Ellen, et RAULUS, Helena, dir., Cambridge : Cambridge University Press, 2014.

3. YOUNG, Oran R. et OSHERENKO, Gail, « Testing Theories of Regime Formation: Findings from a Large Collaborative Research Project », *Regime Theory and International*, RITTBERGER, Volker, dir., *Relations*, Oxford : Clarendon Press, 1993.
4. *Id.*
5. UNDERDAL, Arild, « One Question, Two Answers », in *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, MILES, Edward L., UNDERDAL, Arild, ANDRESEN, Steinar, WETTESTAD, Jørgen, SKJÆRSETH, Jon Birger, et CARLIN, Elaine M., dir., Cambridge, MA : MIT Press, 2002.
6. HAAS, Peter M., *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation*, New York : Columbia University Press, 1990.
7. CLARK, William C., MITCHELL, Ronald B., CASH, David W., « Evaluating the Influence of Global Environmental Assessments », in *Global Environmental Assessments : Information and Influence*, MITCHELL, CLARK, CASH, et DICKSON, Nancy M., dir., Cambridge, MA : MIT Press, 2006, pp. 1–29.
8. *Id.*
9. UNDERDAL, Arild, « Science and Politics: The Anatomy of an Uneasy Relationship », in *Science and Politics in International Environmental Regimes*, ANDRESEN, SKODVIN, Tora, UNDERDAL, et WETTESTAD, Jørgen, dir., Manchester, UK : Manchester University Press, 2000, pp. 1–21.
10. UNDERDAL, « The Politics of Science in International Resource Management: A Summary », in *International Resource Management*, ANDRESEN et ØSTRENG, W, dir., Londres : Belhaven Press, 1989, pp. 253–69 ; ANDRESEN, « The Role of Scientific Expertise in Multilateral Environmental Agreements: Influence and Effectiveness », in *The Role of “Experts”*, AMBRUS et al., dir., Cambridge, MA : Cambridge University Press, 2014, pp. 105–26.
11. *Id.*
12. AGAWALA, Shardul, « Context and Early Origin of the Intergovernmental Panel on Climate Change », *Climatic Change* 39, no 4, 1998 : pp. 605–20, 608.
13. ANDRESEN, AGRAWALA, « Leaders, Pushers and Laggards in the Making of the Climate Regime », *Global Environmental Change* 12, no 1, 2002, pp. 41–51.
14. AGAWALA, « *Context and Early Origin* », pp. 605–20.
15. HUGHES, Hannah, « Bourdieu and the IPCC Symbolic Power », *Global Environmental Politics* 15, no 6,7, 2015, pp. 85–105
16. ANTHOLIS, William, TALBOTT, Strobe, *Fast Forward: Ethics and Politics in the Age of Global Warming*, Washington, DC : Brookings Focus Book, 2010.
17. SKODVIN, Tora, « The Intergovernmental Panel on Climate Change », in *Science and Politics in International Environmental Regimes*, ANDRESEN, Steiner, SKODVIN, UNDERDAL, WETTESTAD, Manchester : Manchester University Press, 2000, pp. 146–81.
18. Union of Concerned Scientists, *The IPCC: Who Are They and Why Do Their Climate Reports Matter?*, 2011, consulté le 1^{er} février 2016, www.ucsusa.org/global_warming/science_and_impacts/science/ipcc-background.html#.V0bIaG-ZJm70.
19. SIEBENHÜNER, « *Changing Demand* » ; HUGHES, « *Bourdieu and the IPCC* », pp. 126–47.
20. Union of Concerned Scientists, *The IPCC*.
21. SKODVIN, « *The Intergovernmental Panel* », pp. 146–81.
22. SIEBENHÜNER, « *Changing Demand* », pp. 126–47.
23. HAAS, « When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process », *Journal of European Public Policy* 11, no 4, 2004, pp. 569–92.
24. HUGHES, « *Bourdieu and the IPCC* ».
25. ANDRESEN, BOASSON, Elin, « International Climate Cooperation: Clear Recommendations, Weak Commitments », in *International Environmental Agreements*, ANDRESEN, BOASSON et HØNNELAND, Geir, dir., Londres : Routledge, 2012, pp. 49–66.
26. « Climate Change Assessment Must Try Harder », *The Economist*, 4 septembre 2010, pp. 78–79.
27. VICTOR, David, « Embed the Social Science in Climate Policy », *Nature* 520, no 7545, 2015, pp. 27–29.
28. LEE, Hoesung, « Turning the Focus to Solutions, Editorial », *Science* 350, no 6264, 2015, p. 1007.
29. ANDRESEN, « The Role of Scientific Expertise in Multilateral Environmental Agreements », in *The Role of Experts*, AMBRUS et al., pp. 105–26.
30. SKJÆRSETH, Jon Birger, « International Ozone Policies : Effective International Cooperation », in *International Environmental Agreements*, ANDRESEN, BOASSON, HØNNELAND, dir., pp. 38–48.
31. ANDRESEN, BOASSON, « *International Climate Cooperation* », pp. 49–61.
32. *Id.*

33. WILSON, Edward, dir., *Biodiversity*, Washington, DC : National Academy Press, 1988.
34. HEYWOOD, Vernon, *Global Biodiversity Assessment*, Cambridge : Cambridge University Press, 1995, p. 232 ; *Global Environment Outlook*, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Montréal, 2014.
35. REID, Walter, MILLER, Kenton, *Keeping Options Alive : The Scientific Basis for the Conservation of Biodiversity*, Washington, DC : World Resources Institute, 1989.
36. MCNEELY, Jeffrey, MILLER, Kenton, REID, Walter, MITTERMEIER, Russell, WERNER, Timothy, *Conserving the World's Biological Diversity*, Washington, DC : World Resources Institute, 1990 ; World Resources Institute, Union mondiale pour la nature, Programme des Nations Unies pour l'environnement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Global Biodiversity Strategy : Guidelines for Action to Save, Study and Use Earth's Biotic Wealth Sustainably and Equitably* Washington, DC : World Resources Institute (WRI), 1992 ; WRI, *Biodiversity Prospecting* , Washington, DC : WRI, 1993.
37. Entretien avec Peter Johan Schei, ancien président de Convention sur la diversité biologique (CBD) – Organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques (SBSTTA), chef de la délégation norvégienne dans les négociations de la CBD, directeur de la Direction norvégienne pour la gestion de la nature, 22 octobre 2015.
38. LARIGAUDERIE, Anne, MOONEY, Harold A., « The Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services: Moving a Step Closer to an IPCC-like Mechanism for Biodiversity », *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2, 2010, pp. 9–14, doi:10.1016/j.cosust.2010.02.006.
39. Évaluation pour le millénaire (EM), *Millennium Ecosystem Assessment : Ecosystems and Human Well-Being*, Synthèse sur la biodiversité, Washington, DC : World Resources Institute, 2005.
40. European Communities, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Interim Report*, Wesseling, Allemagne : Welzel and Hardt, 2008.
41. MA, *Millennium Ecosystem Assessment*.
42. LARIGAUDERIE, MOONEY, « *Intergovernmental Science–Policy* », p. 3.
43. ROSENDAL, G. Kristin, *The Convention on Biological Diversity and Developing Countries*, Dordrecht : Kluwer Academic, 2000.
44. *Id.*
45. LARIGAUDERIE and MOONEY, « *The Intergovernmental Science–Policy Platform* », p. 2.
46. KOETZ, Thomas, BRIDGEWATER, Peter, VAN DEN HOVE, Sybille, SIEBENHÜNER, Bernd, « The Role of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice to the Convention on Biological Diversity as a Science–Policy Interface », *Environmental Science and Policy* 11, 2008, pp. 505–16.
47. Entretien avec Peter Johan Schei.
48. FAIZI, S., « IPBES : An Unbearable Burden », *Countercurrents*, 19 décembre 2012, www.countercurrents.org/burden191212.htm.
49. VERISSIMO, Diogo, MACMILLAN, Douglas C., SMITH, Robert J., CREES, Jennifer, DAVIES, Zoe G., « Has Climate Change Taken Prominence over Biodiversity Conservation? », *BioScience*, 11 juin 2014, doi:10.1093/biosci/biu079.
50. BRAND, Ulrich, VADROT, Alice B. M., « Epistemic Selectivities and the Valorization of Nature: The Cases of the Nagoya Protocol and the Intergovernmental Science–Policy Platform for Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) », *Law, Environment and Development Journal (LEAD)* 9, no 2, 2013, p. 202, www.lead-journal.org/content/13202.pdf.
51. *Id.*
52. LARIGAUDERIE, MOONEY, « *The Intergovernmental Science–Policy Platform* », p. 3.
53. IPBES, « *About IPBES* ».
54. Stockholm Resilience Centre, « *Biodiversity: Breaking New Ground* », www.stockholmresilience.org/21/research/research-news/2016-02-29-breaking-new-ground.html, consulté le 16 avril 2017, p. 1.
55. IISD Reporting Services, « *First Meeting of the Plenary of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* », 26 janvier 2013, www.iisd.ca/ipbes/ipbes1/.
56. IISD Reporting Services, « *Third Session of the Plenary of the Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* », 12 janvier 2015, <http://enb.iisd.org/ipbes/ipbes3/12jan.htm>, 11.
57. Earth Negotiations Bulletin, « *Summary of the Third session of the Plenary of the Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* », ENB 31 no 17, 12 janvier 2015, <http://enb.iisd.org/vol31/enb3120e.html>.
58. *Id.*, p. 11.
59. Entretien avec Peter Johan Schei.
60. Entretien avec Christian Prip (ancien président de la CBD–SBSTTA et spécialiste senior de l'analyse des politiques à l'Institut Fridtjof Nansen), 9 octobre 2015.

61. MONTANA, Jasper, BORIE, Maud, « IPBES and Biodiversity Expertise : Regional, Gender and Disciplinary Balance in the Composition of the Interim and 2015 Multidisciplinary Expert Panel », *Conservation Letters* 9, no 2, 2016, pp. 138–42.
62. FAIZI, S., « *Unbearable Burden* », pp. 1–3.
63. OBERTHÜR, Sebastian, ROSENDAL, *Global Governance of Genetic Resources: Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol*, Abingdon : Routledge, 2014.
64. JÄNICKE, Martin, LINDEMANN, Stefan « Governing Environmental Innovations », *Environmental Politics* 19, no 1, 2010, pp. 127–41.
65. ROSENDAL, ANDRESEN, « Institutional Design for Improved Forest Governance through REDD: Lessons from the Global Environment Facility », *Ecological Economics* 70, no 11, 2011, pp. 1908–15.

Une démocratie imparfaite

Le point noir de la lutte anticorruption au Ghana

KOFI NSIA PEPRA, PHD*

La démocratie cristallise les espoirs de mettre fin à la corruption¹. Les institutions démocratiques, la politique et les principes de l'état de droit et d'*accountability* (la redevabilité, l'obligation de rendre compte) favorisent la mise au jour des tractations malhonnêtes, leur divulgation et l'application de sanctions². La valeur éthique qu'est l'aversion pour la corruption naît spontanément du processus de démocratisation. De fait, les classements mondiaux des régimes politiques en matière de corruption révèlent une tendance marquée, du moins imparfaite, des démocraties à se ranger à l'extrémité « moins corrompue » de l'échelle tandis que les sociétés non démocratiques se retrouvent majoritairement à l'autre extrémité (voir Tableau 1). Le Ghana, lui, fait exception. Si Freedom House présente le pays comme une démocratie africaine émergente et pleine de vitalité et le classe dans la catégorie des démocraties pleines, le Ghana souffre d'une corruption endémique. Ce contre-exemple se lit donc comme le fruit d'une caractérisation erronée par Freedom House en démocratie pleine et non en démocratie imparfaite, selon la classification plus judicieuse de l'Economist Intelligence Unit (EIU) (voir Tableau 1). Une erreur d'appréciation qui occulte la corrélation entre « démocratie » et corruption endémique au Ghana, en dépit des nombreux travaux de recherche produits sur le sujet.

*L'auteur est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'université de Wayne State. Il est professeur agrégé de sciences politiques à l'université Ohio Northern. Les travaux du Docteur Nsia-Peptra et les matières qu'il enseigne portent sur la bonne gouvernance, la corruption, la redevabilité en matière de crimes contre l'humanité, la protection des populations, l'analyse et la résolution des conflits, le terrorisme, les droits de l'homme, les relations États-Unis-Afrique, et le maintien de la paix musclé et la gouvernance de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Il a participé à la Mission de l'ONU pour l'assistance au Rwanda et au Groupe de contrôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest pendant la guerre sierra-léonaise. Le Docteur Nsia-Peptra a publié « *UN Robust Peacekeeping : Civilian Protection in Violent Civil Wars* », « Truth and Justice Establishing an Appropriate Accountability Mechanism for Crimes against Humanity and War Crimes in Africa », et « Militarization of U.S. Foreign Policy in Africa: Strategic Gain or Backlash? ».

