

Au-delà de la paix et de la guerre
Vers une typologie des transitions de pouvoir
Carsten Rauch, PhD

La vision du monde de la Chine et les représentations de son engagement en Afrique
Earl Conteh-Morgan, PhD

Où sont les droits ? Où est la responsabilité ? Qui sert la santé publique mondiale ?
Annamarie Bindenagel Šehović, PhD

Le printemps sud-africains, l'hiver rwandais
Pourquoi avril 1994 éclaire les limites de l'analyse politique quand il s'agit de prédire un génocide
Arthur N. Gilbert, PhD
Kristina Hook

L'Opération Serval
Une analyse de la stratégie française contre les djihadistes au Mali
Lt Col Stéphane Spet, French Air Force

Construire un partenariat entre les États-Unis et l'Inde
Explorer le potentiel de la puissance aérienne
Adam B. Lowther, PhD
Rajeswari Pillai Rajagopalan, PhD



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

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

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

Directeur, Air Force Research Institute
Allen G. Peck

Éditeur

Rémy M. Mauduit

Megan N. Hoehn
Assistante à l'éditeur

Marvin Bassett, PhD
Éditeur contribuant

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

Daniel M. Armstrong, *Illustrateur*

L. Susan Fair, *Illustratrice*

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

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



<http://www.af.mil>



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



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

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

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

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

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

Éditorial

- La transition du pouvoir, la Chine et l'Afrique, la santé mondiale, le génocide, l'Opération Serval et le partenariat indo-américain* 2
Rémy M. Mauduit

Articles

- Au-delà de la paix et de la guerre
Vers une typologie des transitions de pouvoir.* 5
Carsten Rauch, PhD
- La vision du monde de la Chine et les représentations de son engagement en Afrique* 18
Earl Conteh-Morgan, PhD
- Où sont les droits ? Où est la responsabilité ?
Qui sert la santé publique mondiale ?* 39
Annamarie Bindenagel Šehović, PhD
- Le printemps sud-africain, l'hiver rwandais
Pourquoi avril 1994 éclaire les limites de l'analyse politique quand il s'agit de prédire un génocide.* 54
Arthur N. Gilbert, PhD
Kristina Hook
- L'Opération Serval
Une analyse de la stratégie française contre les djihadistes au Mali.* 72
Lt Col Stéphane Spet, French Air Force
- Construire un partenariat entre les États-Unis et l'Inde
Explorer le potentiel de la puissance aérienne* 87
Adam B. Lowther, PhD
Rajeswari Pillai Rajagopalan, PhD



La transition du pouvoir, la Chine et l’Afrique, la santé mondiale, le génocide, l’Opération Serval et le partenariat indo-américain

Compte tenu de la montée fulgurante de la Chine, l’émergence d’autres puissances importantes et les grandes redistributions dans l’équilibre mondial du pouvoir, le professeur Carsten Rauch argumente dans « *Au-delà de la paix et de la guerre : vers une typologie des transitions de pouvoir* » que la théorie de la transition de pouvoir (TTP) est redevenue un facteur intellectuel important. Bien que soulignant les dangers inhérents à la transition du pouvoir, la TTP reconnaît qu’elles pourraient aboutir à la paix aussi bien qu’à la guerre. La gamme de ces transitions, ou les meilleures situations de ces transitions, est encore plus large. L’auteur estime que la TTP devrait être modifiée par une variable qui saisit la volonté des puissances montantes de s’engager à changer le statu quo. En outre, il est nécessaire non seulement de se concentrer sur le(s) pouvoir(s) en croissance mais aussi de tenir compte de la puissance dominante. Cela prolonge la transition dichotomique du pouvoir pacifique / non pacifiques à une typologie de transition du pouvoir plus complexe et réaliste qui devrait être employée lorsque l’on évalue les perspectives des changements du pouvoir actuel.

Dans « *La vision du monde de la Chine et les représentations de son engagement en Afrique* », le Dr Earl Conteh-Morgan suggère que les relations de la Chine avec l’Afrique a généré des discours à la fois positif et négatif. Il utilise un certain nombre de sources – des articles, des discours officiels, et des documents politiques, entre autres – pour comparer et confronter les représentations du rôle de la Chine sur le continent. Conteh-Morgan observe que le discours sur l’engagement de la Chine provient : 1) des différences de visions du monde de l’Occident et de la Chine ; 2) de la menace perçue que la Chine représente pour le statut hégémonique de l’Occident en Afrique ; 3) du manque d’engagement de la Chine à certains régimes internationaux ; 4) du fait que la Chine pourrait fournir un modèle de développement alternatif qui n’est pas fondé sur des valeurs démocratiques libérales ; et 5) des projets d’infrastructures tangibles que la Chine a réalisés en Afrique.

L’article du professeur Annamarie Bindenagel Šehović, « *Où sont les droits ? Où est la responsabilité ? Qui sert la santé publique mondiale ?* », soutient qu’il existe une tension inhérente entre les droits et les responsabilités. À qui et quels droits doivent être protégés ? Qui ou quelle entité

est responsable de veiller sur ces droits ? Qui agit, et comment, pour la santé publique (globale) ? Malgré des décennies de défense de ces droits et de leur acceptation – promus et solidifiés dans le domaine de la santé publique par les progrès à l'accès aux services de santé publique – ces questions restent largement sans réponse.

Dans « *Le printemps sud-africain, l'hiver rwandais : pourquoi avril 1994 éclaire les limites de l'analyse politique quand il s'agit de prédire un génocide* », le Dr Arthur Gilbert et Kristina Hook étudient « le printemps » et « l'hiver » mentionnés ci-dessus, affirmant que malgré les différences initiales des deux enquêtes, chacune affirme les conséquences catastrophiques qui auraient suivi un scénario hypothétique d'un assassinat des élites de l'Afrique du Sud. Par conséquent, des critères génocidaires supplémentaires doivent coexister avec les systèmes de leadership et de politiques. La publicité internationale a-t-elle créé une dynamique contre le génocide en Afrique du Sud ? Est-ce que les variables économiques encouragent la réconciliation, étant donné une pauvre économie fondée sur l'agriculture au Rwanda et des bases industrielles développées en Afrique du Sud ? Quelles dissemblances existaient sous l'apartheid par rapport aux divisions ethniques encouragées par le système colonial ? Quel rôle a été joué par l'absence relative ou la prédominance des craintes d'une invasion extérieure (l'Afrique du Sud et le Rwanda, respectivement) ? Ce n'est qu'en cherchant au-delà des personnalités et de la politique qu'on peut comprendre pourquoi avril 1994 a inauguré deux complètement différentes époques et comment ce fait façonne les cadres génocidaires.

L'article du lieutenant-colonel Stéphane Spet, « *L'Opération Serval : une analyse de la stratégie française contre les djihadistes au Mali* », nous informe que Serval avait accompli les objectifs limités fixés par le président français pour libérer le nord du Mali. Il explique cette victoire initiale contre les terroristes dans le Sahel en termes d'adhérence aux principes stratégiques : d'abord, une direction politique claire façonnée au niveau politique le plus élevé, en se basant sur une bonne compréhension de la situation et de ses causes pour éviter les pièges politiques ; deuxièmement, une combinaison de l'économie des moyens, de l'initiative et de la concentration des forces déployées dans l'utilisation des forces spéciales dans le mentorat des forces militaires locales, soutenues par la puissance aérienne pour suivre et détruire l'ennemi et affaiblir sa volonté de combattre ; troisièmement, la pleine utilisation des troupes sur le terrain non seulement pour garder l'initiative sur les territoire conquis par les forces spéciales et la campagne aérienne, mais aussi pour concentrer des forces massives sur la faiblesse de l'ennemi lors de l'assaut final contre le bastion djihadiste ; et, finalement, la mise en place d'une stratégie de sortie pour éviter un bourbier. La France a bénéficié de nombreux avantages contextuels, y compris sa connaissance de la zone d'opération, le soutien des pays voisins du Mali, l'absence de soutien de la population malienne à l'ennemi, la proximité de bases avancées françaises en Afrique et la géographie optimale pour ce genre d'opération militaire.

Dans « *Construire un partenariat entre les États-Unis et l'Inde : Explorer le potentiel de la puissance aérienne* », le Dr Adam Lowther et la Dr Pillai Rajeswari Rajagopalan examinent les possibilités actuelles et futures de la Force aérienne des États-Unis et celle de l'Inde de collaborer au développement de la diplomatie aérienne comme moyen de création de partenariats. En suggérant que la puissance douce joue un rôle important dans la réalisation des objectifs américains et

indiens dans la région Asie-Pacifique, les auteurs proposent un certain nombre d'exemples qui illustrent comment les initiatives du pouvoir de persuasion entre les deux forces aériennes ont contribué à renforcer les relations indo-américaines. Ils identifient également des initiatives complémentaires représentant des options possibles pour élargir la diplomatie aérienne.

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

Au-delà de la paix et de la guerre

Vers une typologie des transitions du pouvoir

CARSTEN RAUCH, PHD*

Compte tenu de la montée fulgurante de la Chine, de l'émergence d'autres puissances importantes et des grandes redistributions dans l'équilibre mondial du pouvoir, la théorie de la transition du pouvoir (TTP) est redevenue un facteur intellectuel important. De nombreux observateurs sont inquiets au sujet de la montée de la Chine (et d'autres puissances) et s'attendent à un conflit grave entre Washington et Beijing dans les années à venir. Beaucoup d'entre eux basent leur scepticisme sur la TTP ou du moins sur une compréhension beaucoup plus étroite de celle-ci. Pour ne citer que deux exemples, l'ancienne responsable américaine Susan Shirk prétend dans son ouvrage sur la Chine que « l'histoire nous enseigne que les puissances émergentes sont susceptibles de provoquer la guerre », et le politologue Christopher Layne lui fait écho en écrivant que « tout au long de l'histoire du système d'état international moderne, les puissances ascendantes ont toujours contesté la position de la puissance dominante (hégémonique) dans le système international, et ces défis ont généralement abouti à la guerre¹ ». Un tel scepticisme est, cependant, problématique pour trois raisons. Premièrement, il est théoriquement faux ; la TTP ne prétend pas que toutes les puissances émergentes vont recourir à la guerre ni que toutes les transitions du pouvoir se traduiront par la guerre. Tout en soulignant les dangers inhérents aux transitions de pouvoir, la TTP reconnaît qu'elles pourraient conduire aussi bien à la paix qu'à la guerre. La satisfaction avec le statu quo est ici le facteur clé. Deuxièmement, il est empiriquement faux ; toutes les transitions de pouvoir dans l'histoire n'ont pas entraîné de guerres entre les grandes puissances. Troisièmement, elles conduisent à des conseils politiques erronés ; si les puissances émergentes sont toujours agressives et contestent l'ordre international, il est logique de tenter de les contenir ou de s'y opposer. Si, cependant, les puissances montantes ne sont pas toujours

*L'auteur est chercheur au *Peace Research Institute Frankfurt* et à *Goethe University Frankfurt*, où il obtint son doctorat en 2013. Ses recherches traitent, entre autres, sur la montée et la chute des grandes puissances, le révisionnisme dans le système international, la théorie de la transition du pouvoir et, plus généralement, la théorie des relations internationales ainsi que la politique étrangère de l'Inde. Parmi les ouvrages qu'il a publiés figurent *Die Theorie des Demokratischen Friedens (Théorie de la paix démocratique)* (Campus, 2005) et *Das Konzept des friedlichen Machtübergangs (Le concept de transition pacifique du pouvoir)* (Nomos, 2014). Ses articles sur la paix démocratique, la théorie de la transition du pouvoir et le concert des puissances ont paru dans des publications telles que *l'Encyclopedia of Political Science*, le *Journal of Global Faultlines* et le *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung (Journal pour la paix et les conflits)*.

insatisfaites et ne remettent pas toujours le statu quo en question, alors les politiques destinées à les opposer pourraient engendrer une insatisfaction dangereuse en premier lieu. Reconnaître que même la TTP traditionnelle permet des « transitions pacifiques du pouvoir » ainsi que des « transitions guerrières du pouvoir » est un antidote utile contre ces choix politiques contre-productifs.