L'article comble cette lacune en identifiant les pratiques illibérales inhérentes à la démocratie ghanéenne et contraires au principe démocratique de redevabilité, qui alimentent la corruption. Il se base dans une large mesure sur les raisonnements institutionnels, la littérature existante, les données publiées et les études approfondies officielles, comme les rapports de Transparency International (TI) et les enquêtes fondamentales associées. Partant du principe qu'une démocratie s'accommode d'une corruption limitée, l'étude couvre la période de 1993 à 2016 marquée par la tenue systématique d'élections démocratiques et par le transfert du pouvoir au parti vainqueur.

L'article montre qu'au Ghana la corruption endémique est ancrée dans une démocratie imparfaite. La démocratie y est faussée par les pratiques illibérales relevant de la marchandisation du politique, de la logique *winner takes all* (le vainqueur remporte tout), de l'achat de votes, de la fraude et de la violence électorales, du vigilantisme politique, de la corruption de la justice et de la justice sélective, ainsi que de l'impunité dont bénéficient les responsables politiques. Incompatibles avec l'état de droit et la redevabilité, ces pratiques illibérales perpétuent la corruption. Dernièrement, les révélations sur des actes de corruption impliquant des représentants du gouvernement, de la justice et de l'appareil administratif ainsi que leurs accointances du secteur privé traduisent l'échec du Ghana à lutter contre la corruption³.

Le reste de l'article s'articule de la façon indiquée ci-après. La deuxième partie traite du cadre théorique sous-tendant le sujet de notre étude, à savoir la démocratie et la corruption. La troisième partie donne une représentation succincte de la corruption au Ghana. La quatrième partie passe rapidement en revue la littérature traitant de la corruption au Ghana. La cinquième partie traite des pratiques illibérales et de la corruption régnant sur la démocratie imparfaite du Ghana. Enfin, la sixième partie formule des recommandations pour éradiquer la corruption au Ghana et conclut l'étude.

Tableau 1. Indice de démocratie EIU et indice de corruption TI 2015

Pays	EIU (Dem)	CPI
Norvège (démocratie pleine)	9,93 (1)	87
Suède (démocratie pleine)	9,58 (2)	89
Suisse (démocratie pleine)	9,9 (6)	86
Maurice (démocratie pleine)	8,28 (18)	53
Ghana (démocratie imparfaite)	6,86 (53)	47
Tanzanie (régime hybride)	5,58 (91)	3
République d'Afrique centrale (régime autoritaire)	1,57 (164)	24
Tchad (rég. autoritaire)	1,50 (165)	22
Syrie (rég. autoritaire)	1,43 (166)	18
Corée du Nord (rég. autoritaire)	1,08 (167)	8

Sources : A. The Economist Intelligence Unit (EIU) democracy Index 2015

Les valeurs de l'indice EIU permettent de classer les pays selon quatre types de régimes :

1. Démocratie pleine : note de 8 à 10
2. Démocratie imparfaite : note de 6 à 7,9
3. Régime hybride : note de 4 à 5,9
4. Régime autoritaire : note inférieure à 4

Le chiffre entre parenthèses indique le rang parmi les 167 états

B. Transparency International corruption index (CPI) 2015 <http://www.transparency.org/cpi2015>

Le CPI classe actuellement 177 pays « sur une échelle de 100 (très propre) à 0 (fortement corrompu) »

Les pays au-dessus de 50 sont moins corrompus et, au-dessous de 50, sont corrompus.

Le cadre théorique : démocratie et corruption

Selon la définition donnée par le rapport de TI et du National Anti-Corruption Action Plan du Ghana (NACAP-2012-2021), la corruption est « le détournement à des fins privées d'un pouvoir reçu en délégation » et touche tant le secteur public que le secteur privé. Le concept couvre les pots de vin, les détournements de fonds, les malversations, l'abus de pouvoir, le clientélisme, le népotisme et les conflits d'intérêts. La définition et la mesure de la démocratie ont fait l'objet d'amples discussions. Selon la vision minimaliste, qui est notamment celle de Freedom House, la démocratie est un système politique organisant régulièrement des élections multipartistes et compétitives, avec suffrage universel des adultes. Les démocraties électorales répondent à cette vision minimaliste, mais la plupart des élections dans les démocraties naissantes comme le Ghana sont parfois faussées par diverses formes de fraude. Bon nombre d'états considérés par Freedom House comme des démocraties électorales ne sont pas des démocraties consolidées⁴. Le critère de la démocratie électorale utilisé par Freedom House est le fruit d'une conception étriquée. Au-delà de l'électoralisme démocratique mis en avant par Freedom House, il existe une autre vision, plus pertinente, permettant d'évaluer une démocratie mature : le modèle de la démocratie libérale occidentale.

Cette conception ne s'arrête pas aux éléments de procédure, comme les élections, mais prend en compte les principes d'état de droit et de redevabilité⁵. L'indice de démocratie EIU comprend des notions comme la démocratie substantielle. Évalué par Freedom House comme une démocratie libre, le Ghana se classe dans la catégorie des démocraties imparfaites (*flawed democracies*) selon l'EIU (voir Tableau 1). C'est sur cette définition que se base l'article.

Démocratie et corruption

La plupart des travaux de recherche établissent une relation négative entre la démocratie et la corruption : plus l'état est démocratique, moins il y a de corruption⁶. D'après Moreno, les institutions démocratiques devraient normalement réduire le champ de la corruption. Wayne Sandholtz et William Koetzle soulignent, quant à eux, la relation négative entre l'ancienneté d'un régime démocratique et le niveau perçu de corruption⁷. En d'autres termes, plus les normes et les valeurs démocratiques ont façonné la politique d'un pays, plus elles sont enracinées et puissantes. Les études empiriques ont mis en exergue une corrélation frappante entre une démocratie forte et une corruption faible. D'après l'indice de perception de la corruption TI de 2005, sur les 20 pays les moins corrompus, 18 sont des démocraties développées, exception faite de Hong Kong et de Singapour. Les pays les plus corrompus sont les démocraties imparfaites et les régimes autoritaires. Les institutions démocratiques, la politique et les obligations d'état de droit et de redevabilité devraient théoriquement permettre de mettre en lumière les pratiques malhonnêtes, de les divulguer et d'appliquer les sanctions correspondantes⁸. L'éthique de l'aversion pour la corruption naît spontanément du processus de démocratisation. Selon Sandholtz et Koetzle, les composantes institutionnelles et normatives d'une démocratie tendent à éliminer la corruption⁹. Les démocraties matures reposent sur un gouvernement ouvert doté de normes démocratiques profondément enracinées, propices à exposer et à punir les représentants corrompus du gouvernement. Le système *checks and balances* (contrôles et contrepoids) et l'état de droit sont des principes démocratiques institutionnalisés ayant pour effet de restreindre les manœuvres frauduleuses au sein de l'appareil d'état. Le raisonnement institutionnel se base sur l'aspect normatif. Les institutions chargées de faire respecter le droit ne punissent les activités prédatrices que lorsque des normes communes définissent la corruption comme antinomique des valeurs démocratiques essentielles. Dans les démocraties matures, la corruption est fondamentalement antidémocratique et éthiquement inacceptable, car elle bafoue les valeurs de transparence et d'égalité, piliers des démocraties fonctionnelles.

Les démocraties imparfaites ou immatures connaissent toutefois des vagues de corruption, car elles sont dépourvues des prérequis institutionnels nécessaires pour atteindre des niveaux comparables aux démocraties consolidées en matière de qualité et capacité du service administratif et de lutte anticorruption¹⁰. Une démocratie imparfaite est déficiente : elle présente des attributs démocratiques affaiblis qui perpétuent la corruption, malgré la tenue d'élections. Selon l'EIU, les démocraties immatures peuvent entrer dans deux catégories : les démocraties imparfaites et les régimes hybrides. Ces derniers se définissent par des irrégularités électorales majeures qui empêchent de tenir un scrutin libre et équitable. Le judiciaire n'est pas indépendant, la société civile est faible, tout comme l'état de droit, et la corruption généralisée demeure impunie¹¹. Selon Fareed Zakaria, une démocratie illibérale ou imparfaite désigne un régime issu des urnes, où la liberté et l'état de droit sont garantis en théorie, mais transgressés dans la pratique, en raison d'une corruption répandue, de scrutins entachés de fraude et de l'impunité des fonctionnaires soudoyés, au mépris de l'état de droit¹². Ces états sont démocratiques dans les termes, mais pas en substance. Les démocraties imparfaites sont en proie à la corruption, car elles sont privées de normes et d'institutions démocratiques établies et ne sont pas mues par la volonté d'exposer et de punir les officiels corrompus. Les institutions garantes de la redevabilité du gouvernement ont une marge de manœuvre limitée dans leur lutte contre la corruption, car elles sont sous l'emprise des élites dirigeantes, elles-mêmes bénéficiaires du statu quo.

Un aperçu de la littérature sur la corruption au Ghana

Plusieurs études ont analysé les causes et les effets de la corruption et étudié les agences anticorruption, aboutissant à différentes propositions. Cette partie traite des travaux majeurs. Victor Levine attribue la corruption à la perversion des coutumes et des traditions, à l'émergence d'une nouvelle élite que ni le système traditionnel ni le système colonial ne sont parvenus à socialiser et à faire adhérer au principe de responsabilité, et enfin à des structures bureaucratiques post-indépendance de plus en plus fragmentées¹³. Pour expliquer la prévalence de la corruption, Emmanuel Gyimah-Boadi pointe la faiblesse des revenus, le laxisme juridique et administratif, la corruption de la justice pénale, la mollesse des mesures d'exécution et, pour finir, la faiblesse des sanctions¹⁴. Pour Alan Doig et al, des ambitions irréalistes, un financement incohérent et une résistance politique à la lutte contre la corruption sont à l'origine de l'inefficacité des autorités anticorruption¹⁵. Le Docteur Abdul-Gafaru Abdulai impute la corruption à un manque de volonté politique des têtes dirigeantes¹⁶. Fortune Agbele justifie la corruption par une redevabilité inexistante, par le laisser-faire régnant sur les lois anticorruption,

par une faible contrainte normative et enfin par la faible mobilisation des populations pour réclamer une gouvernance plus transparente et des mécanismes de redevabilité plus rigoureux¹⁷.

Le rapport NACAP pointe notamment les failles institutionnelles du Ghana, un sens limité de l'éthique, comme l'indifférence que suscitent les valeurs d'intégrité et d'autodiscipline, une stratégie d'encouragement biaisée et la faible application des lois touchant aussi bien les affaires politiques que sociales ou patrimoniales. Le NACAP (2015-2024) estime que le renforcement des capacités du secteur public, l'efficacité des institutions, la responsabilité et la transparence, des enquêtes effectives et les poursuites judiciaires à l'encontre des personnes corrompues sont nécessaires pour lutter contre la corruption au Ghana. Or, la littérature n'examine pas précisément la corrélation entre la démocratie ghanéenne imparfaite et la corruption. Cet article vise donc à combler cette lacune.

Un aperçu de la corruption au Ghana

Depuis qu'il a acquis son indépendance, le Ghana est miné par une corruption généralisée entravant son développement¹⁸. Le processus de démocratisation initié en 1993 s'est accompagné de la création d'agences de lutte contre la corruption, comme la Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ) en 1993, le Serious Fraud Office (SFO) en 1998 puis le Economic and Organized Crime Office (EOCO) qui l'a remplacé en 2010. La Ghana Anti-Corruption Coalition, une alliance d'organes publics et non gouvernementaux, a également été établie le 13 mars 2001. Mais, si la démocratie limite la corruption, la menace reste bien réelle. Selon l'indice annuel de perception de la corruption, sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 100 (très propre), le Ghana reste sous la barre des 50.

De nombreuses théories tentent de justifier la corruption au Ghana. Certains avancent l'argument de la pauvreté, expliquant que les fonctionnaires se laissent aller à des pratiques malhonnêtes pour survivre du fait de leur faible rémunération¹⁹, mais cela ne justifie ni moralement ni légalement la corruption. D'ailleurs, le versement de salaires élevés à des fonctionnaires mus par la cupidité serait totalement inapproprié. Les relativistes culturels avancent que la culture ghanéenne est basée sur l'appréciation et l'hospitalité où les cadeaux sont échangés contre des faveurs, qui constituent en soi une norme sociale établie²⁰. Le système social ghanéen est, dans une large mesure, nourri et influencé par le principe des liens familiaux, des affinités ou des allégeances tribales et par la réciprocité sociale, qui forment le terreau du favoritisme, du copinage et du népotisme²¹. Logong Raditlhokwa, pour sa part, fustige le leadership africain contraire à l'éthique

comme seul responsable, ou presque, de la corruption régnant sur le continent²². Dominé par des pratiques moralement contestables, le leadership a fait germer une décadence morale et des institutions dysfonctionnelles, favorisant ainsi les abus de pouvoir au sein du gouvernement. Selon la théorie de l'imitation, les Ghanéens aspirent au même mode de vie que celui des riches corrompus. La corruption prospère également dans un environnement de restrictions institutionnelles et de faiblesse des autorités de réglementation. Selon la théorie de la maximisation de la rente, la corruption est le fruit de l'interventionnisme de l'état dans l'économie et de son monopole sur la fourniture des services publics tels que l'octroi de patentes ou de permis d'exploitation²³. L'argument de l'« huilage des rouages » se base sur l'idée que la corruption permet d'aider des marchés dysfonctionnels²⁴. Dans un système dysfonctionnel, les « raccourcis » mis en œuvre par l'entremise de « paiements de facilitation » afin de hâter des services de routine, comme l'octroi de licences, et d'éviter des retards coûteux sont monnaie courante.