Cet article soutient que l'éventail des transitions de pouvoir, ou mieux constellations de transitions de pouvoir, est encore plus large que cela et va au-delà de la guerre et de la paix simplement. En conséquence, l'article modifie la TTP en ajoutant une variable qui saisit la volonté des puissances émergentes de s'engager à changer le statu quo. Ceci est différent de la simple insatisfaction, et les deux pourraient ne pas être compatibles. Un tel ajout accroît le nombre de types potentiels de transition de pouvoir de deux (transitions de pouvoir pacifique et transitions de pouvoir guerrier) à quatre. L'article soutient en outre qu'il est nécessaire de discuter du rôle particulier de la puissance dominante dans le cadre de la TTP. En effet, la puissance dominante (et son comportement) est beaucoup plus importante pour le cours d'une transition de pouvoir donné que ne le voudrait la TTP traditionnelle. Il est important d'accorder à la puissance dominante la même variance par rapport à son évaluation du statu quo (à savoir, sa satisfaction) et à sa « volonté de pouvoir » que nous accordons aussi aux puissances émergentes respectives. Autrement dit, si nous pouvons imaginer des puissances montantes qui sont insatisfaites, ainsi que celles qui le sont, et si nous pouvons imaginer des puissances émergentes ayant une forte ou une faible volonté de pouvoir, alors il va nécessairement de même en ce qui concerne le pouvoir dominant. Ainsi, une analyse scientifique complète des transitions de pouvoir doit aussi inclure le degré de satisfaction et la volonté de pouvoir de la puissance dominante. La dernière partie de l'article propose une première esquisse d'une telle démarche. Cela permet d'élargir l'ancienne dichotomie entre la transition non pacifique et pacifique du pouvoir à une typologie beaucoup plus complexe et réaliste des constellations de transitions de pouvoir qui doivent être employées lorsqu'on évalue les perspectives de changements de pouvoir actuels.

La théorie de la transition de pouvoir en bref

La théorie de la transition de pouvoir a été élaborée par A.F.K Organski et Jacek Kugler². Un élément central de la théorie, celui dans lequel il diffère le plus profondément de toutes les formes de réalisme (et de nombreuses autres théories des relations internationales [RI]), concerne l'ordre international. Beaucoup de théories des relations internationales supposent que le principe organisateur du système international est l'anarchie³. En revanche, la TTP décrit la politique internationale comme étant moins marquée par l'anarchie et plus par une hiérarchie qui ressemble à une structure pyramidale, supervisée par la puissance dominante respective, c'est-à-dire la plus forte puissance. Cette puissance dominante, après avoir créé et conçu l'ordre international en fonction de ses convictions, souhaits et intérêts, et dès lors garantit et défend cet ordre⁴. Elle peut le faire non seulement par une force écrasante, mais aussi par l'intermédiaire d'organisations internatio-

nales dans lesquelles elle et ses alliés obtiennent des droits de vote disproportionnés, leur permettant d'exercer leur suprématie directement et matériellement. De ce point de vue, en plus des facteurs matériels, l'armature normative de l'ordre international est aussi orientée vers la puissance dominante⁵.

Les biens et les bénéfices que l'ordre international produit souvent profitent essentiellement à la puissance dominante et ses alliés⁶. La puissance dominante et son entourage peuvent profiter des avantages de cet ordre, mais certains états en dehors de ce cercle restreint ne reçoivent aucun (ou, au moins pas assez selon eux) des biens sousmentionnés, et ainsi « considèrent le système international injuste, corrompu, partial, biaisé, et dominé par des forces hostiles⁷ ». La puissance dominante peut cyniquement ignorer les plaintes tant qu'elles proviennent de petites puissances, mais la situation change lorsqu'un mécontentement émane d'une grande puissance ou lorsqu'une puissance mécontente commence à monter⁸. D'après la TTP, les puissances ascendantes qui ne sont pas satisfaites de l'ordre et de leur place dans ce monde, souhaitent, généralement, changer le statu quo ou même établir un ordre international entièrement nouveau. Parce que ceux qui profitent de l'ancien ordre acceptent rarement une telle restructuration (qui réduirait presque certainement leur part d'avantages), la TTP prédit que la nouvelle puissance dominante mettra ces changements en vigueur par la violence⁹. Dans ces cas, les guerres de transition sont courantes. Puisque les puissances émergentes ou contestataires ne sont pas suicidaires, la TTP ne prévoit pas qu'elles affrontent la puissance dominante avant qu'ils aient au moins atteint la parité avec elle.

En un mot, la TTP estime que les temps de changements massifs de pouvoir, une situation de parité de pouvoir ou même un dépassement au sommet du système international pourraient conduire à une guerre à travers tout le système pour le contrôle de l'ordre international. Ainsi, si une transition de pouvoir (définie comme un dépassement au sommet du système international), la parité prolongée ou au moins des perturbations massives affectant le pouvoir sont en cours, la TTP prévient que nous entrons dans une période périlleuse. Le développement du pouvoir, toutefois, fournit simplement l'occasion que la TTP ne suppose pas qu'elle se concrétisera automatiquement¹⁰. Elle exige aussi une certaine mesure de la volonté qui est communément comprise en termes de satisfaction avec le statu quo de l'ordre international ou, plus précisément, de son absence. Une puissance qui est sur le point de dépasser l'ancienne puissance dominante, ou se trouve pendant une période prolongée à parité avec cette puissance, déclenchera une guerre *seulement* quand elle est mécontente de ce statu quo¹¹. Bien que les partisans de la TTP l'utilisent principalement pour expliquer les déclenchements de guerres (transition de pouvoir), elle comporte aussi une théorie un peu moins développée de la paix (transition de pouvoir).

Vers une typologie des constellations de transitions de pouvoir

Ajouter la volonté au pouvoir

Outre le développement du pouvoir et de la satisfaction avec le statu quo, cependant, un autre facteur doit être ajouté au corset théorique de la TTP. Ce facteur concerne la volonté d'une puissance d'influer son environnement international. Benjamin Fordham affirme que cette volonté ne peut pas être présupposée : « Nous devons être prudents avec les exemples d'ambition en matière de politique étrangère qui assument qu'un pouvoir et une influence internationaux renforcés sont intrinsèquement attrayants. Au cours des deux derniers siècles, des états potentiellement puissants n'ont pas mobilisé leurs ressources nationales autant qu'on l'aurait prévu si c'était le cas¹² ». Il se peut même qu'un tel facteur soit indispensable pour identifier les *grandes* puissances en premier lieu. Elli Polymeropoulos et d'autres, par exemple, mentionnent des thèmes majeurs de politique étrangère (*Leitideen*), qu'ils considèrent comme un facteur décisif de savoir, ou non, si une nation potentiellement puissante peut être appelée une grande puissance¹³. Fordham appelle son concept similaire d'« ambition en politique étrangère¹⁴ ». Dans le contexte de la TTP, cet article préfère parler de « volonté de pouvoir¹⁵ ».

Dans la TTP, le développement de la puissance détermine si une transition de pouvoir est même possible¹⁶. La satisfaction de la puissance émergente décide ensuite si une transition de pouvoir donnée sera pacifique ou non. On néglige toutefois la possibilité qu'un acteur refuse, voire même transcende, une éventuelle transition de pouvoir, par exemple une puissance émergente qui accumule de plus en plus de pouvoir, mais en même temps refuse simultanément, à dessein ou non, de jouer le rôle de concurrent/aspirant et par la suite le rôle de la puissance dominante¹⁷. Par conséquent, une transition de pouvoir peut se produire arithmétiquement sans être substantielle. Une telle transition de pouvoir purement arithmétique doit être distinguée des autres formes de transition. Pour assurer ce genre de cas, théoriquement, la TTP a besoin d'une variable capable de capturer la volonté d'un acteur à d'utiliser son pouvoir (potentiel) pour soutenir ou contester le statu quo de l'ordre international.

En fait, cela est une moindre nouveauté pour la TTP que cela puisse paraître. Les adeptes de cette théorie ont depuis longtemps souligné qu'elle combine des aspects d'opportunité et des aspects de volonté¹⁸. Au lieu d'introduire un nouveau facteur afin de capturer l'aspect de la volonté, cependant, cette dernière a souvent été confondue avec les variables existantes. En particulier, la variable de satisfaction a souvent été utilisée pour capter la volonté. Cependant, la satisfaction concerne généralement l'aversion d'un acteur pour le statu quo dans l'ordre international et moins sur l'intensité avec laquelle les acteurs poursuivent le changement. Par conséquent, il semble raisonnable d'introduire un facteur différent qui reflète mieux la volonté d'une puissance émergente de faire d'une possible transition de pouvoir une réalité¹⁹.

Pour ce faire, cet article propose d'ajouter le facteur *volonté de pouvoir* au cadre théorique de la TTP²⁰. La volonté de pouvoir a au moins trois dimensions possibles. Tout d'abord, elle peut être considérée comme un *niveau d'activité* en ce qui concerne l'interac-

tion d'un acteur avec son environnement international. La deuxième dimension demande si l'acteur en question a, en dehors d'une activité internationale générale, un *projet d'ordre précis* qu'il souhaite mettre en œuvre dans l'arène internationale. La dimension finale aborde les *moyens qu'un acteur est prêt à utiliser pour faire valoir ses politiques et ses intérêts préférés*. Plus un acteur accepte ou même embrasse le recours à la force, plus il sera prêt à faire une transition potentielle de pouvoir une réalité par tous les moyens nécessaires. Plus un acteur rejette le recours à la force, moins il y aura de chances qu'il impose une transition potentielle de pouvoir. Toutes ces dimensions sont très pertinentes pour le facteur *volonté de pouvoir* et sont potentiellement interdépendantes. Par exemple, un acteur qui a un projet politique spécifique qu'il souhaite mettre en œuvre à l'échelle internationale, affichera aussi très probablement un certain degré d'activité internationale pour faire avancer ce projet.

Il faut noter que la volonté de pouvoir n'est probablement pas entièrement dichotomique, mais plutôt une échelle ordinale allant de très faible à très forte. Un point de basculement doit être quelque part sur cette échelle, avec des états évitant, et d'autres embrassant, la possibilité de réaliser une transition potentielle de pouvoir. On doit aussi comprendre la volonté de pouvoir comme étant subordonnée au temps et lieu, comme nous le rappelle Fordham : « Les ambitions précises de la politique étrangère des états spécifiques dépendent fortement du temps et du lieu où ils trouvent. L'établissement de colonies outremer était une fois un objectif de nombreux états, un objectif qui est aujourd'hui presque entièrement abandonné²¹ ». La volonté de pouvoir influe sur le *si* un acteur est prêt à déployer sa puissance politique, économique et militaire accumulées pour façonner l'ordre international. *Si* un acteur est prêt à le faire, alors la (in)satisfaction donne des informations sur l'orientation et la forme que prendra cette action²².

À ce stade, il est utile d'introduire une autre différenciation, à savoir entre les transitions *au sens le plus large* et celles *au sens étroit* du terme. Sans un développement du pouvoir correspondant, une transition de pouvoir est tout simplement impossible. On pourrait se demander s'il est approprié de parler d'un tel développement de pouvoir avant qu'un dépassement a eu lieu, ou lorsque la parité est atteinte, ou même avant que le challenger approche rapidement, mais nous pouvons convenir que sans un tel développement, une transition de pouvoir ne peut jamais se produire. Dans le même temps, il ne suffit pas qu'un développement de pouvoir soit considéré comme certain. Dans un sens, le pouvoir est toujours virtuel et latent (avant d'être effectivement exercé) ; une *transition* de pouvoir n'est pas un événement matériel qui apparaît uniquement d'un changement dans le développement brut du pouvoir. Bien plus, il est nécessaire de provoquer activement une transition de pouvoir. Une puissance qui s'isole délibérément de son environnement, un pouvoir qui nie explicitement profitant de ses ressources de pouvoir, ne causera jamais une *transition* de pouvoir, malgré toute la croissance de son pouvoir. Si une telle puissance se retrouve en quelque sorte au sommet de la pyramide du pouvoir internationale, c'est-à-dire, si elle a accumulé plus de ressources de pouvoir que toutes ses concurrentes potentielles, nous ne pouvons alors parler que d'une *transition de pouvoir au sens large*. Une *transition de pouvoir au sens étroit* est différente ; elle se produit alors, et

alors seulement, lorsque le développement de pouvoir s'accompagne d'une certaine volonté de pouvoir. Seulement dans un tel cas se pose la question de savoir si oui ou non la transition de pouvoir sera pacifique, une question à laquelle répond la variable de satisfaction.