Avec ses ramifications tentaculaires, la corruption gangrène le pays. D'après certains spécialistes, la corruption peut avoir un effet positif sur le développement politique et économique des états²⁵. Gunnar Myrdal voit en la corruption une façon délibérée d'huiler les rouages d'une économie stagnante ou dysfonctionnelle²⁶. D'autres soulignent que la corruption décourage l'investissement²⁷ et détourne les fonds qui seraient très utiles à l'état pour doper la production et le développement national. Les pots-de-vin payés aux fonctionnaires pour accélérer certaines démarches accroissent les coûts ou amoindrissent la qualité des projets mis en œuvre, tels que des routes ou les matériaux utilisés²⁸. Aux contribuables ensuite de supporter le fardeau de ces contrats qui se révèlent onéreux ou de piètre qualité, mais occasionnent dans ce cas des surcoûts de maintenance²⁹. La corruption accroît le prix des marchandises et des services, privant ainsi les Ghanéens ordinaires des biens essentiels. En détournant les ressources au profit des plus riches, la corruption exploite les franges les plus basses de la population ; elle les expose davantage à l'exploitation et les appauvrit. La corruption étouffe les initiatives et la créativité, nourrit la médiocrité, alimente le chômage et sape la méritocratie³⁰. Le népotisme et le favoritisme entravent le goût de l'effort par le biais des pratiques organisationnelles et abaissent les comportements au travail et la productivité. La corruption diminue les capacités de développement humain du Ghana. Elle décime les valeurs démocratiques et émousse la confiance des citoyens pour les institutions étatiques³¹. De la corruption judiciaire naît la perversion des magistrats, la justice sélective ou du plus fort et un état de droit affaibli. La corruption a érodé la fibre morale du Ghana qui souffre de pertes de conscience. Les valeurs citoyennes altruistes sont avilies et la population en vient à tolérer les actes malhonnêtes, car, bien souvent, les fonctionnaires se livrent à la corruption en

toute impunité³². La corruption humilie, dégrade et bafoue les droits de l'homme des personnes en situation de pauvreté. Les hommes corrompus méprisent les pauvres, ils considèrent que leur vie, dénuée de sens et inutile, peut être sacrifiée. L'achat de votes viole les principes d'égalité et de participation à la gouvernance. Il discrimine les gens bénéficiant d'un revenu élevé de ceux qui ont des revenus modestes.

Les femmes et les enfants sont les principales victimes des effets toxiques de la corruption³³. L'extorsion sexuelle déshumanise les femmes et salit leur dignité. Celles qui s'opposent à l'exploitation sexuelle sont victimes de discrimination, donc privées du droit à l'égalité des chances. La corruption contribue à l'inégalité intergénérationnelle, car les sociétés tombent souvent dans le cercle vicieux de l'inégalité et de la corruption³⁴. Transmise de génération en génération, la pauvreté liée à la corruption crée un véritable choc post-traumatique. Le phénomène s'explique non seulement par le trauma et l'oppression multigénérationnelle, mais également par l'iniquité de l'enrichissement des fonctionnaires corrompus et de l'appauvrissement des familles transmis aux générations suivantes. L'immense inégalité entre les riches descendants des fonctionnaires corrompus et les descendants des pauvres s'inscrit dans l'héritage familial. Chez les personnes en situation de pauvreté, le choc post-traumatique se traduit par des blessures psychologiques comme une haine de soi intériorisée, la crainte d'une dignité perdue et l'instabilité familiale, car les victimes ne bénéficient pas des mêmes chances et ne vivent pas les mêmes expériences que les descendants des fonctionnaires corrompus. Les personnes en situation de pauvreté vivent en marge de la société ghanéenne dominante.

Le point noir du Ghana : démocratie imparfaite et corruption

Si le Ghana est érigé en modèle de démocratie africaine, le pays a fini par glisser à nouveau sur la pente de la démocratie imparfaite. L'EIU classe le Ghana au rang des démocraties *imparfaites* (voir Tableau 1) et Kwame Insaideo le qualifie de « démocratie dysfonctionnelle³⁵ ». La démocratie ghanéenne est affectée par de multiples pratiques « illibérales » incompatibles avec les idéaux démocratiques de liberté et perpétue la corruption. Elle est contaminée par un pouvoir exécutif excessif et ses corollaires : « capture des institutions », principes du jeu à somme nulle et du *winner takes all*, marchandisation du politique, impunité, manœuvres électorales, vigilantisme et violence politique, favoritisme et justice sélective. La Constitution a concentré entre les mains de la présidence un pouvoir démesuré³⁶, éclipsant les autres branches du gouvernement. La « capture des institutions » et leur faiblesse concomitante ont semé au Ghana les graines d'une corruption sys-

tématique, car les fonctionnaires nommés par cooptation n'ont pas le courage moral de dénoncer les pratiques malhonnêtes des membres du gouvernement ou du parti. Les agences anticorruption comme la CHRAJ et le SFO/EOCO, par exemple, ont été critiquées pour leur manque d'indépendance et leur sujétion, leurs dirigeants et membres du conseil étant nommés par l'exécutif³⁷. Ces autorités anticorruption ne sont pas en mesure de conduire des investigations ni d'engager des poursuites judiciaires de façon indépendante. Les acteurs non étatiques, en particulier la société civile, jouent généralement un rôle considérable dans la consolidation de la démocratie et la défense des réformes anticorruption. La capture de l'état et des institutions par les élites au pouvoir a ruiné les efforts de la société civile. Le népotisme et le favoritisme ont créé des clivages sur fond de partisanerie entre citoyens bénéficiaires et citoyens marginalisés.

L'état de droit et les sanctions infligées aux individus qui l'enfreignent sont des valeurs cardinales de la démocratie libérale mature. Les obligations démocratiques de l'état de droit et de la redevabilité facilitent la mise au jour des actes de corruption, leur divulgation et l'application des sanctions. Les principes essentiels d'un régime démocratique tels que la redevabilité, les sanctions, la transparence, la réactivité et l'ouverture informationnelle sont souvent absents. Une lutte effective contre la corruption exige que les auteurs d'actes illicites, quels que soient leur statut social ou leur affiliation politique, soient exposés et sévèrement punis. Or, c'est rarement le cas au Ghana. Les allégations de corruption impliquant des fonctionnaires de haut vol et les affidés du parti au pouvoir n'ont aucune traduction en matière de sanctions³⁸. En 2005, la CHRAJ a accusé Richard Anane, ministre d'État ghanéen sous la présidence de John Kufuor, de corruption, conflits d'intérêts et abus de biens d'état à des fins personnelles. La Cour suprême a opposé une fin de non-recevoir au motif que la CHRAJ n'était pas compétente pour enquêter³⁹. Parmi les autres affaires notoires de corruption dans lesquelles les responsables ont joui de l'impunité, nous pouvons citer l'affaire Mabey et Johnston⁴⁰, la mystérieuse affaire du « Woyomegate⁴¹ », le projet Savannah Accelerated Development Authority, le scandale Ghana Youth Employment and Entrepreneurial Development Agency, le contrat d'achat d'électricité AMERI et le contrat de changement d'image des bus Smartty. Les autorités politiques au Ghana ont montré une relative indifférence face à la culpabilité morale des élus. L'absence de punition est en partie due à la corruption de l'appareil judiciaire. Par exemple, des magistrats sont soudoyés pour libérer des criminels. En 2015, Anas Aremeyaw Anas, le célèbre journaliste d'investigation en immersion, a mis au jour une vaste affaire de corruption impliquant 34 juges qui demandaient et acceptaient des pots-de-vin en échange du rejet d'affaires de vol, de meurtre et de corruption⁴². Des reports d'audience pour motif criminel, la manipulation des procédures et des

décisions discutables ont conduit à la perversion de la justice et à la justice sélective qui sapent l'état de droit et anéantissent les sanctions censées dissuader les activités prédatrices. Comme les gains sont potentiellement supérieurs aux risques, la corruption fait florès.

La démocratie ghanéenne est également affectée par un système politique hyper agressif basé sur les principes du jeu à somme nulle et du *winner takes all*, selon lesquels le parti vainqueur confie l'ensemble des fonctions politiques, administratives et judiciaires à ses amis. Résultat, on assiste à une véritable mainmise sur le pouvoir politique et sur l'accès au vaste réseau des ressources étatiques. Le système politique ghanéen est rongé par le patronage politique, le népotisme et le clientélisme⁴³. À tous les échelons de l'administration publique et semi-publique, les services et les fonctions officielles sont attribués aux fidèles serviteurs du parti⁴⁴. Le patronage politique imprègne la gouvernance des entreprises publiques et privées sur le plan culturel et pratique⁴⁵. Le National Democratic Congress (NDC) Business Development Committee, présidé par Ekow Spio Garbrah, ministre du commerce et de l'industrie et chargé de créer des emplois pour les affiliés du NDC, a été condamné pour népotisme, patronage et discrimination, des méthodes anticonstitutionnelles⁴⁶. La démocratie imparfaite ghanéenne est minée par une clientélisation croissante, par une politique du *winner takes all* et par la polarisation politique et ethnique qui s'ensuivent. Le patronage ronge les institutions démocratiques du Ghana et encourage la corruption dans toutes les couches de la société ghanéenne. Selon l'enquête Afrobaromètre 2008, la perception qu'ont les citoyens de la corruption du cabinet du président, du parlement, de la police et de l'appareil judiciaire a considérablement augmenté de 2003 à 2008, atteignant un niveau très élevé (voir Figure 1). Durant la période 2002–2014, le pourcentage de Ghanéens estimant que l'exécutif national (le président et les membres du cabinet présidentiel) est impliqué dans des actes de corruption a augmenté de 34 pour cent⁴⁷.

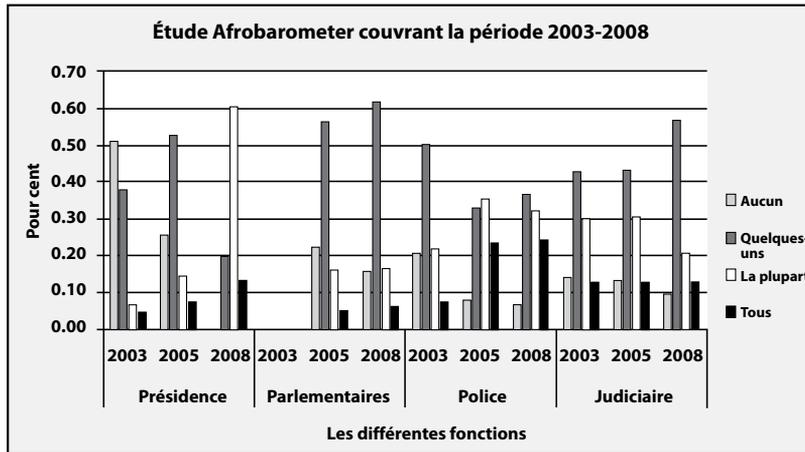


Figure 1. Enquête sur la perception qu'ont les citoyens de la corruption de certaines branches du gouvernement au Ghana de 2003 à 2008

**(Source : Afrobarometer, Ghana 2008, voir www.afrobarometer.org/countries/ghana-1)*

Les processus électoraux sont truffés de manipulations, d'achats de voix, de listes électorales à rallonge, de votes d'étrangers et de mineurs, d'actes de violence, de vigilantisme politique et d'intimidations des électeurs par des hommes de main musclés embauchés pour l'occasion, dans le but d'influencer les résultats des urnes. Ainsi, la victoire est promise au parti qui truque le scrutin. Le système politique ghanéen est marchandisé : ballotés par les promesses de gains personnels, monétaires et matériels, les électeurs se rallient au plus offrant. La marchandisation du politique dénature le processus démocratique au profit des personnes ayant accès aux sources de financement, illicites notamment⁴⁸. Les fonctions parlementaires et autres charges politiques sont soumises aux enchères et confiées au plus offrant⁴⁹. La commission électorale n'est pas parvenue à faire respecter la législation en matière de financement des campagnes qui exigent des partis politiques qu'ils fassent auditer leurs comptes⁵⁰. Les partis politiques montrent leurs muscles en recourant à des groupes violents ou criminels terrorisant les opposants et intimidant les électeurs afin d'influencer le scrutin⁵¹. Au Ghana, les élections sont sapées par les tensions entre partis et par la brutalité et la violence des affrontements organisés entre partisans du NDC et ceux du New Patriotic Party (NPP). Nous pouvons citer à titre d'exemple la violence électorale touchant les circonscriptions d'Akwatia, d'Atiwa, de Tain, de Yendi, de Bawku Central, de Tamale Central, de Chereponi, et d'Odododiodio. Les coupables n'ont pas été punis. Il y a également des cas de violence entre partis et d'intimidation entre les électors de factions différentes au sein du NPP et du NDC. Officiels ou non, les porte-paroles des partis utilisent une rhétorique de plus en plus belliqueuse. Les débats politiques tournent à l'échange d'invectives dérangeantes et de vociférations destinées à inti-

mider les opposants. Des pratiques qui peuvent, du reste, exacerber les tensions ethniques⁵².

La démocratie ghanéenne souffre également de la décadence morale et de la culture d'un matérialisme moralement contestable. À l'échelle sociale, la corruption s'est insinuée dans cette logique matérialiste contraire à l'éthique, basée sur l'accumulation cynique de richesses, illicite ou non, glorifiée par la société ghanéenne. C'est un système où le capital social altruiste et la citoyenneté active sont subordonnés aux richesses financières et matérielles. Les valeurs sociales sont anéanties, le bien commun et la responsabilité sociale sont assujettis à la maximisation des gains personnels matériels⁵³. Les Ghanéens aspirent de façon démesurée à l'enrichissement personnel, signe extérieur de réussite. Ainsi, le prestige d'une personne se mesure par sa richesse et non par les services qu'elle rend à la société. Cela a favorisé le développement d'une culture éthiquement déficiente, dépourvue du sens d'identité nationale et de «devoir public». En conséquence, les institutions publiques et privées sont soumises à une corruption éhontée et à l'accumulation primitive des richesses. Le modèle de comportement contraire à la morale et à l'éthique des élus et fonctionnaires corrompus s'est propagé jusque dans le cœur de la société ghanéenne.

La voie à suivre : une bonne gouvernance

Si le Ghana veut s'extirper de cette situation, il doit impérativement se doter d'une bonne gouvernance basée sur une véritable volonté politique, des sanctions dissuasives, des lois et des instances anticorruption effectives ainsi qu'une administration efficace (voir Figure 2).

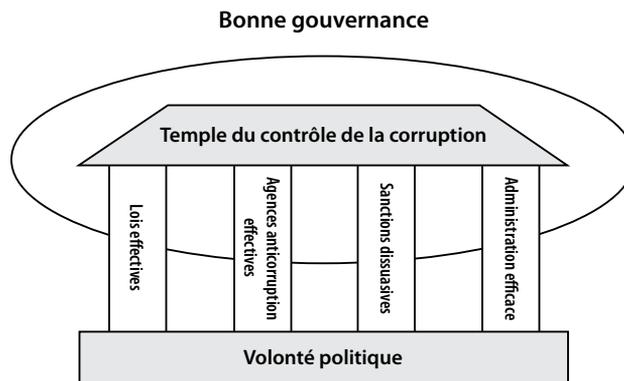


Figure 2. Le cadre du contrôle de la corruption

Une bonne gouvernance est inhérente aux démocraties matures, car elle permet de combattre et d'éliminer la corruption. La Banque mondiale estime qu'une

crise de gouvernance sous-tend le chapelet de difficultés que rencontre l'Afrique sur la voie du développement⁵⁴. Une bonne gouvernance embrasse les idéaux démocratiques de participation, d'état de droit, de séparation des pouvoirs, de contrôles et contrepoids, de transparence, d'équité et d'inclusion, et enfin de redevabilité. Ces principes réunis préviennent la nécessité, la tentation et les occasions de corruption⁵⁵. Une bonne gouvernance exige un cadre juridique équitable et une application impartiale de l'état de droit. Elle implique l'existence d'un appareil judiciaire et policier indépendant, impartial et incorruptible. Cela suppose un système conjuguant la séparation des pouvoirs, des contrôles et contrepoids et l'équilibre entre les organes législatif, exécutif et judiciaire, interdépendants et autonomes, afin de restaurer la capacité à demander des comptes au gouvernement. Aucune institution, aucun individu ne peut contrecarrer ni les investigations menées dans le cadre d'une affaire de corruption ni les sanctions applicables aux coupables. Une bonne gouvernance soutient l'équité et l'inclusion qui garantissent aux citoyens l'égalité de traitement et des chances.

Elle exige des lois effectives qui définissent les délits de corruption, les sanctions applicables et le pouvoir des instances chargées des mesures d'exécution. Des lois sévères ne suffisent pas à garantir qu'elles seront effectivement appliquées. L'existence d'une agence autonome, chargée de faire respecter la législation anticorruption et disposant des ressources nécessaires, dotée de pouvoirs d'investigation et de poursuites, est fondamentale. La réponse d'une telle instance aux actes de corruption doit être rapide, déterminée et conforme à la justice. Quelle que soit leur effectivité, les lois et les instances anticorruption doivent s'appuyer sur l'application de sanctions dissuasives. La mise au jour d'actes délictueux, les poursuites judiciaires et les sanctions neutralisent les coupables et dissuadent les contrevenants en puissance. Le Ghana a besoin d'un système de sanctions dissuasives comme signal fort indiquant que la société ghanéenne ne souffre aucun acte de corruption. Pour obtenir l'effet escompté, la sanction doit être rapide et sévère.

Autre pilier de la bonne gouvernance, une administration efficace doit défendre les valeurs d'intégrité, d'incorruptibilité et de redevabilité. Un leadership exemplaire et volontaire est essentiel à l'instauration d'une administration efficace. Guidée par un code de bonne conduite, cette administration est sensible aux besoins de l'ensemble des citoyens. Les intérêts collectifs priment sur les intérêts particuliers, familiaux ou du parti. Elle est exempte de népotisme, de copinage, de favoritisme et de discrimination dans l'affectation des ressources nationales et des postes de la fonction publique. Une administration efficace promeut le mérite, principe garantissant que les fonctions politiques et administratives sont confiées à des agents bien venus, respectables et compétents. Elle défend l'état de droit,

gage pour les populations de la détermination du gouvernement à combattre la corruption.

La volonté politique est également un pilier de la bonne gouvernance et des réformes anticorruption. Or, elle fait cruellement défaut dans la campagne anticorruption du Ghana. Nous entendons par volonté politique la sincérité de la promesse du gouvernement d'enrayer la corruption, dans les mots et dans les actes. Une autorité politique exemplaire instigue l'engagement populaire et doit être guidée par l'honnêteté et l'intégrité afin d'appliquer de façon impartiale l'état de droit et les sanctions. Si l'autorité politique est elle-même corrompue ou si elle n'enquête pas sur les activités prédatrices ni ne punit ses auteurs, les agents administratifs et les fonctionnaires risquent de succomber aux sirènes de la corruption. Le soutien populaire à la lutte anticorruption et la volonté politique s'émeussent. C'est pourquoi cette dernière doit impulser une coalition des différentes parties prenantes comme les partis politiques, les agences anticorruption, les organisations locales et les partenaires internationaux. La volonté politique peut être incarnée par un justicier, un « Lone Ranger », une figure patriote, audacieuse et probe, douée de l'intégrité et de la ténacité requises pour mener à bien cette croisade contre la corruption. Pleine de vitalité, la société civile peut s'ériger en partenaire actif et être à même de façonner l'agenda des réformes, d'en surveiller le processus, insufflant aux populations l'énergie nécessaire pour atteindre les résultats escomptés. Les partenaires internationaux du Ghana, notamment la communauté de donateurs, peuvent également encourager ou appuyer l'engagement politique en identifiant et en protégeant les « champions » de la lutte anticorruption. Ils doivent renforcer leur collaboration avec les coalitions de la société civile ghanéenne en veillant sur l'engagement du gouvernement qui se traduit par la formulation des réformes anticorruption et par leur mise en œuvre. Ils doivent conditionner leur soutien, financier ou non, à l'exécution des réformes anticorruption afin d'encourager le pouvoir en place à lutter contre les activités prédatrices.

Une bonne gouvernance exige que le Ghana change de paradigme, en ce sens qu'il abandonne les règles du jeu à somme nulle, où le vainqueur prend tout, pour un système politique « gagnant-gagnant » plus inclusif. Cet article recommande l'instauration d'un système de nomination à représentation proportionnelle où les postes sont attribués en veillant à respecter l'équilibre entre les partis, les ethnies et les sexes notamment, afin de préserver l'inclusion et l'unité. La politique du *winner takes all* est avant tout le fruit de l'économie du *winner takes all*, où les gagnants empêchent jalousement les perdants de tirer quelque profit. Nous devons supprimer les gains monétaires alléchants afin de mettre un terme à la corruption de la vie politique par le biais de mesures préventives et punitives.

Pour instaurer une bonne gouvernance, il est indispensable de démarchander la vie politique ghanéenne. « Nous savons maintenant, disait le président Franklin Delano Roosevelt, qu'il est aussi dangereux d'être gouverné par l'argent organisé que par le crime organisé⁵⁶. » Un système institutionnalisant la déclaration et le contrôle des biens et criminalisant les comportements contraires à l'éthique découragerait la corruption. La distribution de prébendes aux électeurs par les candidats briguant une fonction politique tout comme l'acceptation de tels gains devraient être criminalisées et punies. Le pouvoir législatif au Ghana devrait limiter les financements en politique. Les contributions aux campagnes électorales doivent être surveillées de près et réglementées afin d'empêcher la corruption et de créer un paysage électoral plus équitable sur le plan politique. Il est hautement recommandé de plafonner à une juste mesure les contributions individuelles et privées aux campagnes électorales. Le Ghana pourrait également envisager un modèle de financement public des élections qui ne serait pas dépendant des fonds privés. Enfin, pour que les partis politiques puissent prétendre à un financement public, il conviendrait de fixer le seuil de voix obtenues lors des dernières élections législatives à « cinq pour cent⁵⁷ ».

La révision de la constitution devrait reconsidérer le pouvoir de nomination du chef de l'état. « L'histoire de la liberté, c'est l'histoire des limites et non de l'accroissement du pouvoir de l'état⁵⁸ », disait l'ancien président des États-Unis Woodrow Wilson. Dans ce sens, il est recommandé que la nomination par le président des postes ministériels soit approuvée par le parlement à la majorité qualifiée (au deux tiers). La nomination des présidents des principaux organes constitutionnels et des grands corps de l'état doit être effectuée en toute transparence par un comité représentatif des différentes forces sociales qui composent la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, le parlement et les partis politiques. Le comité doit examiner les candidatures et en recommander trois au président. Ce dernier en retient une qu'il doit soumettre au parlement pour approbation à la majorité qualifiée. La sécurité du mandat des hauts-fonctionnaires doit être nécessairement garantie par la constitution afin de mettre fin aux sempiternels remaniements et remplacements par les militants du parti fraîchement élu.

La corruption est une souillure morale. Aussi, compte tenu de notre « addiction » à la corruption, le Ghana a besoin d'une « croisade de désintoxication morale collective ». Il importe au premier chef d'en finir avec la résignation fataliste et le découragement des populations face aux efforts de lutte. Cette déficience éthique peut être comblée par une éducation morale associant toutes les parties prenantes. Pour développer la fibre morale qui permettra aux Africains d'éradiquer la corruption, cette éducation morale devrait tout d'abord insuffler aux Africains la philosophie *Ubuntu* et ses vertus d'humanité comme l'humilité, la compassion, le com-

munalisme et le patriotisme. Nous devons éveiller l'esprit civique des Ghanéens et leur enseigner les responsabilités de la citoyenneté et du dévouement afin de servir la société. La richesse matérielle doit être présentée à la jeunesse comme subsidiaire à la richesse citoyenne. Le capital social doit supplanter le capital financier⁵⁹. Cette croisade morale renforcera la confiance et créera un environnement éthique, un système d'interdépendance mutuelle s'appuyant sur des limites et des mécanismes de vigilance, afin de contrôler les abus de pouvoir des trois grandes fonctions de l'état, sur des administrations, des agences et sur la population. Un environnement éthique implique l'existence d'un système de « redevabilité horizontale instaurant un cercle vertueux dans lequel chaque acteur est à la fois observateur et observé, surveillant et surveillé⁶⁰ ». Ce système éthique est propice à une vie politique éthique où l'honnêteté est une valeur chérie. Dans ce système, les Ghanéens patriotes pourront exposer effrontément et sans crainte les actes de corruption, qui seront impartialement punis.

En fin de compte, il ne peut y avoir de bonne gouvernance et de réformes anticorruption effectives sans le militantisme et la vigilance du peuple. Or, la plupart des agents politiques de l'état tirent profit d'activités prédatrices. Le peuple doit donc réclamer, sans discontinuer, une bonne gouvernance et des réformes anticorruption. « La liberté n'est jamais venue du gouvernement. La liberté vient toujours des sujets du gouvernement », disait le président américain Woodrow Wilson⁶¹. Les réformes anticorruption réussies ne dépendent pas d'un statu quo désastreux, elles le remettent en question.