Rappelons maintenant la différente signification conceptuelle et théorique des trois variables de la TTP. Le jumelage du développement de pouvoir à la volonté de pouvoir explique si un point donné dans le temps historique est mûr pour une transition de pouvoir dans le système international, en d'autres termes, si une transition au sens étroit aura lieu. Si c'est le cas, les deux facteurs doivent être présents. Nous n'avons, néanmoins, encore aucune idée quant à savoir si cette transition de pouvoir sera pacifique ou pas. N'oublions pas que *chaque* transition de pouvoir est caractérisée par un développement et une volonté de pouvoir correspondants ; ainsi, ces variables ne peuvent pas nous donner de plus amples information. À ce point, la satisfaction entre en jeu. Dans la norme TTP, la satisfaction est (faussement) souvent considérée comme une mesure de la volonté de provoquer une transition de pouvoir au sens étroit du terme. Ceci, cependant, diminue la plus-value analytique de la variable de satisfaction : la valeur spéciale de la satisfaction apparaît lorsque la volonté de la puissance émergente de déclencher une transition du pouvoir est déjà établie.

Avec les trois éléments de la TTP que nous avons établis (développement de pouvoir, volonté de pouvoir et satisfaction à l'égard du statu quo dans l'ordre international), nous pouvons maintenant aller au-delà de la dichotomie de transition guerrière de pouvoir / transition pacifique de pouvoir et d'assembler une *typologie des transitions de pouvoir*. Nous avons un total de huit combinaisons pour nos trois éléments (fig. 1). Une seule implique une transition pacifique de pouvoir, et une seule implique une transition guerrière de pouvoir. Les six autres combinaisons conduisent à des événements qui ne répondent pas à nos critères de transitions de pouvoir au sens étroit du terme, mais deux d'entre elles peuvent encore compter comme des transitions de pouvoir au sens large du terme.

| | <i>Pas de transition du pouvoir</i> | | | | <i>Transition du pouvoir au sens large</i> | | <i>Transition du pouvoir au sens strict</i> | |
|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------|------------------------|---------------------------|--|-----------------------------------|---|---------------------------------|
| Développement du pouvoir | - | - | - | - | + | + | + | + |
| Volonté de pouvoir | - | + | - | + | - | - | + | + |
| Satisfaction | - | - | + | + | - | + | - | + |
| Résultat | Mécontentement muet | Critiques impuissantes | Compagnonnage de route | Renforcement du statu quo | Transition du pouvoir « manquée » | Transition du pouvoir « rejetée » | Transition guerrière du pouvoir | Transition pacifique du pouvoir |

Figure 1. Les combinaisons d'éléments d'une transition pacifique de pouvoir

Ces différentes combinaisons décrivent divers événements induits par la présence ou l'absence des trois variables de la TTP. Comme nous pouvons le voir, le caractère paci-

fique d'une transition de pouvoir dépend de la variable de satisfaction. Par conséquent, du point de vue de la politique, chaque fois que nous pouvons détecter des signes d'insatisfaction, voire même de moindre satisfaction, parmi les puissances émergentes, nous devons mettre en œuvre des politiques visant à lutter contre cette tendance. En outre, chaque fois que nous détectons des puissances émergentes qui ne sont pas (encore) mécontentes, nous devons nous abstenir de politiques susceptibles d'alimenter l'insatisfaction. Cela est d'autant plus important que le mécontentement à l'égard de l'ordre international est considéré comme une source de conflits et de bouleversements non seulement dans le contexte de la TTP, mais aussi dans les relations internationales en général.

Si le développement nécessaire du pouvoir est visible, mais une volonté de pouvoir est absente, nous avons alors affaire à une transition de pouvoir au sens large du terme et nous pouvons parler d'une transition de pouvoir « esquivée » ou « manquée ». Une transition du pouvoir est esquivée quand la puissance émergente est satisfaite de l'ordre existant et ne veut pas devenir la nouvelle puissance dominante dans cet ordre. Une transition de pouvoir est manquée lorsque la puissance émergente est en effet mécontente de l'ordre international, et a donc un véritable motif de le changer mais, la volonté nécessaire, incarnée dans la volonté de pouvoir variable, est absente. Par exemple, la montée des États-Unis au XIX^e siècle est beaucoup mieux comprise comme une transition de pouvoir manquée ou esquivée plutôt qu'une transition pacifique de pouvoir²³. Cette perspective est aussi soulignée par l'observation d'Organski et Kugler que les États-Unis ont gardé volontairement leurs distances du théâtre européen (alors le centre de la politique mondiale et de l'ordre international) longtemps après qu'ils aient déjà atteint officiellement la position de puissance supérieure²⁴. Quelques siècles plus tard, les États-Unis ont finalement réalisé la transition (pacifique) du pouvoir. Par conséquent, l'absence d'une condition de transition de pouvoir au sens étroit peut n'être que temporaire. Ce serait une erreur, alors, de supposer que la transition de pouvoir une fois esquivée ou manquée, le resterait à long terme. Cette notion est particulièrement vraie dans les cas où une transition de pouvoir au sens large du terme est combinée à l'insatisfaction et porte donc le danger d'une transition de non pacifique de pouvoir une fois la transition au sens étroit est accomplie.

Les autres constellations ne sont pas du tout des transitions de pouvoir, mais doivent être décrits. En effet, lorsque nous ne pouvons pas identifier un développement de pouvoir susceptible de conduire à la parité dans un avenir prévisible, il est très probable qu'une puissance émergente satisfaite de l'ordre international et ayant fait preuve d'une volonté de pouvoir, soutiendra et maintiendra le statu quo. Quand une telle puissance est insatisfaite, elle adressera probablement des critiques anodines à un ordre international perçu comme injuste. Quand une telle puissance est satisfaite, mais ne montre aucune volonté de pouvoir, nous pouvons la qualifier de « compagnon de route ». Nous disons enfin qu'une puissance non émergente est prise au piège d'une « insatisfaction muette » si elle n'a pas la volonté de pouvoir tout en étant en même temps mécontente.

Prendre la puissance dominante sérieusement

Tout ce qui précède est tout à fait conforme avec la TTP traditionnelle, en ce sens que la responsabilité finale de la survenance ou non du caractère pacifique d'une transition de pouvoir, repose uniquement sur la puissance émergente. Son ascension met en marche tout le processus ; sa volonté de pouvoir détermine si nous avons affaire à une transition du pouvoir au sens large ou au sens étroit du terme. Sa satisfaction est en fin de compte la clé qui détermine si une transition de pouvoir pacifique se produit ou pas.

Le rôle de la puissance dominante, en revanche, est assez limité et passif dans la norme TTP²⁵. La puissance dominante peut au mieux espérer *gérer* une transition imminente de pouvoir, en accueillant d'une façon ou d'une autre, la puissance émergente, augmentant ainsi la satisfaction de ce dernier à l'égard du statu quo de l'ordre international et de maximiser les chances d'une transition pacifique de pouvoir²⁶. Un tel scénario, cependant, minimise l'influence de la puissance dominante elle-même. Il semble curieux de négliger les souhaits, les désirs et les intérêts de l'acteur (encore) le plus puissant dans l'ordre international, même quand il est en déclin.

Au minimum, l'analyse de la puissance dominante, la TTP doit rechercher exactement les mêmes variables que pour la puissance émergente. Autrement dit, nous devrions certainement en savoir davantage sur le degré de satisfaction de la puissance dominante avec le statu quo dans l'ordre international car il n'est pas du tout certain que la puissance dominante est toujours satisfaite²⁷. En fait, la TTP soutient depuis longtemps que la puissance dominante *est* satisfaite par définition, soutenant qu'elle a créé l'ordre international et n'a donc aucune raison d'être mécontente²⁸. Un tel argument, cependant, ne tient pas compte de la possibilité que l'ordre international ou les intérêts de la puissance dominante, ou les deux, puissent changer au fil du temps, surtout pendant une longue période de domination²⁹. Il n'est pas inconcevable qu'une puissance dominante qui, effectivement, était parfaitement satisfaite de l'état de choses dans le passé ait changé son point de vue au fil des ans. Il suffit de penser à la puissance actuellement dominante, les États-Unis, qui ont défié les règles et les normes de « leur propre » ordre international à de nombreuses reprises au cours des dernières décennies³⁰.

La volonté de pouvoir (ou son absence) devraient aussi être interrogées à propos non seulement de la puissance émergente mais aussi de la puissance dominante (en déclin). Une puissance dominante doit, bien entendu, avoir possédé à un moment donné une certaine volonté de pouvoir; sinon, elle n'aurait pas atteint cette position. Mis il est incorrect de supposer que la volonté de pouvoir doit rester inchangée pendant une longue période. En d'autres termes, il est logique pour la TTP de supposer qu'une puissance dominante qui vient d'assumer cette position et a créé un ordre international en fonction de ses souhaits et de ses intérêts a une bonne dose de volonté de pouvoir. En même temps, cependant, un tel instantané historique ne doit pas être perpétué théoriquement. Une puissance dominante, qui commence probablement son règne non seulement avec la volonté de pouvoir, mais aussi avec un degré élevé de satisfaction, peut devenir insatisfaite avec le temps, soit parce que l'ordre international qu'elle a créé développe sa propre évo-

lution et s'éloigne de ses paramètres d'origine ou parce que les intérêts de la puissance dominante elle-même (par exemple, à la suite d'un changement d'élites dirigeantes), changent avec le temps et ne se reflètent plus dans l'ordre international. De même, la volonté de pouvoir pourrait s'éroder à la longue et céder la place à une sorte de fatigue dans le leadership international qui peut être défini comme une « réticence à payer un prix élevé en vies humaines ou en ressources financières pour des objectifs internationaux³¹ ». L'érosion de la volonté de pouvoir pourrait également (mais ne doit pas nécessairement) être la conséquence d'un mécontentement croissant. Une puissance dominante en déclin qui « démissionne » permettrait d'améliorer les perspectives d'une transition pacifique de pouvoir. Dans le même temps, cependant, une puissance dominante insatisfaite qui conserve sa volonté de pouvoir, pourrait choisir de contrer son mécontentement en pro activement essayé de changer ou de recréer l'ordre international. Dans un tel cas, la présence d'une puissance dominante insatisfaite diminue les perspectives d'une transition de pouvoir pacifique de pouvoir.

Prenant la puissance dominante au sérieux de cette manière, élargi considérablement la liste des scénarios de transition de pouvoir (fig. 2). Nous terminons maintenant avec huit scénarios pour les transitions de pouvoir dans le sens étroit seulement³².

| | | <i>Transition du pouvoir au sens strict</i> | | | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|---|---|--|--|
| Développement du pouvoir | | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Volonté de pouvoir de la puissance émergente | | + | + | + | + | + | + | + | + |
| Satisfaction de la puissance émergente | | + | + | - | - | + | + | - | - |
| Satisfaction de la puissance dominante | | + | - | + | - | + | - | + | - |
| Volonté de pouvoir de la puissance dominante | | - | - | - | - | + | + | + | + |
| Type | | Transition pacifique du pouvoir (type 1) | Transition pacifique du pouvoir (type 2) | Transition pacifique du pouvoir (type 3) | Transition pacifique du pouvoir (type 4) | Transition incertaine du pouvoir (type 1) | Transition incertaine du pouvoir (type 2) | Transition guerrière du pouvoir (type 1) | Transition guerrière du pouvoir (type 2) |

Figure 2. L'extension de la typologie des constellations de transitions de pouvoir

L'illustration montre également que, en prenant la puissance dominante pleinement en compte, de nouvelles situations jusqu'alors inimaginables surgissent. Par exemple, une *transition de pouvoir pacifique* est possible, *malgré* une montée en puissance d'un pouvoir émergent mécontent si la puissance dominante manque de volonté de pouvoir (types trois et quatre de transition pacifique de pouvoir). Nous pouvons également identifier les différentes formes de transition de pouvoir pacifique. Le type 1 illustre la transition pacifique idéale typique du pouvoir imaginée par la TTP et peut être décrit comme une sorte de « transmission du flambeau ». Les types 2 et 4 peuvent être décrits à plus juste titre comme une attitude de « laissez-moi tranquille » de la puissance dominante qui s'est lassée de son ordre international et a perdu sa volonté de le défendre. Le type 3, dans le-

quel la puissance dominante est satisfaite, mais reste réticente à assumer la responsabilité de défendre son ordre contre les protestations du concurrent insatisfait pourrait être qualifié de « résignation ».

En outre, deux types de *transition incertaine du pouvoir* dont l'issue doit rester incertaine pour le moment. Dans le type d'une telle transition de pouvoir incertaine, la puissance émergente est satisfaite de l'ordre international, signalant ainsi une transition de pouvoir pacifique de pouvoir. Cependant, la puissance en déclin a conservé sa volonté de pouvoir, signalant ainsi qu'elle a l'intention de conserver sa position dominante. En outre, puisque la puissance sur son déclin est elle aussi satisfaite de l'ordre international existant, une telle constellation pourrait être prête pour un genre de codirection d'où pourrait sortir à terme une transition pacifique du pouvoir. En même temps, une volonté persistante de pouvoir dans les deux camps pourrait conduire à un conflit. Plus dangereux, toutefois, est le type 2 d'une transition de pouvoir incertaine. Ici aussi nous avons affaire à une puissance émergente satisfaite, et la volonté de pouvoir est présente au sujet de la puissance émergente et de la puissance dominante. À la différence du type 1, toutefois, la puissance dominante n'est pas satisfaite avec statu quo de l'ordre international, faisant d'une co-gestion amicale avec la puissance émergente moins probable.

En revanche, on ne trouve pas beaucoup de changement dans la catégorie *transition guerrière du pouvoir*. Autrement dit, lorsqu'une puissance émergente insatisfaite fait face à une puissance dominante accrochée à sa position, la probabilité de conflit est élevée, indépendamment du fait que la puissance dominante soit satisfaite ou non du statu quo. Cependant, nous pourrions spéculer qu'une constellation dans laquelle à la fois la puissance émergente et la puissance dominante sont insatisfaites, le risque est encore plus grand de voir la situation dégénérer en guerre (parce qu'on peut s'attendre à des hostilités de la part des deux camps) qu'une constellation dans laquelle seule la puissance émergente est mécontente.

Conclusion

L'opinion courante ramène souvent la TTP à des formules telles que « les transitions de pouvoir mènent souvent à la guerre » ou « les puissances émergentes disputeront le leadership du système international à la puissance dominante ». En fait, cependant, même la TTP traditionnelle n'a jamais eu un angle aussi étroit. Outre les possibilités de transition guerrière de pouvoir, la théorie a toujours inclus le potentiel de transitions pacifiques de pouvoir.

Un élargissement de la TTP en incluant du facteur de *volonté de la puissance*, permet la détection de transitions de pouvoir au sens étroit du terme (à la différence de dépassement formel qui peut être appelé transition de pouvoir au sens plus large), élargit l'éventail de constellations de transitions de pouvoir. Outre les *transitions pacifique et guerrière du pouvoir*, nous pouvons désormais identifier les *transitions esquivées et manquées du pouvoir*. Si nous allons plus loin et tenons compte du fait que la satisfaction de la puissance dominante à l'égard du statu quo et que sa volonté de pouvoir peuvent non seulement avoir de

l'importance, mais également varier, nous nous apercevons que le nombre de constellations potentielles de transitions du pouvoir peut augmenter encore plus.

Qu'est-ce que cela nous apprend sur l'avenir de la politique mondiale ? Avant tout, nous apprenons que, même si les États-Unis sont en déclin et d'autres puissances émergentes sont en hausse, les guerres et les conflits ne sont pas inévitables, même dans le cas d'une transition de pouvoir. La guerre n'est seulement qu'un des nombreux résultats qui peuvent découler d'une constellation de transitions de pouvoir. La puissance dominante en déclin et les puissances émergentes peuvent faire des choix politiques qui limitent cette possibilité, principalement en augmentant la satisfaction des uns et des autres à l'égard du statu quo dans l'ordre international. Maintenir une constellation de transitions de pouvoir est exigeante, mais possible, et discerner cette possibilité est la première étape vers sa mise en œuvre.

Notes

1. SHIRK, Susan L., *China: Fragile Superpower*, Oxford, Royaume Uni : Oxford University Press, 2007, p. 4 ; et LAYNE, Christopher, « China's Challenge to US Hegemony », *Current History* 107, no. 705, janvier 2008, p. 16.

2. ORGANSKI, A. F. K., *World Politics*, New York : Knopf, 1958 ; et KUGLER, Jacek et ORGANSKI, A. F. K., « The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation », in *Handbook of War Studies*, éd. MIDLARSKY, Manus I., Boston : Unwin Hyman, 1989, pp. 171–94. Voir aussi LEMKE, Douglas et KUGLER, Jacek, « The Evolution of the Power Transition Perspective », in *Parity and War: Evaluations and Extensions of the War Ledger*, éd. KUGLER, Jacek et LEMKE, Douglas, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1996, pp. 3–34 ; TAMMEN, Ronald L. et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, New York : Seven Bridges Press, 2000 ; LEMKE, Douglas, « Great Powers in the Post-Cold War World: A Power Transition Perspective », in *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, éd. PAUL, T. V., WIRTZ, James J., et FORTMANN, Michael, Stanford, Californie : Stanford University Press, 2004, pp. 52–75 ; TAMMEN, Ronald L. et KUGLER, Jacek, « Power Transition and China—US Conflicts », *Chinese Journal of International Politics* 1, no. 1, 2006, pp. 35–55 ; et TAMMEN, Ronald L., « The Organski Legacy: A Fifty-Year Research Program », *International Interactions* 34, no. 4, 2008, pp. 314–332. Pour un critique dur, voir LEBOW, Richard Ned et VALENTINO, Benjamin, « Lost in Transition: A Critical Analysis of Power Transition Theory », *International Relations* 23, no. 3, septembre 2009, pp. 389–410.

3. WALTZ, Kenneth N., *Theory of International Politics*, 1^e éd., New York : McGraw-Hill, 1979.

4. SIVERSON, Randolph M. et MILLER, Ross A., « The Power Transition: Problems and Prospects », in KUGLER et LEMKE, *Parity and War*, p. 59.

5. MÜLLER, Harald, « Mächtekonstellationen », in *Internationale Politik als Überlebensstrategie*, éd. FERDOWSI, Mir A., München : Landeszentrale für politische Bildung, 2009, p. 5.

6. Un problème que connaît la TTP, toutefois, est le fait qu'il est rare que ces avantages soient définis clairement. Voir ONEAL, John R., DE SOYSA, Indra, et PARK, Yong-Hee, « But Power and Wealth Are Satisfying: A Reply to Lemke and Reed », *Journal of Conflict Resolution* 42, no. 4, août 1998, p. 518. Voir aussi TAMMEN et al., *Power Transitions*, p. 6.

7. TAMMEN et al., *Power Transitions*, p. 9.

8. SIVERSON et MILLER, « Power Transition: Problems and Prospects », p. 59.

9. La TTP ne s'attend pas à ce que ces tentatives réussissent toutes. C'est justement parce que l'ancienne puissance dominante et la future s'affrontent généralement pendant une période de parité qu'il est impossible de prédire l'issue d'une guerre. L'histoire fait apparaître de nombreuses tentatives infructueuses de transition du pouvoir à l'occasion desquelles la puissance dominante en déclin s'avéra capable de défendre sa position, au moins pendant un certain temps.

10. KUGLER et LEMKE, *Parity and War*, p. 12.

11. Malheureusement, la TTP n'est pas vraiment parvenue dans le passé à conceptualiser ni à opérationnaliser de façon convaincante la satisfaction. RAUCH, Carsten, « *Why They Don't 'Get' No Satisfaction: Satisfaction as Concept in IR Theory and Power Transition Theory* » (document de travail préparé pour présentation lors de la quatrième conférence mondiale sur les études internationales, Université Goethe, Francfort, 6–9 août 2014).

12. FORDHAM, Benjamin O., « Who Wants to Be a Major Power? Explaining the Expansion of Foreign Policy Ambition », *Journal of Peace Research* 48, no. 5, septembre 2011, p. 601.

13. POLYMEROPOULOS, Elli et al., *Asiatische Großmächte—China, Indien und Japan als Akteure regionaler und internationaler Ordnungspolitik*, SWP-Studie S 11, Berlin : SWP, avril 2011, p. 7.

14. FORDHAM, « *Who Wants to Be a Major Power?* », p. 601.

15. Je traite ailleurs de façon plus exhaustive de la volonté de pouvoir et de ses rapports avec les autres variables. Voir RAUCH, Carsten, *Das Konzept des friedlichen Machtübergangs: Die Machtübergangstheorie und der weltpolitische Aufstieg Indiens*, Baden-Baden : Nomos, 2014, chap. 8.

16. Les études de la TTP interprètent généralement un rapport de force comme entrant dans une période de parité quand la puissance moins forte (émergente) a atteint 80 pour cent des ressources (souvent mesurées en termes de produit intérieur brut) de la puissance plus forte (en déclin). Voir ORGANSKI, A. F. K. et KUGLER, Jacek, *The War Ledger*, Chicago : University of Chicago Press, 1980. Certains des débats qui se déroulent dans le cadre de la TTP traitent de la question de savoir si la parité conduit à elle seule à une plus forte probabilité de conflit ou si une transition du pouvoir sous forme de dépassement effectif de la puissance dominante est nécessaire.

17. On retrouve même une telle possibilité dans les écrits de Kenneth Waltz : « Les possibilités d'émergence au sein du système international, ainsi que les coûts et les avantages de celle-ci, varient avec les transformations affectant le système mais les *états décident* si l'effort fait pour émerger en vaut la peine. Le Japon a la capacité de se hisser au rang de grande puissance mais n'a pas eu envie de le faire. Les systèmes changent, ou sont transformés, en fonction des ressources et des objectifs des entités qui les composent et du destin qui les attend » (italiques ajoutés). WALTZ, Kenneth N., « Reflections on Theory of International Politics: A Response to My Critics », in *Neorealism and Its Critics*, éd. KEOHANE, Robert O., New York : Columbia University Press, 1986, p. 343.

18. Voir par exemple, KIM, Woosang, « Power, Parity, Alliance, Dissatisfaction, and Wars in East Asia, 1860–1993 », *Journal of Conflict Resolution* 46, no. 5, 2002, p. 655 ; LEMKE, Douglas et WERNER, Suzanne, « Power Parity, Commitment to Change, and War », *International Studies Quarterly* 40, no. 2, 1996, p. 237 ; WERNER, Suzanne et KUGLER, Jacek, « Power Transitions and Military Buildups: Resolving the Relationship between Arms Buildups and War », in KUGLER et LEMKE, *Parity and War*, pp. 191–192 ; et HOUWLING, Henk W. et SICCAMI, Jan G., « A Two-Level Explanation of World War », in KUGLER et LEMKE, *Parity and War*, p. 115.

19. On peut retrouver certaines approches rudimentaires dans cette direction. Voir LEMKE et WERNER, pp. 235–260 ; et WERNER, Suzanne et KUGLER, Jacek, « Power Transitions and Military Buildups: Resolving the Relationship between Arms Buildups and War », in KUGLER et LEMKE, *Parity and War*, pp. 187–207.

20. J'estime que ce facteur participe déjà en fait à la meilleure compréhension de la TTP et qu'il suffit de le mettre en avant. C'est la raison pour laquelle je l'ai appelé ailleurs la *variable oubliée*. Voir RAUCH, *Das Konzept*, p. 253.

21. FORDHAM, « *Who Wants to Be a Major Power?* », p. 602.

22. Noter, toutefois, la portée limitée de la TTP. En effet, un haut degré de satisfaction à l'égard du statu quo dans l'ordre international accroît la probabilité d'une *transition du pouvoir* pacifique et réduit celle d'une *transition du pouvoir* guerrier. En dehors de cela (c'est à dire du contexte de transition du pouvoir), toutefois, d'autres raisons pourraient naturellement mener des puissances (même celles en déclin et émergentes) à un conflit et à la guerre. La TTP ne peut servir qu'à expliquer les conflits et les guerres qu'entraîne une situation de transition du pouvoir ; cela ne veut pas dire qu'une faible probabilité de conflit de cette sorte implique nécessairement qu'absolument aucun conflit ne se produira entre les acteurs respectifs.

23. RAUCH, *Das Konzept*, pp. 154–155.

24. ORGANSKI et KUGLER, *War Ledger*.

25. TAMMEN et al., *Power Transitions*, p. 9.

26. RAUCH, *Das Konzept*, pp. 278–280 ; et PAUL, T. V. et SHANKAR, Manesh, « Status Accommodation through Institutional Means: India's Rise and the Global Order », in *Status in World Politics*, éd. PAUL, T. V., LARSON, Deborah Welch, et WOHLFORTH, William C., New York : Cambridge University Press, 2014, pp. 165–191.