Conclusion

On attend généralement de la démocratie qu'elle freine la corruption. Or, si depuis 1993 le Ghana est présenté comme une jeune démocratie africaine bouillonnante de vitalité, le pays est rongé par la gangrène de la corruption qui affecte son développement. La corruption est endémique au Ghana. Selon les critères de l'EIU, le Ghana est une « démocratie imparfaite ». Certes, de nombreux experts ont consacré leurs travaux à la corruption au Ghana, mais rares sont les études portant spécifiquement sur la corrélation entre la démocratie imparfaite du pays et la corruption. Le présent article comble cette lacune. Il se fonde sur le constat que cette corruption endémique s'est enracinée dans la vie politique, minée par des pratiques illibérales contraires aux idéaux démocratiques : impunité, principe du *winner takes all*, marchandisation du politique, concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif, capture des institutions, décadence morale et culture d'un matérialisme indifférent à l'éthique. Cet article recommande une bonne gouvernance conjuguant un cadre législatif et des instances qui en garantissent l'exécu-

tion, une administration adéquate et l'application de sanctions, des axes fondamentaux pour éradiquer la corruption. L'article recommande en outre un leadership politique respectable, doté de la volonté de promouvoir un environnement éthique, de démarchandiser la vie politique et de la rendre inclusive. La vigilance et le militantisme de la base sont des conditions essentielles à une bonne gouvernance et à une réforme anticorruption réussie. L'ancien président du Costa Rica, Oscar Arias Sanchez, a alerté la société civile et les populations pauvres sur la tâche herculéenne qui les attend dans leur combat pour éradiquer la corruption. Il les a encouragées à faire preuve de ténacité et de persévérance malgré la puissance des forces contraires. « Nous appartenons à la majorité et ils ne sont qu'une poignée, disait-il. Nous devons accueillir la vague mondiale du changement. En quelque sorte, ils (le peuple) se sentent tels des David impuissants affrontant des Goliath écrasants. Mais, comme nous l'avons constaté dans de nombreux pays, l'esprit de David continuera à triompher de la puissance intimidante de Goliath⁶². »

Notes

1. DIAMOND, Larry, LUNZ, Juan J., LIPSET, Seymour M., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Colorado : Lienner, 1990, p. 1.
2. SUN, Yan, JOHNSTON, Michael, « Does Democracy Check Corruption? Insights from China and India », *Comparative Politics* 42, no 1, octobre 2009, p. 1.
3. Les enquêtes menées en 2015 par l'Institute of Economic Affairs (IEA) révèlent que la police, la présidence, le législatif et les cabinets sont très corrompus.
4. KEKIC, Laza, « The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy », *The Economist Intelligence Unit*, 2007, p. 2.
5. ZAKARIA, Fareed, « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign Affairs* 76, no 6, 1997, p. 2.
6. DIAMOND et al, *Politics in Developing World*, p. 1.
7. SANDHOLTZ, Wayne, KOETZLE, William, « Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade », *International Studies Quarterly* 44, no 1, 2000, pp. 31–50.
8. SCHELLER, Andres, DIAMOND, Larry, PLATTNER, Marc F., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in Democracies*, Boulder, Colorado : Lynne Rienner, 1999, p. 2.
9. SANDHOLTZ, KOETZLE, « Accounting for Corruption », pp. 31–50.
10. SUNG, Hung-En, « Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison », *Crime, Law and Social Change* 41, 2004, pp. 179–94.
11. KEKIC, « *Index of Democracy* », p. 3,
12. ZAKARIA, « *The Rise of Illiberal Democracy* », p. 24.
13. LEVINE, Victor, *Political Corruption: The Ghana Case*, Stanford : Hoover Institution Press, 1975, p. 3.
14. GYIMAH-BOADI, Emmanuel, « Confronting Corruption in Ghana and Africa », *Ghana Center for Democratic Development Briefing Paper* 4, no 2, 2002, p. 4.
15. DOIG, Alan, WATT, David, WILLIAMS, Robert, « Measuring 'Success' in Five African Anti-Corruption Commissions—The Cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda, and Zambia », *U4 Anti-Corruption Resource Centre Reports*, 2005, p. 41.
16. ABDULAI, Abdul-Gafaru, « Political Will in Combating Corruption in Developing and Transition Economies: A Comparative Study of Singapore, Hong Kong, and Ghana », Institute for Democratic Governance, *Journal of Financial Crime* 16, no 4, 2009, pp. 387–417.
17. AGBELE, Fortune, « Political Economy Analysis of Corruption in Ghana », *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building Working Paper* 28, 2011.

18. IEA, « Purging the Nation Of Corruption—Demanding Accountability From Public Institutions », *Conference on Corruption*, 2015.
19. ABDULAI, « *Political Will* », p. 387.
20. SYLLA, Keba, « Defining Corruption in the Cultural Context of Sub-Saharan Africa », in *Challenges to Democratic Governance in Developing Countries*, MUDACUMURA, Gedeon M., MORÇÖL, Gökтуğ, dir., Gewerbestrasse, Suisse : Springer Publishers, 2013, p. 171.
21. Selon une enquête conduite en 2005 par Ghana Integrity Initiatives (Voice of the People Survey, juillet 2005), 66,2 pour cent des 900 répondants estiment que la fidélité d'un parti politique est un prérequis pour l'attribution d'un marché public, et 54 pour cent d'entre eux pensent que les marchés sont attribués par des moyens détournés, dans l'irrespect le plus total de la réglementation relative à la passation des marchés. Ces pratiques sont contraires aux principes de concurrence loyale et de transparence. En outre, l'enquête *Voice of the People Survey* de 2005 révèle l'omniprésence du népotisme dans la société ghanéenne : pour 53,9 pour cent des répondants, le népotisme domine largement la passation de marchés, exception faite des appels d'offres. Selon le rapport, le népotisme a atteint chaque couche de la société ghanéenne, au point de devenir une norme et d'être accepté.
22. RADITLHOKWA, Logong, « Corruption in Africa: A function of the crisis of leadership », in *Corruption, Democracy and Good Governance in Africa*, FRIMPONG, Kwame et JACQUES, Gloria, dir., Gaborne, Botswana : Lightbooks Publishing, 1999, pp. 49–55.
23. KLITGAARD, Robert, « Gifts and Bribes », in *Strategy and Choice*, ZECKHAUSER, Richard, dir., Cambridge, MA : MIT Press, 1991, p. 211.
24. LEYS, Colin, « *What is the Problem About Corruption?* », in HEIDENHEIMER, Arnold, JOHNSTON, Michael, dir., 3e édition, Piscataway, NJ : Transaction Publishers, 2001, p. 59.
25. ABU, Nurudeen, ABD KARIM, Mohd Zaini, AZIZ, Mukhriz Izraf Azman, « Corruption, Political Instability and Economic Development in the Economic Community of West African States: Is There a Causal Relationship? », *Contemporary Economics*, 9, no 1, 2015, pp. 45–60.
26. MYRDAL, Gunnar, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York : Pantheon Books, 1968, p. 7.
27. THORNLEY, Christopher, haut-commissaire du Canada au Ghana, « Corruption Impedes FDI-Canadian High Commissioner Expresses Worry », *Myjoyonline*, 5 mai 2016, Haut-commissaire du Canada au Ghana, « Corruption Impedes FDI-Canadian High Commissioner Expresses Worry », *Myjoyonline*.
28. TANZI, Vito, DAVOODI, Hamid, *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, Washington : Fonds monétaire international, 1998, p. 1.
29. HOPE, Kempe Ronal, Sr., *Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case-Studies*, New York : Palgrave MacMillan, 1999, p. 20.
30. SHELUKINDO, William, BAGUMA, Ronald, « Ethical standards and behavior in African Public Services », in *Ethics and Accountability in African Public Services*, RASHEED, S., OLOWU, D., dir., Nairobi : African Association for Public Administration and Management, 1993, p. 25–40.
31. CHANG, Eric, CHU, Yun-han, « Corruption and Trust : Exceptionalism in Asian Democracies? », *Journal of Politics* 68, no 2, 2006, pp. 259–327.
32. IEA, « *Purging the Nation* ».
33. Transparency International (TI), « *Women Are Less Likely to Pay Bribes But Are More Disadvantaged in Corrupt Systems* », 7 mars 2000, www.transparency.org/news/pressrelease/gender_and_corruption_are_women_less_corrupt.
34. JONG-SUNG, You, KHAGRAM, Sanjeev, « Comparative Study of Inequality and Corruption », *American Sociological Review* 70, 2005, pp. 136–57.
35. INSAIDOO, Kwame, *Ghana: An Incomplete Independence or a Dysfunctional Democracy?* Bloomington, IN : AuthorHouse, 2012, p. 1.
36. République du Ghana, « Articles 70 and 144 Ghana Constitution », *Ghana Web*, www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/rep/constitution.php?id=Gconst18.html.
37. CHENE, Marie, « Overview of Corruption and Anti-corruption in Ghana », *TI*, 10 janvier 2014.
38. IEA, « *Purging the Nation* ».
39. Ghana Web, « *Anane Appears Before CHRAJ* », 17 janvier 2006.
40. « Mabej and Johnson: Sipa Yankey, Seidu Amadu Resign », *Joy Online*, 10 août 2009, <http://politics.myjoyonline.com/pages/news/200910/36251.php>.
41. Dans l'affaire Woyome, la non-comparaison du procureur général devant la cour d'appel était, semble-t-il, due à des pressions et au refus de poursuivre Woyome qui était l'un des leurs. Woyome a également révélé que le procureur général avait profité du paiement suspect.

42. « Corruption Scandal, 34 Judges, Others, Caught on Camera Taking Bribes », *MyjoyOnline*, 9 septembre 2015, www.myjoyonline.com/news/2015/September-9th/anas-investigation-cites-34-judges-others-in-massive-bribery-scandal.php.
43. Freedom House, 2010; l'enquête *Voice of the People Survey* de 2005 révèle que le népotisme a envahi chaque couche de la société ghanéenne. Pour 53,9 pour cent des répondants, le népotisme domine largement la passation de marchés exception faite des appels d'offres.
44. Une étude conduite par Ghana Integrity Initiatives en 2005 (*Voice of the People Survey*, juillet 2005) révèle que pour 66,2 pour cent des 900 répondants, la fidélité d'un parti politique permet l'attribution d'un marché par le gouvernement.
45. « "Use Me While I'm in Office"—Segbefia Tells Voltarians », *Ghana News*, 12 avril 2015, www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Use-me-while-I-m-in-office-Segbefia-tells-Voltarians-354104.
46. « NDC Sets Up Committee to Create Jobs for Members », 14 mai 2015, www.accra24.com/2015/05/ndc-sets-up-committee-to-create-jobs.html.
47. Afrobarometre, étude Afrobarometer 2014 sur le Ghana, n. d., www.afrobarometer.org/countries/ghana-1.
48. ANING, Kwasi, Dr., « Ghana's Democracy is Not Intact », GhanaWeb, 25 octobre 2012, www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Ghana-s-democracy-is-not-intact-Kwasi-Aning-254291.
49. Ghana Anti-Corruption Coalition, « Name and Shame Vote buying Parliamentary Aspirants-GACC Tells NPP », *Ghana News*, 16 juin 2015, www.ghananews24.com/news/name-and-shame-votebuying-parliamentary-aspirants-gacc-tells-npp; *Ghana Web*, « Ablakwa Bought North Tongu NDC Parliamentary Primaries », 25 décembre 2015, www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Ablakwa-bought-North-Tongu-NDC-primaries-403257.
50. GYIMAH-BOADI, Emmanuel, BROBBEY, Victor, « Countries at the Crossroads: Ghana », *Freedom House*, 20 septembre 2012, www.refworld.org/docid/505c1732c.html.
51. JOCKERS, Heinz, NUGENT, Paul, KOHNERT, Dirk, « The Successful Ghana Election of 2008: A Convenient Myth? », *Journal of Modern African Studies* 48, no 1, 2010, pp. 95–116.
52. AKRASI, Linda, « 'All Die Be Die' is to Inspire Party Agents —Nana Addo », *Ghanaian Chronicle*, 29 avril 2011, <http://thechronicle.com.gh/category/news/page/1185/>.
53. POPE, Jeremy, *Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity System*, TI, 2000, www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf, p. 2.
54. Banque mondiale, « *World Bank Report on Africa* », consulté le 18 avril 2017, www.transparency.org.nz/docs/2000/Elements-of-a-National-Integrity-System.pdf.
55. Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, « *What is Good Governance?* », consulté le 18 avril 2017, www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.
56. ROOSEVELT, Franklin D., « *Address at Madison Square Garden, New York City* », 31 octobre 1936, publié en ligne par PETERS, Gerhard et WOOLLEY, John T., The American Presidency Project, consulté le 18 avril 2017, www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15219.
57. United States v. Minister of Justice, Legal and Parliamentary Affairs and Others, 1998, 1 LRC 614.
58. Président WILSON, Woodrow, (discours), New York, 9 septembre 1912.
59. ARIA SANCHEZ, Oscar, Président du Costa Rica, (1986–90) in POPE, *Confronting Corruption : The Elements of a National Integrity System*, ix.
60. POPE, *Confronting Corruption*, p. 33.
61. Discours du Président Woodrow Wilson.
62. POPE, *Confronting Corruption*, p. x.