27. CHAN, Steve, *China, the U.S., and the Power-Transition Theory: A Critique*, New York : Routledge, 2008, pp. 40–41 ; et RAUCH, *Das Konzept*, pp. 230–233.

28. LEMKE et KUGLER, « Evolution of the Power Transition Perspective », p. 8 ; et TAMMEN et al., *Power Transitions*, p. 9.

29. FINNEMORE, Martha, « Legitimacy, Hypocrisy and the Social Structure of Unipolarity: Why Being a Unipole Isn't All It's Cracked Up to Be », *World Politics* 61, no. 1, janvier 2009, p. 70 ; et RAUCH, *Das Konzept*, p. 231.

30. CHAN, *China, the U.S.*, pp. 40–41. Une autre forme de mécontentement de la puissance dominante pourrait être alimentée par un désaccord exprimé à l'égard non de l'ordre international existant mais de celui que l'on s'attend la puissance émergente à créer. RAUCH, *Das Konzept*, p. 232.

31. SLOAN, Stanley R., « US Perspectives on NATO's Future », *International Affairs* 71, no. 2, avril 1995, p. 221. Voir aussi MANDELBAUM, Michael, *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*, 1^e éd, New York : PublicAffairs, 2010.

32. L'inclusion des transitions du pouvoir au sens large ferait passer le total des constellations à 16. J'ai toutefois décidé de focaliser le reste de cet article sur les transitions du pouvoir au sens étroit.

La vision du monde de la Chine et les représentations de son engagement en Afrique

EARL CONTEH-MORGAN, PHD*

Au cours des deux dernières décennies, les liens politico-économiques et diplomatiques entre la Chine et l'Afrique se sont élargis et considérablement intensifiés. Cette évolution a eu lieu principalement à la suite du décollage économique et de l'industrialisation remarquables de la Chine et du besoin de s'assurer un accès aux matières premières stratégiques et autres, ainsi que de resserrer ses relations diplomatiques avec des alliés dans un système international dominé par l'Occident, dont la vision hégémonique du monde diffère fondamentalement de la sienne à bien des égards. Par conséquent, la Chine génère beaucoup de commentaires, à la fois positifs et négatifs, sur son engagement en Afrique. Par exemple, parmi les questions qui invitent la sinophobie incluent ses rapports amicaux avec des gouvernements autoritaires africains, sa politique de non-ingérence, son manque apparent de préoccupation à l'égard de la corruption systémique qui règne en Afrique ou de la dégradation de l'environnement. Ce qui est perçu comme une menace imminente pour la structure et la gouvernance mondiale. En même temps, les effets tangibles de son rôle en Afrique, tels qu'une infrastructure nouvelle ou modernisée, une expansion des échanges commerciaux et de l'investissement, et des aides solides au continent, entre autres, génèrent un récit positif de sa participation en Afrique. Cet article examine les récits (à la fois positifs et négatifs) qui ont émergé à la suite de la montée de la Chine et de la façon dont ils sont liés à sa vision du monde, qui remet en cause celle de l'Occident. En d'autres termes, elle est fondée sur les récits contradictoires des individus, des institutions et des états (acteurs privés et publics) comme base pour aborder la manière dont le partenariat Chine-Afrique est représenté par l'Occident et par les Africains eux-mêmes. L'étude commence par un aperçu général des deux récits, négatifs et positifs, au sujet de l'engagement de la Chine en Afrique. Une analyse ultérieure élabore sur la vision du monde chinoise des droits de l'homme en particulier, et sa contribution aux deux dimensions du discours. L'accentua-

* L'auteur est professeur d'études internationales à l'University of South Florida et ancien *Senior Research Fellow* au Norwegian Nobel Institute à Oslo en Norvège. Outre de nombreux articles publiés dans des revues spécialisées, il est également l'auteur, co-auteur et coéditeur de plusieurs ouvrages, chapitres de livres et entrées d'encyclopédies. Il travaille actuellement sur un ouvrage consacré aux relations sino-africaines dans une perspective d'économie politique.

tion mise sur les aspects théoriques et empiriques de cette analyse concerne « l'affrontement des visions du monde », mais les points examinés ont également des implications pour le développement de l'Afrique à la suite de l'engagement de la Chine sur le continent.

Les différences entre les visions du monde donnent naissance à des constructions sociales des états-nations, aux idéologies et cultures intégrées aux discours/récits de puissance, de géostratégie et de géopolitique¹. Les différences et les rivalités géostratégiques ou géopolitiques des puissances hégémoniques produisent souvent des représentations concurrentes. Dans cet article, le langage des analogies, de la rhétorique, des synonymes, des métaphores, et ainsi de suite, trouvés dans les journaux, sur l'Internet, dans les livres, les articles, les déclarations officielles, les documents politiques, et ainsi de suite, informent une grande partie de la discussion. L'accent est mis sur les images, les récits et les représentations des relations entre la Chine et l'Afrique ou sur la perception des intentions de la Chine en Afrique qui imprègne les écrits et les déclarations publiques.

Le partenariat sino-africain en cours a donné naissance à une pléthore de commentaires des puissances hégémoniques occidentales, en grande partie négatifs, et visant le rôle de la Chine sur le continent. Au niveau aussi bien national qu'international, les médias, les universitaires, les groupes de réflexion, les institutions financières internationales, les blogueurs, les ONG et les particuliers ont émis des critiques négatives à propos des activités de la Chine dans les domaines, entre autres, de l'investissement, des échanges commerciaux, de l'aide et des activités d'extraction minières en Afrique². Les réactions occidentales, qu'elles soient gouvernementales, populaires ou individuelles, pourraient être interprétées en termes d'économie politique. Ce qui pourrait être qualifié de critiques des engagements de la Chine en Afrique, est un cas de rapports de force concurrentiels dans l'espace régional entre les autres grandes puissances et la Chine. Ils pourraient également être interprétés comme des indicateurs de la perception de la menace générée par la Chine dans une sphère géographique considérée traditionnellement comme « le domaine » de l'Occident. La concurrence ou la rivalité est limitée en grande partie à la formulation des activités de la Chine en Afrique comme une recolonisation de l'Afrique, l'exploitation du continent ou sa conquête, entre autres déclarations avec des nuances d'insécurité sous-jacente à propos de sa présence.

Les changements dans la rivalité entre grandes puissances en Afrique sont mieux compris dans le contexte des objectifs ultimes de ces puissances. La concurrence idéologique avait un discours et une formulation différents par rapport à la concurrence actuelle qui couvre un éventail beaucoup plus large – politique, économique, culturel, etc. –, une forme de contention accentuée par un paradigme de la mondialisation. Le système international d'aujourd'hui, la rivalité entre grandes puissances, en Afrique en particulier, constitue une concurrence subtile, discrète et plus rhétorique pour une domination régionale. Ce qui pourrait être interprété comme une rivalité sino-occidentale en Afrique peut-être simplement une concurrence entre une dictature capitaliste représentée par la Chine et la démocratie capitaliste représentée par l'Occident. Il est traditionnellement entendu depuis longtemps que la démocratie libérale et le capitalisme vont de pair, une

conception sérieusement contestée par ce nouveau modèle ou consensus chinois. Ce dernier a en Afrique un impact notable dans la mesure où la formulation de la présence de la Chine en Afrique lui confère l'aura d'une concurrence spatiale en termes de puissance et d'influence entre la Chine et l'Occident. La concurrence en matière d'espace et de puissance tendent à être des préoccupations des grandes puissances. Dans un monde actuellement dominé par les marchés, l'économie, les échanges commerciaux et les investissements, la concurrence implique des ressources économiques en général, et des minéraux stratégiques en particulier, ainsi qu'une lutte entre un Occident démocratique et libéral et une Chine non démocratique mais « capitaliste ». Cette dernière a émergé comme une superpuissance économique à la recherche de ressources économiques en Afrique, ainsi, elle a déclenché ce qui semble être une concurrence régionale avec l'Occident.

Cet article soutient que la fondation de la narration (qu'elle soit négative ou positive) du partenariat Chine-Afrique réside dans les trois facteurs suivants : 1) les différences de visions du monde des droits de l'homme entre la Chine et l'Occident ; 2) la montée phénoménale récente et en cours de la Chine, perçue comme une menace du statu quo en Afrique, en particulier la valeur énorme des investissements économiques dans un lieu longtemps dominé par l'Occident ; et 3) le risque perçu et/ou réel de voir la Chine disjoindre le consensus occidental en Afrique, d'autant plus que certains pays africains commencent à adopter une politique tournée vers « l'Est ».

Un bref aperçu de la narration anti-Chine

Les critiques les plus répandues et fréquemment répétée de la présence de la Chine en Afrique sont que sa stratégie sur le continent est complètement égoïste, agressivement orientée vers les activités mercantiles et exclusivement focalisée sur l'accès aux matériaux stratégiques, en particulier le pétrole, pour nourrir une industrialisation rapide du pays³. Dans sa préoccupation constante pour les ressources naturelles de l'Afrique, la Chine a fermé les yeux sur les états africains qui violent délibérément les droits civils et les libertés politiques de leurs citoyens. Dans ce processus, la Chine porte atteinte à la promotion de la démocratie dans le continent. En outre, les critiques soutiennent que la Chine est très à l'aise de faire des affaires en Afrique car elle capitalise sur les pratiques de corruption qui sévissent déjà dans les secteurs pétrolier et minier. Cela convient à la Chine parce que sa société est marquée par de telles pratiques. Par exemple, au niveau du régime international, elle n'est pas en faveur de l'Initiative sur la transparence des industries extractives (ITIE), un ensemble de règles et de réglementations visant à promouvoir la transparence et la responsabilisation dans la gestion des ressources naturelles⁴. Le fait que la Chine ignore la dictature et la corruption pour se focaliser exclusivement sur son autopromotion économique, lui a valu d'être accusée par les critiques de cruauté économique.

Étant donné que l'Afrique était la victime du partitionnement par l'Europe en 1884-85, et a été depuis la cible de pillages et d'exploitation économiques, l'engagement de la Chine en Afrique est aujourd'hui considéré par les critiques comme une invasion économique ou une autre instance de colonisation du continent. Par exemple, même

certaines Africains critiquent le rôle de la Chine en Afrique, en l'assimilant aux pratiques de la colonisation européenne. Selon Lamido Sanusi, ancien gouverneur de la banque centrale du Nigéria,

Dans une grande partie de l'Afrique, ils ont établi d'énormes exploitations minières. Ils ont également construit des infrastructures. Mais, à quelques exceptions près, ils l'ont fait en employant du matériel et de la main d'œuvre importés de chez eux, sans transfert de compétences au profit des collectivités locales. La Chine s'empare ainsi de nos matières premières et nous vend des produits manufacturés. C'était l'essence du colonialisme⁵.

Le fait que la Chine modernise l'infrastructure longtemps négligée ou la construction de routes flambant neufs, des aéroports, des ports maritimes ou des stades, entre autres, ne semble pas impressionner les critiques de sa présence croissante en Afrique. Ces projets d'infrastructure sont en fait considérés comme un moyen pour la Chine de faciliter le transport des matières premières africaines vers leur pays, comme le faisaient les colonialistes européens.

En outre, les relations cordiales qu'entretient la Chine avec les dirigeants autoritaires sont particulièrement critiquées parce qu'elles sont considérées comme diminuant les possibilités qu'a l'Occident d'influencer les dictateurs, ainsi que comme un assaut contre la bonne gouvernance et la démocratie en particulier, et la propagation des droits de l'homme universels en général. Par exemple, le président de la sous-commission de l'Afrique, des droits de l'homme dans le monde et des opérations internationales de la Chambre des représentants des États-Unis, Chris Smith, membre du Congrès des États-Unis, républicain de l'État du New Jersey, avait exprimé son inquiétude quant au soutien apporté par la Chine aux dictateurs :

La Chine joue un rôle de plus en plus influent sur le continent africain, et il est à craindre qu'elle ait l'intention d'aider et d'encourager les dictateurs africains, d'accaparer de précieuses ressources africaines et de réduire à néant une grande partie des progrès réalisés en matière de démocratie et de gouvernance dans les pays africains au cours des 15 dernières années⁶.

En s'opposant ouvertement aux objectifs occidentaux de promotion de la démocratie en Afrique, ses relations avec le Soudan et le Zimbabwe en particulier, la Chine a été la source de beaucoup des commentaires négatifs. La Chine est encore beaucoup plus responsable de l'accusation d'être présente en Afrique pour des raisons purement économiques et n'est pas limitée par des règles éthiques. Par conséquent, lors d'une réunion avec des représentants des compagnies pétrolières occidentales, en février 2010 à Lagos, au Nigeria, le secrétaire d'État adjoint, Johnnie Carson, a déclaré que « les États-Unis ne considèrent pas la Chine comme une menace dans les domaines militaire, de la sécurité ou du renseignement. La Chine est un concurrent économique très agressif et pernicieux, sans moralité. La Chine n'est pas en Afrique pour des raisons altruistes. La Chine est en Afrique avant tout pour son propre intérêt⁷ ». En d'autres termes, les États-Unis considèrent la Chine plus comme une puissance prédatrice préoccupée par l'extraction abusive des matières premières africaines. Il n'est donc pas surprenant qu'un peu plus d'un an

après les remarques de Carson, l'ancienne secrétaire d'État Hillary Clinton a répondu d'une manière similaire au cours d'une visite en Zambie lorsqu'on lui a demandé de commenter sur le rôle de la Chine en Afrique et sur les implications pour la bonne gouvernance :

Que ce soit à long, moyen ou même court terme, non je n'en vois aucune.

Elle ajouta ensuite :

Nous avons vu que pendant la période coloniale, il est facile de venir, de s'emparer des ressources naturelles, d'acheter les dirigeants et de s'en aller. Et, quand vous partez, vous ne laissez pas grand-chose derrière pour les habitants... Nous ne voulons pas voir un nouveau colonialisme en Afrique⁸.

Une autre fois encore, en 2012, dans un discours prononcé au Sénégal, Madame Clinton a continué sa représentation désobligeante de la Chine en Afrique en déclarant que l'Afrique a besoin d'« un modèle de partenariat durable qui ajoute de la valeur, plutôt que des extraits ». En outre, à la différence d'autres pays, « l'Amérique défendra la démocratie et l'universalité des droits de l'homme, même quand il pourrait être plus facile de fermer les yeux et de maintenir le flux de ressources⁹ ». Ce ne fut pas seulement une référence au rôle de la Chine en Afrique, mais aussi d'un avertissement aux nations africaines de se méfier d'un pays qui semble n'être préoccupé que par l'extraction du pétrole et d'autres minéraux stratégiques du continent.

Beaucoup de commentaires critiques, explicites ou implicites, dépeignent la Chine comme une menace à l'hégémonie occidentale en Afrique, et en particulier aux objectifs américains sur le continent. Il n'est donc pas surprenant que certains observateurs voient la présence de la Chine en Afrique comme une menace pour les États-Unis. Par exemple, un membre de la sous-commission de l'Afrique, des droits de l'homme dans le monde et des opérations internationales de la Chambre des représentants des États-Unis, Donald Payne, démocrate du New Jersey, a exprimé des inquiétudes au sujet de la rivalité sino-américaine sur le continent : « L'engagement de la Chine et des États-Unis en Afrique a commencé à ressembler à une course aux ressources naturelles et à l'influence qui risque de déboucher sur une dynamique déplaisante comparable à celle créée par l'Union Soviétique et les États-Unis pendant la guerre froide¹⁰ ». Cependant, les commentaires formulés en février 2007 par James Swan, vice-secrétaire d'État adjoint, indiquent une perception de la Chine en Afrique comme non menaçante par rapport à l'échantillonnage des déclarations et commentaires faits entre 2010 et 2013 mentionnés ci-dessus. Selon le secrétaire Swan,

Pour les Chinois, il y a trois intérêts principaux : l'accès aux ressources, l'accès aux marchés et la sécurisation d'alliances diplomatiques. Aucun d'entre eux n'est intrinsèquement menaçant pour les intérêts américains. Nous ne considérons pas un engagement économique ou diplomatique en Afrique comme un jeu à somme nulle pour les États-Unis et la Chine. L'important est d'encourager la Chine à s'impliquer en Afrique d'une façon qui supporte les normes internationales au lieu de les enfreindre¹¹.

En d'autres termes, au début des années 2000, la Chine n'était pas considérée aussi menaçante qu'elle l'est aujourd'hui. L'histoire de la présence chinoise en Afrique est devenue plus négative. Bien que la Chine est considérée maintenant plus comme un État prédateur en Afrique, un acteur colonisateur ou focalisé agressivement sur les transactions commerciales au détriment de la bonne gouvernance, au cours de l'administration George W. Bush, le récit était plus neutre et/ou plutôt positive. Par exemple, en 2005, la conseillère à la Sécurité nationale, Condoleezza Rice, a observé que : « L'Amérique a des raisons d'accueillir la montée d'une Chine confiante, pacifique et prospère. Nous voulons que la Chine soit un partenaire global, capable et désireux de faire en sorte que ses responsabilités internationales reflètent ses capacités croissantes¹² ».

La Chine en Afrique : quelques commentaires positifs

Tout comme il existe de nombreux points de vue négatifs sur l'engagement de la Chine en Afrique, on peut également trouver un certain nombre de déclarations positives de la part aussi bien de personnalités que de particuliers. Par exemple, l'ancien président sénégalais Abdoulaye Wade a commenté en 2013 que

quand il s'agit de la Chine et de l'Afrique, l'Union Européenne (UE) et les États-Unis veulent avoir la chèvre et le chou. Rappelant les rivalités coloniales du passé, les dirigeants européens et les organisations donatrices ont exprimé les inquiétudes que leur inspire l'accueil à bras trop ouverts fait par des pays africains à des investisseurs chinois et leur exploitation par leurs partenaires asiatiques. Pourtant, si l'ouverture de nouveaux marchés libres est un objectif auquel l'Occident attache beaucoup de prix... pourquoi l'Europe s'inquiète-t-elle du rôle économique croissant de la Chine en Afrique ?¹³

Autrement dit, certaines élites politiques africaines voient les relations sino-africaines comme une partie du processus normal de relations économiques internationales et non un cas d'adoption par la Chine d'un rôle prédateur économique dans le continent. Certains responsables africains voient même la Chine comme un modèle pour l'Afrique. C'est ainsi que l'ambassadrice du Ghana en Chine, Helen Mamie Kofi, considère la structure et le comportement économiques de la Chine comme un « exemple à suivre en termes d'intégration économique, financière, sociale, technologique et culturelle¹⁴ ». Une telle déclaration souligne les exemples tangibles de la présence de la Chine en Afrique, mais d'autres observations soulignent l'élan psychologique dont a bénéficié l'Afrique à la suite des activités de la Chine en Afrique depuis la fin de la guerre froide. Son engagement avec les pays africains a été un stimulant pour le moral, et une source d'espoir pour un continent abandonné en grande partie après la guerre froide¹⁵. Le repli des superpuissances de l'Afrique et la dévastation causée par les exigences du Consensus de Washington, étaient à des degrés divers responsables du grave déclin économique et des violents conflits en Afrique au début des années 1990. En particulier, l'intérêt de l'Occident à l'Afrique a nettement diminué, comme en témoigne une forte baisse de la demande d'exportations de base du continent. Ainsi, la présence de la Chine en Afrique

à la fin des années 1990 a servi comme un stimulant psychologique pour la restauration de l'amour-propre aux pays africains. Avec les années 2000 et la formation du Forum sur la coopération sino-africaine (FOCAC), la rapide croissance de son engagement économique et l'accent mis sur la reconstitution des infrastructures longtemps négligées en Afrique, la Chine est devenue une source d'espoir et d'inspiration pour la plupart de l'Afrique. Elle a offert à certains pays africains une alternative aux mesures d'austérité du Consensus de Washington.

De nombreux commentaires favorables sur la Chine en Afrique représentent également la Chine comme une puissance capable, avec la volonté de contribuer au développement du continent. La cohérence de la position politique envers l'Afrique a commencé durant la période des indépendances et le support de la Chine dans la lutte anticoloniale. La lutte actuelle contre Ebola en Afrique de l'Ouest est citée, en plus de l'aide modeste mais significative de la Chine à une époque où elle est elle-même largement sous-développée. Les bulletins d'information publiés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) louèrent les efforts de la Chine dans son aide à la Guinée, au Libéria et la Sierra Leone à combattre Ebola. Cette reconnaissance est venue de diverses sources, aussi bien privées que publiques, soulignant le fait que la Chine ne se contente pas de se focaliser sur les échanges commerciaux et les investissements seulement, mais qu'elle a également des préoccupations quant à la Santé des états africains. De nombreux journaux européens importants tels que le *Financial Times* au Royaume Uni et le *Global Times*, entre autres, ont évoqué le fait que la Chine fait preuve de responsabilité dans le monde et aide les pays africains en proie à d'autres formes d'insécurité et pas seulement à la sauvegarde de ses intérêts économiques¹⁶. En outre, l'accent mis par la Chine sur la modernisation et le développement des infrastructures en Afrique est une source de commentaires positifs de la part d'acteurs aussi bien privés que publics. Ils affirment que la Chine a fait du développement des infrastructures une priorité par rapport aux pays de l'Ouest qui ne bâtirent des infrastructures que pour expédier les ressources africaines vers les pays occidentaux. Le domaine des infrastructures est considéré comme un puissant indicateur de l'attitude honnête et sincère de la Chine envers les pays africains. Ses partisans font ressortir que la réalité a plus de poids que les mots. Par exemple, la Chine a terminé 1046 projets, y compris la construction de 2230 km de voies ferrées et 3530 km d'autoroutes, contribuant ainsi à améliorer les conditions vie sociale et économique de l'Africain moyen¹⁷.

Le point de vue de la Chine sur les droits de l'homme contre les droits humains universels

En juin 1993, à l'occasion de la 49^e réunion de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme, la Chine avait énoncé sa position sur les droits humains comme un processus d'évolution historique fondé sur l'histoire socioéconomique, la politique, l'histoire spécifique à ce pays ainsi que ces valeurs culturelles. En d'autres termes, pour la Chine, les exigences des droits de l'homme varient d'un pays à l'autre, en fonction de l'évolution historique de chacun. Les

différences entre les pays font que la compréhension et la pratique des droits de l'homme diffèrent également. Par conséquent, il ne devrait pas y avoir une norme unique de droits de l'homme que tous les pays doivent respecter parce qu'ils ne sont pas dans la même phase de leur évolution historique, socioéconomique, politique et culturelle¹⁸. Cette conception de la réalité diffère fondamentalement de celle de l'Occident et devient en réalité une source de conflit avec la Chine. Elle influence de nombreux aspects de la politique africaine de la Chine et génère des préoccupations, des perceptions de menaces et des éléments négatifs formulés sur son rôle dans le continent.

Deuxièmement, la Chine a également souligné que pour les pays du Tiers Monde, les priorités devraient être la lutte contre la faim, la réduction de la pauvreté en général et à l'amélioration des conditions de vie. Autrement dit, cela ne fait aucun sens de discuter des droits de l'homme quand la qualité de l'existence humaine (garantissant le droit des peuples à la subsistance) est absente¹⁹. Cela signifie que le développement technique et industriel est une des conditions nécessaires à l'universalité des droits de l'homme. D'après la Chine, il convient de mettre l'accent sur la création d'un environnement qui permette aux gens de réaliser des progrès économiques et sociaux afin de satisfaire leurs besoins de base en matière de nourriture, d'habillement et d'un niveau de vie général décent. Par conséquent, le critère clé pour évaluer les droits de l'homme dans un pays est de savoir si le gouvernement formule des politiques pertinentes et appropriées, efficaces, pour répondre aux besoins élémentaires de la qualité de vie. L'accent n'est certainement pas sur les libertés civiles et les droits politiques tels qu'on les comprend en Occident. Pour la Chine, le droit inaliénable essentiel est celui au développement défini comme la promotion des progrès économiques et sociaux, ou la capacité de satisfaire les besoins humains fondamentaux. Il n'est donc pas surprenant que la promotion de la démocratie définie comme la garantie de la liberté d'expression et de l'indépendance de la presse, ainsi que la protection générale des libertés civiles ou des droits politiques, entre autres, ne soient pas des priorités pour la Chine dans ses rapports avec les états africains.