Les défis de la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne

COMMANDANT RYAN McCAUGHAN, USAF*

Nous sommes sur la base aérienne de Debre Zeit, à une cinquantaine de kilomètres de la capitale éthiopienne, Addis Abeba. Perçant le ciel nuageux inhabituel dans la région, le C-130E apparaît. Rappelons tout d'abord les conditions qui l'ont conduit en Éthiopie. Il y a six ans à peine, l'appareil appartenait encore à la *Puerto Rico Air National Guard*. Puis, retiré du service, il est fourni à l'Éthiopie dans le cadre du programme américain *Excess Defense Article* (EDA) encadrant le transfert des articles de défense excédentaires vers des pays étrangers. Les lourdeurs bureaucratiques l'immobilisent au sol pendant de longues périodes, ponctuées d'épisodes courts et intenses d'activité. L'aéronef subit ensuite une bonne année de maintenance programmée de troisième échelon, pour un coût d'environ 15 millions de dollars supporté par les contribuables américains.

Il s'agira du seul exemplaire du C-130E de la flotte de transport restreinte, quoique variée, des forces aériennes éthiopiennes. L'avion et les mesures de soutien l'accompagnant, totalisant 24 millions de dollars, ont été fournis par le biais d'initiatives stratégiques du gouvernement des États-Unis afin de résoudre les défis de l'Afrique subsaharienne en matière de mobilité aérienne. La gestion des capacités logistiques aériennes en Éthiopie s'apparente à celle du continent dans son ensemble. Or les millions de dollars dépensés chaque année n'ont pas permis de résoudre les principaux obstacles comme le manque d'infrastructures de main-

*L'auteur est chef adjoint de l'*Office of Security Cooperation* de l'ambassade des États-Unis à Addis Abeba en Éthiopie. Auparavant, il était directeur adjoint des opérations du 50e escadron de transport aérien basé à Little Rock AFB dans l'Arkansas et conseiller en aviation de combat pour le 6e escadron des opérations spéciales de Hurlburt Field en Floride. Il a participé aux opérations *Iraqi Freedom*, *New Dawn* *Enduring Freedom* et *Unified Response*, totalisant plus de 190 missions à bord du C-130 lors d'opérations de combat soit quelque 985 heures de vol, et effectué diverses missions logistiques : évacuations sanitaires aériennes, appui à des visiteurs de marque, parachutage de personnel, pont aérien humanitaire, etc. Il a en outre aidé les forces aériennes polonaises à mettre sur pied leur programme d'acquisition du robuste C-130. Navigateur expérimenté ayant à son actif plus de 2000 heures de vol à bord des modèles E, H1, H2, et H3 du C-130, le commandant McCaughan est diplômé de la Squadron Officer School et de l'Air Command and Staff College dont il a suivi les cours par correspondance.

tenance de niveau élevé et le nombre réduit d'appareils. Aussi, malgré les sommes allouées, aucune évolution notable des capacités de mobilité dans la région n'est observée.

L'Union africaine (UA) est, depuis ses débuts en 2001, un forum au sein duquel les 54 états membres se penchent sur les difficultés majeures qui mettent à mal l'Afrique. L'acte fondateur de l'UA reprend les mêmes idéaux de sécurité, de liberté et de paix que les autres organisations internationales comme l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union européenne (UE) et l'Organisation des Nations Unies (ONU). Mais à la différence de ces dernières, l'UA, qui recèle pourtant un fort potentiel, pâtit d'un manque flagrant de moyens qui réfrène sévèrement sa capacité à atteindre ses objectifs. Or, le rôle de multiplicateur de forces joué par la logistique aérienne a été démontré sur la scène mondiale : en Irak, les forces régionales ont pu être mises sur pied à la veille des opérations militaires grâce aux moyens aériens ; au Japon, le personnel humanitaire a été conduit sur place moins de 24 heures après le début du séisme qui frappa l'île en 2011.

L'Afrique subsaharienne souffre toujours d'un manque criant d'infrastructures viables. Certes, les zones côtières et stratégiques comme Djibouti et le Sénégal jouissent d'installations adaptées, mais leur nombre est largement insuffisant dans les quelque 45 pays de l'Afrique noire¹. Ce constat simple révèle la complexité de la situation : face à l'état de guerre quasi permanent, à la mauvaise gouvernance dont les autorités nationales sont coutumières et aux catastrophes naturelles, le continent doit se doter de capacités aériennes. Le déploiement rapide des personnels et l'acheminement des ressources sont essentiels pour enrayer les désastres frappant sans relâche cette région du monde. Or, malgré des efforts poursuivis et coûteux, le problème n'est toujours pas résolu.

Depuis des décennies, diverses organisations, notamment l'ONU, l'OTAN et le gouvernement des États-Unis, ont consacré des sommes afin de résoudre la question de la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne. Ces efforts ont cependant été déployés sans concertation ni coordination. En réponse au problème, le gouvernement des États-Unis a finalement choisi le C-130E/H d'ancienne génération, en surplus dans les armées américaines et déjà très présent sur le continent africain. Il est difficile de connaître précisément le montant global des enveloppes allouées à l'appui de la mobilité aérienne dans cette région, mais le total s'élève très probablement à plusieurs centaines de millions de dollars pour la dernière décennie. Or, malgré les accords d'entraînement militaire contractés auprès de partenaires régionaux, régulièrement auréolés de succès, malgré les tentatives et les budgets engagés, le C-130 affiche un taux d'utilisation d'environ 30 pour cent². Il apparaît donc clairement que le système actuel fonctionne mal et que les aides financières internationales ou américaines ne suffisent pas à résoudre les difficultés

majeures qui entravent les capacités de mobilité aérienne en Afrique subsaharienne. Les parties intéressées doivent adopter une démarche pratique et volontaire afin de coordonner leurs actions et d'encourager l'UA à s'ériger comme force pérenne sur le continent en la dotant des ressources nécessaires.

Le problème

Il ne sera pas difficile de prouver que des batailles, des campagnes, voire des guerres ont été gagnées ou perdues principalement par la logistique.

– Général Dwight D. Eisenhower

Lorsqu'une crise frappe le continent africain, l'UA doit entamer de longues négociations avec ses partenaires régionaux et les états membres dotés de capacités de mobilité aérienne afin de pouvoir utiliser les ressources nécessaires. Or, bien souvent, quand elle a enfin obtenu un premier soutien aérien, la durée des opérations et les risques encourus évoluent, ainsi que la priorité accordée initialement par le pourvoyeur de moyens logistiques. Les lignes d'approvisionnement, pourtant vitales, sont incertaines et, lorsque les denrées et les munitions viennent à manquer, les forces sur le terrain sont mises en difficulté. Qui plus est, ces négociations sont menées au temps fort de la crise, entravant les efforts de l'UA, de l'ONU ou des armées amies³. En près de deux ans, l'opération hybride des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour n'est parvenue à déployer que 68 pour cent des effectifs prévus faute de capacités de ravitaillement dans les régions reculées⁴. Il va de soi que les moyens logistiques sont déterminants dans la réussite des opérations de l'UA et dans sa lutte contre les organisations terroristes qui menacent continuellement les États-Unis et leurs alliés occidentaux.

La première grande opération de soutien de la paix (OSP) conduite par l'UA a été créée en 2003 : la Mission africaine au Burundi (MIAB) avait pour objectif de faire appliquer les accords de cessez-le-feu conclus entre le gouvernement burundais et les groupes rebelles⁵. Certes la MIAB a pu déployer plus de 3 000 soldats de maintien de la paix et stabiliser 95 pour cent du territoire au préalable des opérations de l'ONU. Mais la mission a mis en lumière des freins importants⁶. Reconnaissant son incapacité à assurer la tour, réclamaient le soutien de structures extérieures comme les États-Unis, l'ONU, l'OTAN ou l'UE. Ces organisations ont fourni à la MIAB un appui crucial par la mise en œuvre de ponts aériens⁷. Ce modèle de soutien logistique, qui se résumait en somme à renvoyer à la responsabilité de l'état concerné, s'est banalisé au sein de l'UA. Une pratique courante encore observée aujourd'hui.

La deuxième grande OSP de l'UA est la Mission africaine au Soudan (MIAS) menée à partir de mai 2005. Cette mission avait pour objectif de superviser le

cessez-le-feu entre le Soudan du Nord et le Soudan du Sud et de sécuriser le Darfour. En un an, la MIAS, sous mandat, a déployé 7 000 hommes qui, par la force des choses, étaient tributaires exclusivement de l'OTAN en matière de soutien aérien⁸. Cette forte dépendance aux structures extérieures occasionne des retards dans la relève des contingents, aggravés par la concurrence entre l'OTAN et l'UE en raison du manque de ressources de transport aérien. Les entraves à la rotation du déploiement des personnels ont eu de graves répercussions sur la santé et le bien-être des hommes, sans compter les difficultés d'acheminement des denrées et des matériels. Or, la situation critique des soldats entraîne inévitablement des écarts de conduite, donc des mesures correctives, ce qui sape, en fin de compte, la légitimité de la mission⁹.

La troisième opération importante de l'UA est la Mission africaine en Somalie, mise en place en 2007 pour soutenir le gouvernement fédéral de transition par des efforts de sécurité, d'assistance humanitaire, de stabilisation et de reconstruction¹⁰. Alors que le mandat de l'UA prévoyait le déploiement initial de 8 000 soldats, seuls 3 000 hommes ont été envoyés par manque de capacités de transport et de maintien en puissance¹¹.

Au Burundi, au Soudan comme en Somalie, l'UA n'a pas été en mesure de fournir les contingents autorisés par les différents mandats et ce sont les soldats sur le terrain qui en ont payé le lourd tribut, ainsi que les partenaires internationaux préoccupés par la réussite des opérations de l'UA. Pour atteindre les objectifs attendus, les soldats de la paix doivent disposer d'un appui logistique adapté et fiable. Or, face à un soutien extérieur insuffisant, l'UA n'est pas parvenue à répondre à cette exigence¹². En 2007, l'organisation s'est fixé comme objectif de pourvoir en toute autonomie aux capacités de transport aérien à l'appui des objectifs régionaux. La vision de l'UA embrasse la capacité à établir un pont aérien inter et intra-théâtre et à assurer des opérations utilisant des plateformes de transport aérien à voilure tournante. Or, cette initiative nécessite des fonds importants afin de financer les différents types d'aéronefs¹³. Malgré des coûts exorbitants, aucun progrès ne semble se profiler. Prenant acte de l'insuffisance critique de ses capacités, l'UA a alors consacré temps et efforts pour y remédier. L'engagement des États-Unis s'est matérialisé par des accords bilatéraux, plutôt que des initiatives multilatérales, afin de mettre en œuvre des opérations dans leur intérêt.

Les États-Unis et la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne

Au cours des dernières décennies, les autorités américaines ont investi chaque année plusieurs millions de dollars pour contribuer au développement de la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne. À cette fin, le département d'État et le

département de la Défense ont mis en place plusieurs programmes de coopération et d'assistance sécuritaire. Les États-Unis ont également versé des fonds aux nations pour soutenir leur infrastructure de maintenance du C-130.

En outre, les États-Unis font bénéficier des états partenaires des surplus de C-130E/H des forces armées américaines. Pierre angulaire du soutien américain au transport aérien, des équipes d'entraînement militaire, les *Military Training Teams* (MTT), sont détachées afin de former les personnels à la maintenance et à l'utilisation des appareils. Des progrès visibles sont enregistrés et la contribution des MTT est invariablement saluée. Les capacités des nations partenaires sont accrues de façon indéniable et de nombreux enseignements sont tirés. Or, la réussite de ces engagements tactiques individuels contraste avec le faible taux d'utilisation des C-130 en Afrique subsaharienne oscillant entre 20 et 30 pour cent¹⁴. Les avancées des nations sur le plan tactique se heurtent à une dure réalité stratégique :

(1) le nombre insuffisant d'aéronefs ne permet pas d'assurer simultanément les activités de maintenance au dépôt, d'entraînement et de service opérationnel, et

(2) les infrastructures de maintenance de niveau élevé sont insuffisantes. Les fonds américains ne parviennent pas à accroître de manière visible les capacités. Bien plus, cette politique entretient un cycle contre-productif décourageant et mène inexorablement à l'impasse.