Troisièmement, du point de vue de la Chine, les droits de l'homme, les droits et la liberté individuels ne sont pas absolus, sauf s'ils sont clairement énoncés dans la loi et dans les limites de la loi. Dans ce contexte, les droits et les obligations d'un citoyen sont indivisibles. Ainsi, les impositions et les attentes d'une vision universelle des droits de l'homme, imposé de l'extérieur, serait en contradiction avec le principe de la souveraineté de l'état. Par conséquent, l'état, considéré comme responsable du bien-être de tous les groupes, a le droit absolu de déterminer ce que devrait constituer les droits de l'homme obligatoires. Le principe de non-ingérence de la Chine équivaudrait à une violation de son principe des droits de l'homme qu'elle défend s'il n'est pas respecté dans ses relations avec les états africains. Ce point de vue est considéré comme tout à fait contraire à la vision occidentale des droits de l'homme, qui se reflète dans la promotion de la démocratie ou des exigences de la Banque mondiale ou du Fonds monétaire international pour des élections libres et équitables comme conditions, entre autres, du transfert d'aide étrangère et de technologie.

En outre, la Chine considère les injustices du colonialisme, de l'impérialisme ou des interventions à l'étranger comme des obstacles qui ont empêché les peuples du Tiers Monde de bénéficier des droits de l'homme. En conséquence, les inégalités qui existent entre le Nord et le Sud, sont les conséquences du caractère injuste des structures économiques mondiales agissant elles aussi comme des obstacles à la jouissance des droits de l'homme par les peuples du Tiers Monde²⁰. Leur liberté est également limitée par des interventions et des contraintes persistantes. Ainsi, la Chine se dissocie délibérément du passé de l'Occident en Afrique en décrivant ses relations avec le continent comme « gagnant-gagnant », basées sur le « respect mutuel » ou l'« égalité », entre autres descripteurs. Cette position diffère totalement de ce qu'on a décrit comme l'attitude condescendante, arrogante et politiquement contraignante de l'Occident.

En outre, le point de vue de la Chine des droits de l'homme souligne le fait que la Charte de l'ONU proclame le droit pour tous les pays, indépendamment de leur taille ou leur niveau de développement, de choisir leurs propre système politique, leur voie de développement et leurs valeurs culturelles sans ingérence de toute autre entité. Ainsi, pour accuser un autre pays d'atteinte aux droits de l'homme, et même de chercher à imposer des critères universels de droits de l'homme, constituent une violation du principe de la souveraineté nationale et, donc, une ingérence dans les affaires intérieures de ce pays. Le résultat est souvent l'instabilité politique ou des conflits sociaux dans le pays cible. L'ingérence dans les affaires intérieures d'autres pays reviendrait à appliquer une politique de force qui contrevient à la Charte de l'ONU et ne garantit en aucune façon les droits des citoyens. Au cours de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, la Chine a répondu à la menace des droits universels en soulignant quatre principes qui, selon elle, permettrait de renforcer la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme en général.

Premièrement, elle a appelé la communauté internationale à prêter attention aux violations flagrantes des droits de l'homme résultant de l'agression et de l'occupation étrangère, d'invasion étrangère, de la colonisation et de l'apartheid et des conflits régionaux. Deuxièmement, la Chine a appelé à la promotion d'un environnement mondial favorable qui faciliterait les droits de l'homme, spécifiquement la création de relations reposant sur le respect mutuel, l'égalité, la coexistence à l'amiable et la coopération mutuellement avantageuse conformément à la Charte de l'ONU et aux normes du droit international. C'est la raison pour laquelle la Chine favorise des solutions nationales (africaines) ou régionales (Union africaine) aux problèmes de l'Afrique. La Chine argumente que le règlement des conflits devrait être basé sur le compromis et la compréhension mutuelle ; par conséquent, aucun pays ne devrait chercher à dominer le monde ou à imposer son hégémonie à travers une politique de force, d'agression ou d'interventions militaires. Troisièmement, la Chine estime que les pays développés sont tenus d'aider les pays en développement à atteindre la stabilité économique en établissant un nouvel ordre économique international basé sur la justice et l'équité. Cela inclut, mais ne doit pas être limitée à l'annulation de la dette, les transferts de capitaux, les échanges commerciaux, l'aide et le transfert de technologie. De cette façon, l'écart Nord-Sud se réduirait ainsi

progressivement, ce qui conduirait au développement et à la paix dans le Sud. Sur un grand nombre de ces points, les actions de la Chine invoquent la critique de l'Occident parce qu'elle ne respecte pas les régimes mis en place pour traiter ces questions. Par exemple, la Chine ne reconnaît pas le régime d'annulation de la dette établi par l'Occident. Quand elle est prête, la Chine annule simplement la dette des états africains sans leur imposer des conditions pour qu'ils règlent leurs problèmes de corruption ou qu'ils adoptent une bonne gouvernance en général. Quatrièmement, la Chine estime que chaque pays a le droit de formuler ses propres politiques sur la protection des droits de l'homme sur la base de ses propres conditions historiques, politiques, économiques et socioculturels. Aucun pays ne doit imposer ses propres vues des droits de l'homme aux autres. Les débats sur les droits de l'homme doivent toujours procéder dans un esprit de respect mutuel et d'égalité. Ici, la Chine se distingue directement de l'Occident qui est incliné, en termes de politique générale, à promouvoir l'universalité des droits de l'homme définie comme la protection des droits civils et des libertés politiques.

Une différence fondamentale existe entre les conceptions américaines et chinoise des droits de l'homme. Les Chinois mettent l'accent sur les droits économiques plutôt que sur les droits politiques. En particulier *Srengcun quan* (droits à la subsistance) qui est dans une large mesure une notion économique considérée plus importante que les droits politiques et les libertés individuelles. La position de la Chine sur les droits de l'homme, ainsi que celle de nombreux pays en voie de développement, ont reçu un encouragement en 1966 quand l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cet engagement est important parce qu'il souligne les similitudes des intérêts nationaux entre la Chine et de nombreux pays en développement, y compris les états africains. Bien que l'administration Carter fût favorable au pacte, le Sénat américain refusa en 1978 de le ratifier. Par ailleurs, l'interprétation américaine de la substance du pacte était basée sur une supériorité fondamentale des droits politiques sur les droits économiques, sociaux et culturels. Sous l'administration Reagan, le pacte a été en fait explicitement miné non seulement en rejetant officiellement les droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi en définissant des droits de l'homme comme signifiant strictement les droits politiques et les libertés civiles²¹.

Sur un plan plus outrageant, les commentateurs utilisent la position de la Chine, qui ne mélange pas les affaires et la politique, comme une justification majeure pour avancer des critiques sur l'attitude de ce pays envers les violations des droits de l'homme ou des dictateurs africains. Son attitude de non-ingérence dans les affaires politiques est considérée comme un manque de soutien pour les efforts occidentaux et internationaux visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans les pays africains, en faisant pression sur les dirigeants corrompus et despotiques pour qu'ils libéralisent ou respectent les droits politiques et les libertés civiles. Au niveau multilatéral de l'ONU, par exemple, la Chine soutient même des gouvernements considérés comme despotiques, affaiblissant ainsi la pression diplomatique et économique exercée sur eux soit par l'ONU, les institutions financières internationales (IFI) ou les principales puissances occidentales. Par exemple, la Chine a contrecarré les efforts visant à imposer des sanctions sur le Soudan et

le Zimbabwe, en s'abstenant en juillet 2004 lors du vote sur la résolution 1556 de l'ONU qui réclamait le désarmement des milices Janjaweed au Darfour. Elle s'abstint de nouveau en août 2006 lors du vote sur la résolution 1706 qui prévoyait un élargissement de la mission de l'ONU au Soudan (MINUS) pour qu'elle englobe le Darfour. Elle ne vota en faveur de cette mesure qu'à l'occasion du passage en juillet 2007 de la résolution 1769, une version très édulcorée de la résolution 1706 prévoyant une force ONU-UA de maintien de la paix.

Parce que la Chine est principalement intéressée de conclure des affaires et de bâtir de solides relations diplomatiques avec les états africains, elle ne pense pas que les ventes d'armes constituent une ingérence dans les affaires politiques d'un état. En conséquence, et dans le cadre des offres lucratives du marché des armes entre les états africains et les grandes puissances, la Chine vend des armes à de nombreux états africains²². Par exemple, la Chine a non seulement vendu des armes entre autres à l'Éthiopie, l'Érythrée, la Guinée équatoriale, la Tanzanie et le Zimbabwe, mais a aussi entraîné les forces armées d'un grand nombre de ces pays. Étant donné que les transferts d'armes remplissent un certain nombre de fonctions géopolitiques, on pourrait croire que les activités de transfert d'armes de la Chine ne visent pas seulement à réaliser des gains économiques ; plutôt, ils renforcent les liens géopolitiques, le soutien diplomatique, la dépendance en matière de technologie militaire des états africains. L'importance géopolitique des relations en matière de transferts d'armes se traduit par un plus grand rôle joué par le gouvernement chinois dans les décisions concernant ces transferts aux états africains en particulier. En termes de préoccupations relatives aux droits de l'homme, les ventes d'armes ne constituent pas en soi une violation de ces droits ; autrement, toutes les grandes et moyennes nations pratiquant ce transfert seraient coupables de violations flagrantes des droits de l'homme. Le problème avec la Chine est que parfois elle ne respecte pas les embargos ni les sanctions imposées par les institutions financières internationales, l'ONU ou les pays occidentaux. Toutefois, dans l'ensemble du problème que posent les ventes d'armes est qu'elles sont souvent utilisées pour lutter contre des guerres civiles génocidaires, perpétrer des exécutions extrajudiciaires et retarder le progrès humain de plusieurs décennies. Cela est particulièrement le cas quand des armes sont fournies à des régimes dictatoriaux et à des seigneurs de guerre dans des pays africains.

La Chine a une très longue tradition de règne despotique, du temps des empereurs à son système communiste actuel. Sa culture politique est donc profondément enracinée dans la moindre importance qui est accordée aux droits individuels au profit des droits collectifs, en mettant l'accent exclusivement sur les droits économiques et sociaux basés sur l'intérêt plutôt que sur les devoirs moraux. Dans sa vision du monde, la Chine adhère à la conviction que les intérêts l'emportent sur les droits.

Les ambitions géoéconomiques et géopolitiques de la Chine en Afrique sont plus faciles à concrétiser parce que les états africains préfèrent les principes qui régissent la politique étrangère de la Chine à l'approche descendante de l'Occident. Par exemple, les principes de la Chine du respect mutuel, de l'intégrité territoriale et de non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures de chacun sont attrayants, non seulement pour les

gouvernements autocratiques africains mais même pour ceux qui sont partiellement ou totalement démocratiques. Le contraste conséquent entre l'approche condescendante, descendante de l'Occident et le respect mutuel et la non-ingérence pratiqués de la Chine, a permis à la Chine d'accroître grandement son influence en Afrique.

Les objectifs géopolitiques de la Chine en Afrique, et dans le monde, sont directement liés à l'appui et au maintien de relations positives et cordiales avec tous les pays africains. La Chine a besoin des états africains à l'ONU pour contrecarrer la condamnation de son bilan en matière de droits de l'homme par l'Occident, et pour faire avancer sa politique d'« une seule Chine », ainsi que pour atteindre d'autres objectifs politiques. Ses ambitions géopolitiques et ses avantages en Afrique sont le résultat direct du caractère mutuel de sa position en matière de droits de l'homme et de non-ingérence dans les affaires politiques des états africains. En somme, les considérations de droits de l'homme cèdent le pas au besoin qu'a la Chine d'avoir des alliés africains sur la scène politique internationale et à son objectif géoéconomique de satisfaire ses besoins énergétiques afin de poursuivre sa rapide industrialisation. En d'autres termes, les intérêts sont primordiaux, alors que les questions des droits de l'homme sont reléguées au second plan.

Cette étude a souligné les réactions aussi bien favorables que défavorables de l'engagement de la Chine en Afrique. Parmi les réactions négatives figurent les accusations qui minent la promotion de la démocratie en soutenant des dictateurs et même en les protégeant des sanctions de l'ONU et/ou de l'Occident. En outre, la Chine a été accusée de contribuer à la dégradation de l'environnement sur le continent, et de ne pas employer beaucoup d'Africains tout en bafouant les normes du droit du travail ou en violant les droits humains des travailleurs africains. En bref, sur le côté positif on trouve les contributions de la Chine au développement économique dans les domaines des infrastructures, de l'agriculture, de la santé, de l'enseignement ainsi que du maintien et de la consolidation de la paix. La Chine semble avoir brisé le monopole de l'Occident en Afrique en offrant une source alternative de la technologie, du commerce, de l'investissements et du soutien international à l'ONU et dans d'autres instances internationales. Cet article tente une évaluation objective du rôle de la Chine en examinant avec un esprit critique les récits dominants et positifs de la forte implication de la Chine en Afrique.