L'étude des causes fondamentales de chacune des failles du système (maintenance et nombre d'appareils) montre qu'elles sont étroitement liées. Il suffit pour s'en rendre compte de se pencher sur les mécanismes dont dispose un pays émergent pour se fournir en appareils, notamment par le biais du programme EDA américain. En règle générale, le gouvernement américain préfère, à juste titre, qu'une nation soit capable de maintenir ses avions en condition opérationnelle avant de lui en fournir d'autres. Qui plus est, le Pentagone souhaite que le pays bénéficiaire affiche des résultats concrets et mesurables en accord avec les intérêts des États-Unis. Si un pays ne possède pas suffisamment d'appareils ou de capacités de maintenance pour assurer la disponibilité opérationnelle d'une flotte étendue, les résultats escomptés seront difficiles à atteindre. Aussi, dans des conditions concurrentielles, le gouvernement américain n'est pas disposé à faire bénéficier ce pays du programme EDA. De plus, en l'absence d'une flotte suffisamment importante, les entreprises privées en mesure d'assurer la maintenance de haut niveau seront peu enclines à investir dans des installations d'entretien de troisième échelon en Afrique subsaharienne. C'est pourtant le seul moyen d'intensifier les opérations de maintenance et la condition sine qua non à la fourniture de nouveaux aéronefs par le Pentagone. Tant que les états, les partenaires régionaux et les entreprises en mesure d'assurer des niveaux élevés de maintenance ne parvien-

dront pas à mettre sur pied une initiative conjointe, ce cercle vicieux ne sera pas rompu et les capacités de transport aérien en Afrique subsaharienne ne pourront pas être renforcées.

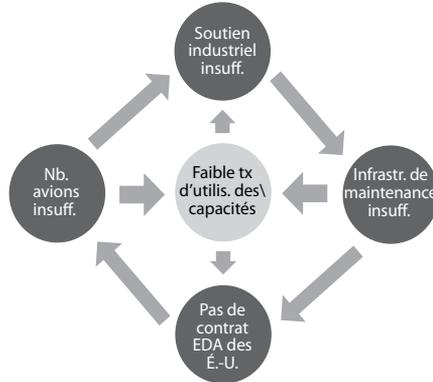


Figure 1. Faible taux d'utilisation

On ne saurait mesurer les capacités de mobilité aérienne d'une région aux plateformes dont elle dispose. En clair, les États-Unis ont manifestement identifié le C-130E/H comme l'avion de transport le plus adapté pour appuyer les opérations sur l'ensemble du continent africain. Choix délibéré ou solution par défaut, toujours est-il qu'une bonne centaine d'exemplaires de la vénérable bête de somme a été fournie à des partenaires africains dans le cadre des *Foreign Military Sales* (ventes militaires extérieures), des *Direct Commercial Sales* (ventes commerciales directes), ou du programme EDA. Les 60 appareils qui se trouvent en Afrique du Nord, région dotée de capacités, sont bien exploités. En revanche, les appareils restants (soit une bonne quarantaine), basés en Afrique subsaharienne, affichent un piètre taux d'utilisation.

La solution passe par le C-130

Cette analyse part du principe que le C-130 est en effet l'appareil qui permettra d'atteindre les objectifs de mobilité aérienne en Afrique. Il est dans l'intérêt des États-Unis de promouvoir l'utilisation du C-130 en Afrique pour une question de capacité, de disponibilité et de potentiel de croissance de l'état partenaire. On comprendra aisément qu'au regard des capacités offertes le C-130 est un atout pour l'Afrique. Sa charge utile, son temps de vol et sa capacité d'atterrissage sur sol non aménagé sont des avantages majeurs dans une région fréquemment touchée par les guerres et la famine et « soumise à la tyrannie de la distance ». Avec un rayon d'action de plus de 1500 milles marins, une capacité d'emport de plus de 19 000 tonnes et une grande polyvalence, le C-130 s'impose comme l'ap-

pareil idéal : les points de ravitaillement peu nombreux sur le sol africain et la cartographie insuffisante des zones d'atterrissage amènent parfois les aéronefs à couvrir une distance de plus de 1 000 milles sans avitailler¹⁵.

D'autres plateformes, moins sophistiquées, offrent des performances moindres en matière de rayon d'action et de capacité d'emport. Elles ne sont donc pas adaptées aux conditions des opérations en Afrique. Seul avion inscrit à l'inventaire américain propre à servir les théâtres d'opérations du continent, le C-130 est abordable pour les forces aériennes non initiées : les frais d'exploitation et de maintenance d'un C-130H s'élèvent à 5–6 millions de dollars seulement par an. Le concurrent le plus proche du C-130 en matière de coût de possession et de services rendus est, sans conteste, le C-27. Sans toutefois mettre en doute ses capacités, cette plateforme ne saurait résoudre les défis du transport aérien dans la région sans un investissement initial élevé, dissuadant bon nombre de bailleurs de fonds. Et choisir cet appareil serait faire fi des nombreux C-130 déjà existants sur le continent. Il faudrait de plus externaliser l'approvisionnement en pièces de rechange en Italie, où il est construit. Dernier inconvénient, mais non le moindre : l'exigence de disponibilité ne serait pas satisfaite.

Après 50 années de bons et loyaux services en appui aux forces armées américaines, l'ancien C-130 est en passe d'être relayé par un modèle bien plus moderne et performant, le C-130J. Dans sa nouvelle version, l'aéronef bénéficie d'une amélioration significative de toutes ses performances ou presque. Les avions de transport C-130 d'ancienne génération ont tous été retirés du service actif ou livrés à l'*Air Force Reserve* et à l'*Air National Guard*. C'est pourquoi on peut s'attendre à ce que, d'ici quelques années, nombre de ces appareils encore très capables, en particulier le C-130H, soient déclarés articles de défense excédentaires, ce que la récente livraison de C-130 d'occasion aux Philippines semble confirmer¹⁶. À en juger par les ventes d'aéronefs et les projections du secteur, environ 80 anciens C-130 seront retirés de l'inventaire américain au cours des dix prochaines années¹⁷. Une tendance qui va vraisemblablement se poursuivre pendant quelques décennies, avec le retrait progressif des flottes de la réserve des forces aériennes et de la garde aérienne nationale des avions Hercules, particulièrement éprouvés sur les théâtres de guerre.

L'abandon progressif du C-130H est une occasion sans précédent. Moins coûteux pour le contribuable, il sera aisé de convaincre un continent que le C-130 est la plateforme de demain. À terme, le développement des économies africaines et la volonté des armées de renforcer leurs capacités amèneront vraisemblablement les pays à passer à la version modernisée d'un modèle qu'ils connaissent déjà, le C-130J. Cette évolution naturelle générera des retombées financières positives pour le groupe de défense américain Lockheed Martin et permettra la création

d'emplois aux États-Unis. Mais cette vision ne pourra se concrétiser que si le gouvernement et l'industriel sont convaincus qu'investir aujourd'hui débouchera, demain, sur de nouvelles opportunités. Il est temps de prendre ce risque et de mettre en place, en Afrique, un programme commun et concerté de maintenance et d'entraînement au C-130.

Le programme *Excess Defense Article*

Utilisé à bon escient, le programme *Excess Defense Article* (EDA) se présente comme le pilier d'une action coordonnée face aux défis de la mobilité aérienne en Afrique. Ce mécanisme prévoit le transfert d'un article « en l'état, là où il se trouve » vers un pays qui supporte l'ensemble des coûts de déplacement, de réception et de réparation¹⁸. Pour un avion, l'addition s'élève généralement à plusieurs dizaines de millions de dollars, une somme que l'on impute principalement à la maintenance de troisième échelon. Quand un appareil n'est plus utilisé par les forces aériennes des États-Unis (USAF), les responsables de l'entretien des flottes prennent la prudente décision de ne plus planifier de maintenance au-delà d'une certaine date. Ils évitent d'affecter des ressources déjà limitées à un aéronef mis au rebut dans les cimetières d'avions de l'USAF sans savoir à quels services éventuels ils se prédestinent. Le temps qu'il soit déclaré excédentaire, il est trop tard pour réaliser la maintenance programmée. Ainsi, l'avion est parqué à l'air libre jusqu'à sa vente. Le coût de la maintenance au dépôt s'élève à quelque 10 millions de dollars pour un C-130H. Concrètement, le gouvernement des États-Unis a tout intérêt à ce qu'une nation africaine possède un avion et les capacités associées. En fin de compte, la facture est bien plus salée que si le gouvernement avait entretenu l'appareil conformément au plan initial de maintenance à l'échelon dépôt.

Aussi, il est de l'intérêt des États-Unis et du pays bénéficiaire d'examiner minutieusement le programme EDA afin de déceler les économies réalisables. Dans le cadre d'un plan EDA C-130 avec l'Afrique, les aéronefs devraient être identifiés un à deux ans à l'avance. L'UA, le pays bénéficiaire ou les États-Unis pourraient prendre en charge les frais de maintenance de routine. Cela permettrait à la nation bénéficiaire de revendiquer un appareil et d'instaurer des relations de coopération et de sécurité en investissant son propre capital. En continuant à financer la maintenance au dépôt, le gouvernement américain réduirait pour sa part les coûts d'acquisition. Si l'avion est transféré vers un pays qui n'a pas les moyens de régler la facture, les États-Unis auront finalement réalisé des économies, puisque de toute manière ils auraient endossé les coûts. Si le pays bénéficiaire finance la maintenance au dépôt, les États-Unis auront allégé l'addition du pays bénéficiaire. Partant du principe que ces avions *iront* quelque part, dans le cadre

d'une stratégie globale de mobilité aérienne pour l'Afrique subsaharienne, les coûts d'acquisition via le programme EDA pourraient être sensiblement réduits.

Le soutien du secteur industriel

Si le gouvernement américain peut résoudre le problème de la taille de la flotte, de l'entretien et de l'entraînement, il devra cependant compter sur le soutien du secteur industriel pour développer les compétences et les capacités régionales en matière de maintenance à l'échelon dépôt. Dans le cas des armées occidentales, cette maintenance de niveau supérieur est réalisée par des services contractuels de soutien opérés par le constructeur aéronautique. Or l'Afrique manque cruellement d'installations de ce type, malgré l'existence d'une bonne centaine de C-130 sur le continent, dont la moitié en Afrique subsaharienne. Il y a des avions, mais les fonds pour assurer leur maintenance manquent.

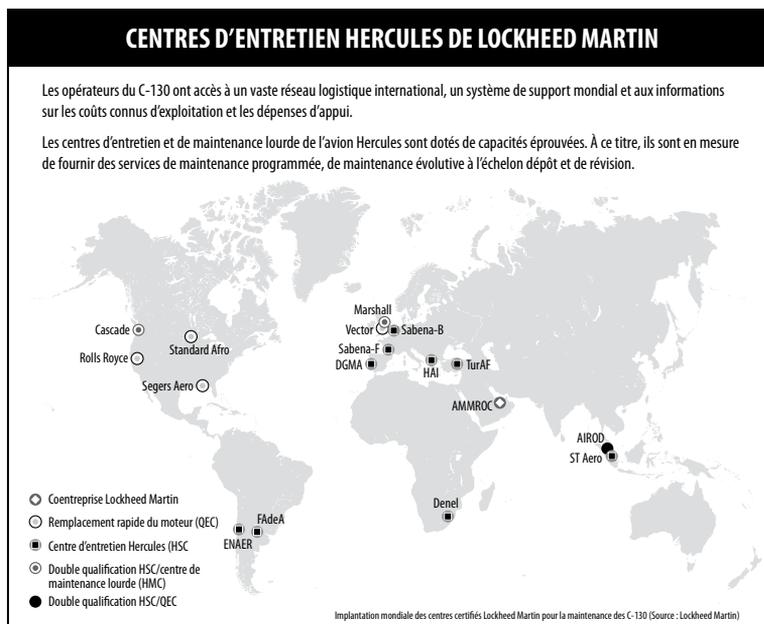


Figure 2. Implantation mondiale des centres certifiés Lockheed Martin pour la maintenance des C-130 (Source : Lockheed Martin)

Plus le nombre d'avions sera élevé et l'investissement financier sera important, plus le secteur industriel sera disposé à répondre aux besoins d'installations de maintenance du C-130. L'attrait d'une flotte élargie, le souhait de l'UA que des membres sélectionnés reçoivent des avions financés, partiellement du moins, par elle-même et la nécessité de sélectionner des sites stratégiques d'atterrissage incitera les nations et les industriels à prendre le risque de construire des dépôts. La

piètre efficacité opérationnelle des C-130 en Afrique subsaharienne révèle un large potentiel. Et compte tenu de la faiblesse des coûts de main-d'œuvre dans la région, on est en droit de s'attendre à des retombées financières élevées.

Comme toute entreprise, Lockheed Martin va certainement considérer le nombre de C-130 à entretenir par dépôt avant d'en créer de nouveaux. Le gouvernement peut inciter le groupe industriel à apporter son soutien en s'engageant à fournir plus de C-130, accroissant le nombre d'appareils sur le marché au fur et à mesure du développement des installations de maintenance. Les clients potentiels des nouveaux dépôts seraient les avions récemment transférés et les avions existants n'ayant bénéficié d'aucune maintenance de troisième échelon. Cela permettrait aux installations de dépôt de maintenir un rythme d'activité régulier. Enfin, rappelons que la main d'œuvre dans la majorité de la zone subsaharienne est sensiblement moins chère qu'en Europe ou aux États-Unis, ce qui devrait limiter les coûts globaux de la maintenance au dépôt et la rendre plus accessible aux pays africains aux revenus modestes. Comme cela a été le cas dans d'autres régions du monde, la contribution des industriels sera absolument nécessaire pour résoudre la question de la mobilité aérienne.

Les capacités stratégiques de ponts aériens de l'OTAN

Il convient de souligner qu'une contribution notable en faveur de la mobilité aérienne régionale est menée sous l'égide d'une organisation internationale. Créée en 2008 et basée à Pépa en Hongrie, l'Unité de transport lourd (HAW) est le fruit de l'initiative conjointe de 12 pays, dont 10 membres de l'OTAN, afin d'« acquérir, gérer, soutenir et exploiter trois avions de transport stratégique Boeing C-17 ». Cette escadre multinationale est opérée par une agence de l'OTAN, mais bien entendu tous les membres de l'OTAN ne sont pas membres de la HAW. L'adhésion reste cependant ouverte. Les trois C-17 portent la cocarde des avions militaires du pays hôte, la Hongrie, mais ils sont la propriété des 12 états membres de la Capacité de transport stratégique (SAC), chacun disposant d'un quota d'heures de vol. Les avions peuvent être exploités par ces nations sans condition préalable afin de servir leurs besoins spécifiques en matière de défense nationale, ou à l'appui des efforts de l'OTAN, de l'UE ou de l'ONU. La société Boeing assure la maintenance contractuelle des appareils dans le cadre des ventes militaires extérieures¹⁹. L'organisation, actuellement commandée par un colonel de l'USAF, se compose d'environ 145 personnels d'équipage et de maintenance mis à la disposition du programme par les différents états membres.

Les opérations menées par la HAW et l'initiative stratégique dans son ensemble ont été couronnées de succès à plusieurs reprises. D'abord, sur le plan

opérationnel, un an à peine après la réception du premier C-17, la SAC a mené trois missions différentes en Haïti à la suite du tremblement de terre dévastateur de 2010. Ces vols humanitaires ont permis d'acheminer des fournitures et des personnels²⁰. LA SAC a également apporté un soutien important à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan de 2009 à 2014. Par ailleurs, l'organisation participe régulièrement aux opérations de l'ONU en Afrique, comme la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali en 2013 et la Mission de l'ONU en République centrafricaine en 2015²¹.

Outre un succès bien établi, la SAC peut s'enorgueillir d'engendrer indirectement des retombées positives. Créatrice d'emplois, l'intégration de Boeing dans la communauté de Pápa en Hongrie est source de prospérité à l'échelle locale. Le constructeur assure l'ingénierie, la maintenance sur site et la fourniture des pièces de rechange. Bien intégrée dans le tissu économique, la société Boeing a financé des bourses d'études et des stages afin de développer l'expertise des forces vives régionales dans son domaine²². Appliqué à un ou plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, ce modèle de coopération avec une entreprise occidentale d'envergure pourrait créer de la richesse économique à l'échelle régionale.

Conclusion

Véritable gouffre financier, le schéma actuel de l'appui à la mobilité aérienne en Afrique subsaharienne s'est révélé inefficace. Le problème de la taille des flottes et de l'infrastructure de maintenance de niveau supérieur n'étant pas résolu, le gouvernement des États-Unis n'a pas obtenu les résultats qui auraient pu justifier la poursuite de programmes bilatéraux isolés. Invariablement, la gestion des crises frappant le continent africain se heurte à la sempiternelle et fastidieuse question de la logistique et de la mobilité aérienne. Et bien souvent, les limites de l'UA en matière de mobilité aérienne placent le gouvernement américain et ses partenaires occidentaux devant l'alternative : surmonter les défis d'envergure nationale comme le terrorisme, l'aide humanitaire d'urgence et la gestion des pandémies, ou bien accepter la défaite. L'enjeu est tel que les États-Unis doivent convaincre tous les acteurs à converger vers une véritable solution.

Le gouvernement des États-Unis doit toutefois envisager la mobilité aérienne comme une ressource non pas d'un seul pays, mais de toute une région. La disponibilité exceptionnelle des appareils C-130H devrait inciter à la mise en œuvre d'un programme complet chapeauté par l'UA. Cette dernière et le gouvernement des États-Unis doivent solliciter les partenaires industriels compétents et les encourager à développer des installations de maintenance en Afrique, sachant

que le nombre élevé (une bonne quarantaine) de C-130 existants est appelé à croître. L'UA doit déterminer les mécanismes de partage des coûts de maintenance et d'exploitation des avions entre les différents états membres. La perspective de posséder des aéronefs et de gagner en prestige, dans l'hypothèse où la gestion des dépôts leur serait confiée, est source de motivation pour les pays. Si les États-Unis sont à même d'impulser une solution à un problème ancré depuis plusieurs décennies, ils doivent en priorité adapter les programmes existants aux réalités stratégiques du soutien à l'Afrique.

Un crissement de frein ponctue l'atterrissage parfait. Le C-130E éthiopien numéro 1564 roule et s'immobilise non loin des commandants américains et éthiopiens réunis pour l'occasion. Sous les yeux de l'assistance, la porte avant s'ouvre et, quelques secondes après, le chef navigateur en sort, son casque américain Dave Clark vert clair sur la tête, agitant le drapeau éthiopien. Le sentiment de fierté patriotique qui gagne la foule est palpable et comme suspendu le temps des embrassades échangées par les moins gradés et les techniciens de maintenance en marge de l'atroupement. La scène emplit les généraux d'une grande fierté. De toute évidence, nos partenaires africains aspirent ardemment à assurer leur propre défense, au même titre que les nations amies en Europe, en Asie et en Amérique.

À l'instant où les turbopropulseurs s'arrêtent de tourner et la porte d'équipage s'ouvre, personne ne sait combien de temps encore les États-Unis apporteront leur soutien à cet avion ni combien de temps l'Éthiopie pourra l'entretenir en l'absence d'installations de dépôt. Et quand bien même le pays serait doté d'une telle infrastructure, il est fort peu probable qu'il puisse se permettre de retirer l'aéronef du service suffisamment longtemps pour réaliser la maintenance nécessaire. Grâce à la création de la HAW, l'OTAN a pu surmonter à l'échelle régionale d'importants obstacles au transport aérien. En définitive, la solution africaine peut être aussi variée que les états membres composant les deux organisations internationales. Les États-Unis ont plus que jamais les moyens d'instiguer la recherche d'une solution avec le retrait du C-130. Car si aucune organisation ne peut à elle seule apporter les réponses au problème ni fournir les capacités requises, le gouvernement américain peut cependant impulser une ligne directrice permettant à toutes les parties autour de la table de faire évoluer, ensemble, le statu quo.

Recommandations

Le gouvernement américain devrait fournir au moins trois avions C-130H à une nation-cadre en Afrique subsaharienne disposée à financer une unité de dépôt certifiée par Lockheed Martin. La nation-cadre doit s'engager d'une part à supporter les frais de maintenance programmée du C-130, lors de l'achat par le canal

du programme EDA, pour sa « remise en état de vol » et, d'autre part, à réaliser cette maintenance dans son nouveau dépôt. Sur le plan national, le fait que les fonds nationaux restent dans le pays devrait être une motivation supplémentaire pour le pays bénéficiaire, avec un financement probable du volet industriel par les forces aériennes. En outre, la croissance économique régionale et le développement des cursus universitaires favorisés par l'arrivée de Lockheed Martin devraient également encourager la future nation-cadre.

Le gouvernement américain devrait inviter Lockheed Martin à conclure un accord selon lequel les avions fournis par les États-Unis utiliseront le nouveau centre de maintenance programmée, ce qui aura pour effet de limiter les risques et de dynamiser le marché. Cela inciterait davantage Lockheed Martin à apporter son soutien. En outre, pour le groupe industriel, la perspective du remplacement progressif des appareils par des C-130J, plus modernes, à mesure que les économies nationales se développent, est intéressante. Lockheed Martin doit déterminer les pays et entreprises avec lesquels elle souhaite coopérer. Le continent offre plusieurs options viables, comme des compagnies aériennes ou des forces armées dotées de moyens et de plateformes de maintenance ou autres.

L'UA doit créer un modèle de financement innovant prévoyant la prise en charge partielle des coûts de maintenance et d'exploitation de l'appareil et une contribution en fonction de l'accès à l'avion. Un financement direct pourrait être envisagé, mais il est possible également de définir un quota d'heures de vol entre la nation-cadre, l'UA et les autres partenaires africains potentiels. La possibilité devrait être donnée à ces partenaires de fournir à la nation-cadre un équipage et du personnel de maintenance, d'effectuer des vols d'un pays membre du programme à l'autre et de se former avec leurs homologues africains. Cela permettrait d'aligner la doctrine et les pratiques de l'entraînement.

L'UA et le gouvernement des États-Unis doivent déterminer des positions stratégiques de stationnement des appareils réparties sur l'ensemble du territoire africain. Le Pentagone devrait d'ailleurs encourager l'implantation des structures de formation aux emplacements stratégiques de façon à assurer l'accès des avions américains. Cela permettrait d'étendre le rayon d'action des États-Unis à l'Afrique, et ce dans une région difficile d'accès. Le gouvernement des États-Unis devrait mettre au point un modèle permettant de conduire des activités de coopération sécuritaire sous l'égide de l'UA. En effet, pour renforcer les capacités à l'échelle régionale comme le transport aérien ou l'échange d'informations, les coopérations bilatérales doivent, cas par cas et progressivement, laisser la place à des activités multilatérales.

Enfin, il convient d'examiner attentivement le programme EDA afin d'identifier les mécanismes permettant de réduire sensiblement les coûts endossés par le pays bénéficiaire et par les États-Unis.

Notes

1. Air Mobility Command, « *Air Mobility Command White Paper on Global En Route Strategy* », Air University, Air War College, 14 juillet 2010, www.latinreporters.com/colombieBasesWhitePaperAirMobilityCommand.htm.
2. JOHNSON, David (*Lockheed Martin, International Business Development*), entretien avec l'auteur, 25 octobre 2016.
3. DIOP, Birame, PEYTON, David, et MCCONVILLE, Gene, « Building Africa's Airlift Capacity: A Strategy for Enhancing Military Effectiveness », in *Africa Security Brief: A Publication of the Africa Center for Strategic Studies*, no 22, 2012, pp. 1–8.
4. Conseil de sécurité des Nations-Unies, « *Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur* », 13 juillet 2009, www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2009/352.
5. AGOAGYE, Festus, « The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the First African Union Peacekeeping Operation », *Relief Web*, 26 août 2004, <http://reliefweb.int/report/burundi/african-mission-burundi-lessons-learned-first-african-union-peacekeeping-operation>.
6. *Id.*
7. KRULICK, Jeffrey N., « Airlift in Africa: Building Operational Logistics Capability for the African Standby Force », *Army Sustainment*, janvier–février 2013, pp.10–18.
8. *Id.*
9. GUICHERD, Catherine, *The AU in Sudan: Lessons for the African Standby Force*, New York, International Peace Academy, 2007, p. 17.
10. Mission de l'Union africaine en Somalie, *Mandat de l'AMISOM*, consulté le 8 janvier 2017, <http://amisom-au.org/amisom-mandate/>.
11. KRULICK, « *Airlift in Africa* », p. 13.
12. WILLIAMS, Paul, « Lessons Learned from Peace Operations in Africa », *Africa Security Brief: A Publication of the Africa Center for Strategic Studies*, no 3, 2010, pp. 1–8.
13. DIOP, Birame, PEYTON, David, et MCCONVILLE, Gene, « Building Africa's Airlift Capacity: A Strategy for Enhancing Military Effectiveness », *Africa Security Brief: A Publication of the Africa Center for Strategic Studies*, no 22, 2012, pp. 1–8.
14. SAF/IA, Service des affaires internationales du cabinet du secrétaire d'État à l'armée de l'Air, « *Current African C-130 Operators* », discussion avec l'auteur, décembre 2013.
15. USAF, *C-130 Hercules*, mai 2014, www.af.mil/AboutUs/FactSheets/Display/tabid/224/Article/104517/c-130-hercules.aspx.
16. Defense Industry Daily, *C-130s for the Philippines*, 8 mars 2016, www.defenseindustrydaily.com/c-130s-for-the-philippines-025976/.
17. JOHNSON, David, entretien.
18. DSCA, *Excess Defense Articles*, s. d., consulté le 16 janvier 2017, www.dscamilitary.com/programs/excess-defense.
19. *Strategic Airlift Capability Program*, s. d., consulté le 16 janvier 2017, www.sacprogram.org/en/Pages/The%20Strategic%20Airlift%20Capability.aspx.
20. MIETTINEN, Juha, *North Atlantic Treaty Organization*, 2 février 2010, www.nato.int/cps/en/natohq/news_61165.htm?selectedLocale=en.
21. *Strategic Airlift Capability Program*, s. d.
22. Strategic Airlift Command, « Boeing's Internship Program Offers Hungarian Engineering Students an Opportunity to Work with the Strategic Airlift Capability C-17As », *Strategic Airlift Capability*, 8 août 2016, www.sacprogram.org/en/Pages/Boeing-Internship-Program-Offers-Hungarian-Engineering-Students-an-Opportunity-to-Work-with-the-SAC-C-17As.aspx.