Essai à un examen plus critique et équilibré

La question à analyser est de savoir si le soutien de la Chine aux régimes autoritaires africains est compensé par ses nombreuses activités de développement du continent. On pourrait soutenir que les états africains à leur indépendance n'étaient en aucune façon démocratique, parce que l'administration coloniale leur a légué des structures sujettes à un régime autocratique. En substance, la notion d'état africain à l'indépendance était extérieur à la société africaine et non une création locale²³. Par conséquent, il n'appartenait pas à la Chine d'interférer avec les héritages historique et politique qui imprégnaient les pays africains en raison de la domination coloniale. Les partisans de l'engagement de la Chine en Afrique pourraient par ailleurs affirmer que les régimes démocratiques, semi-

démocratiques et autoritaires en Afrique approuvent le rôle de la Chine sur le continent à un moment où l'assistance occidentale est non seulement limitée mais aussi caractérisée par tous les types d'imposition et de demande de mesures d'austérité. La Chine est en même temps considérée comme une puissance bienveillante qui modernise les infrastructures délabrées longtemps négligées, inonde le continent de prêts sans intérêt, transfère la technologie appropriée et établit des zones économiques spéciales destinées à stimuler les économies locales et régionales. Elle permet à un continent qui a été, au cours des deux derniers siècles, incorporé contre son gré au système capitaliste mondial dominé par l'Occident et y a été marginalisé, alors que la Chine lui offre un soulagement et une alternative stimulante pour son développement, ainsi qu'une source d'aide, d'échanges commerciaux et d'investissement²⁴.

Cependant, une question qui vaut la peine d'y réfléchir, et qui constitue un élément du discours sur l'engagement de la Chine en Afrique, est de savoir si l'Afrique est en voie d'être recolonisée par la Chine. La Chine, est-elle une puissance impérialiste ? Est-elle également en train de transformer les économies de subsistance de l'Afrique en économies mercantilistes adaptées pour répondre aux besoins industriels de la Chine ? Au cours de la domination coloniale européenne, les colonies fournissaient des matières premières à la puissance coloniale et servaient de marché d'importation pour ses produits manufacturés. En général, l'économie de chaque territoire colonial a été convenablement désigné à la production et à la fourniture de matières premières pour les industries européennes. L'objectif global était d'assurer le maximum de profits aux intérêts commerciaux de la puissance coloniale. La question à examiner est de savoir si les investissements d'infrastructures de la Chine (en particulier les routes, les systèmes ferroviaires et portuaires, les aéroports, les centrales hydroélectriques, etc.) en Afrique sont principalement axés sur la maximisation des profits au détriment des états africains.

En tant que société à base communautaire, la Chine a beaucoup en commun avec les sociétés africaines qui sont également basées sur le communautarisme plutôt que sur l'individualisme. Dans les sociétés communales, les préoccupations sociales et économiques prennent le pas sur les droits civils et les politiques individuels. La Chine, dans sa culture politique, met l'accent sur les intérêts de l'État parce qu'elle considère l'État comme le protecteur des groupes, et les intérêts des groupes dans les valeurs communautaires sont privilégiées sur les intérêts individuels. Il n'est donc pas surprenant que la Chine ne s'ingère pas dans les affaires des gouvernements africains, même s'ils sont despotiques. L'aide ou l'assistance étrangère de la Chine à ces pays est fondée sur l'admission du principe selon lequel un projet doit aider à répondre aux besoins de développement de base (nourriture, logement, soins médicaux, transport, etc.) des collectivités ou des groupes de population, par opposition à l'aide pour la promotion des droits civils et des libertés politiques ; ce qui constitue donc un conflit de visions du monde en matière de droits de l'homme entre la Chine et l'Occident en Afrique. Pour l'Occident, l'objectif de l'assistance étrangère est de donner la priorité à la promotion de la démocratie, l'établissement de la bonne gouvernance ou le renforcement de la société civile. Ces objectifs s'inscrivent parfaitement dans les droits individuels de l'homme. Toutefois, la Chine met l'accent sur

les droits sociaux et économiques, définis comme les droits à une subsistance de base, au travail, à l'enseignement, à l'emploi et à la sécurité générale. La sécurité de la communauté en termes d'alimentation, d'habillement et de logement est considérée comme la fonction la plus importante du gouvernement et, en conséquence, l'État lui consacre une part importante de ses ressources. La politique étrangère de la Chine à l'égard des pays africains reflète cet accent mis sur la garanti des besoins humains fondamentaux ou de droits sociaux et économiques. Dans la conception des droits de l'homme de la Chine, l'Occident met la charrue avant les bœufs en insistant sur les droits civils et politiques avant l'acquisition d'une solide fondation socioéconomique.

Au cours de l'ère post indépendance, les états africains et la Chine ont favorisé la philosophie du « droit de polluer » et du « droit au développement » pour appeler les états nouvellement indépendants à œuvrer pour la satisfaction des besoins humains essentiels de leurs citoyens. En outre, en raison de la préoccupation des pays en développement à l'égard du développement économique, en particulier, l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé en 1986 la Déclaration sur le droit au développement. La déclaration charge les états de faire en sorte que leurs peuples ont accès aux besoins humains fondamentaux, y compris les soins médicaux et aux emplois, et de garantir une répartition équitable des revenus. Ces droits ou sécurités sont interdépendants ou complémentaires. L'éducation et une bonne santé, par exemple, sont des conditions nécessaires pour obtenir un emploi rémunérateur qui permettrait aux gens d'assumer les coûts d'une alimentation, d'un logement, et d'un habillement de base, ainsi que de soins médicaux adéquats. Selon la Chine, interférant dans les fonctions de l'état entrave le développement des capacités de ce dernier qui garantirait de tels droits humains socioéconomiques. Parce que les états africains endossent solidement les droits économiques et sociaux, ils les ont institutionnalisés en 1981 en signant la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Étant donné que la plupart des états africains sont incapables d'offrir les ingrédients essentiels à leur peuple, tels que l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux et l'enseignement, qui constituent le droit au développement, la Chine intervient pour les aider à atteindre ces objectifs sociaux et économiques. La Chine s'identifie avec les pays du Tiers Monde, et il est géopolitiquement avantageux pour elle de le faire car la Chine a reçu un soutien international énorme, surtout des états africains. En effet, de nombreux critères et indicateurs conduisent à assimiler la Chine davantage au Tiers Monde qu'au monde industrialisé.

La domination occidentale des pays du Tiers Monde a toujours été basée sur des règles et des règlements imposés sur eux, autrefois comme des territoires coloniaux et aujourd'hui comme états indépendants. Cette domination, qui s'est manifesté dans l'hégémonie économique des institutions financières internationales, en particulier les politiques de la Banque mondiale et du FMI, se traduit par des conditions politiques et économiques préjudiciable au droit du développement. Par exemple, les politiques d'ajustement structurels de la Banque mondiale et du FMI plongèrent une grande partie de l'hémisphère Sud dans une privation et une pauvreté plus profondes. Pour obtenir des prêts ou une aide étrangère, les pays en développement sont obligés de mettre fin aux subventions

à l'alimentation, à la santé et à l'enseignement, entre autres. Ils étaient obligés de favoriser les cultures d'exportation aux dépens des cultures vivrières destinées à la consommation locale, d'abaisser le salaire minimum et d'ouvrir leurs petits marchés à la concurrence étrangère. Par conséquent, le Consensus de Washington s'est révélé nuisible aux besoins humains de base qui constituent le noyau des droits économiques et sociaux²⁵. Le paradigme néolibéral a engendré plus de pauvreté en Afrique depuis le milieu des années 1980, mais n'a produit aucune croissance significative. Même dans les pays qui ont connu la croissance, une grande inégalité de répartition des revenus demeure en raison de l'accent mis sur les droits politiques et les libertés civiles au détriment du rôle que joue un état pour assurer un minimum de bien-être social.

La Chine : un modèle alternatif ?

La présence de la Chine en Afrique, couplé avec sa croissance économique et son industrialisation quasi miraculeuse, a impressionné de nombreux états africains, en leur offrant un autre modèle de développement. La Chine a également brisé le monopole ou l'étreinte géopolitique et géoéconomique de l'Occident et de ses contraintes néolibérales. Le succès de la Chine a rétabli la question du rôle de l'état pour subvenir aux besoins de sa population dans une bonne combinaison d'intervention de l'état et d'initiatives privées nécessaire pour assurer une croissance économique qui promouvra le développement humain.

L'effet de levier de la Chine sur les états africains a augmenté en raison de son attitude à leur égard, qui est restée immuable depuis les premiers jours de leur indépendance. Ainsi, non seulement la Chine est libre de tout bagage colonial, mais aussi sa politique africaine a été cohérente, fondée sur la proclamation du premier ministre Zhou Enlai et du premier ministre indien Jawaharlal Nehru lors de la conférence de Bandung, en Indonésie en 1954. Ces principes ont été réitérés en 2000 en tant que base de la politique africaine de la Chine. Les cinq principes sont le respect mutuel, la non-agression, la non-ingérence, l'égalité et les relations mutuellement bénéfiques et la coexistence pacifique. Une décennie plus tard, lors de sa visite aux états africains en 1964, Zhou Enlai a articulé une philosophie de l'aide étrangère radicalement différente de celle de l'Occident. Parmi les principes qui constituent la philosophie de l'aide étrangère de la Chine sont que l'aide doit être fondée sur l'égalité et les avantages mutuels ; les relations économiques, et l'aide en particulier, ne doivent pas être soumis à des charges ou impositions lourdes ; et que l'objectif de l'aide économique et technologique est d'aider le pays bénéficiaire à atteindre un niveau d'autosuffisance. La question est de savoir si les relations d'aide de la Chine avec l'Afrique sont fidèles à ces principes. Autrement dit, la rhétorique correspond-elle à la réalité, ou est-ce que la bonne volonté professée par la Chine à l'égard de l'Afrique contribuera-t-elle au développement, au moral ou à la confiance du continent ?

Un avantage important de la Chine sur l'Occident est largement due à son aide inconditionnelle ainsi que la visibilité croissante de ses projets – écoles, stades, hôpitaux, routes, etc. – sur l'ensemble du continent africain. La politique africaine de l'Ouest, en

particulier celle des États-Unis, présente un contraste frappant avec la Chine. La politique des États-Unis, par exemple, varie d'une administration à l'autre. Après la Seconde Guerre mondiale, la politique étrangère américaine africaine, pour la plupart du temps, a été relégué à un rôle marginal ou considérée comme le domaine des anciens maîtres coloniaux européens. Clinton a été le premier président américain à inaugurer une politique africaine importante axée sur de vastes interactions économiques avec la loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (*African Growth and Opportunity Act – AGOA*), promulguée comme Titre 1 de la loi sur le commerce et le développement de 2000. L'AGOA a pour objet d'intensifier les échanges commerciaux entre les États-Unis et l'Afrique subsaharienne, ainsi que leurs investissements dans cette région, afin de stimuler la croissance économique et de mieux l'intégrer dans l'économie mondiale. Une condition majeure de l'AGOA est que le président des États-Unis doit déterminer chaque année le renouvellement de la loi selon les progrès dans des domaines telles que le respect de l'état de droit, la réduction de la corruption, la réduction de la pauvreté et la protection des droits des travailleurs, ainsi que la réalisation de progrès dans l'établissement et le renforcement d'une économie de marché, entre autres exigences. Depuis 2000, l'AGOA a été le principal lien économique officiel entre les États-Unis et l'Afrique. Les relations commerciales entre les deux entités ont été significativement en baisse depuis 2011. Par exemple, entre 2011 et 2013, les échanges commerciaux entre les États-Unis et l'Afrique ont connu une réduction de 39 milliards de dollars de 99 milliards de dollars en 2011. Il est prévu que les échanges de marchandises continueront de baisser en 2014 jusqu'à un chiffre largement inférieur à 80 milliards de dollars²⁶. L'AGOA est à renouveler en septembre 2015. Les débats traitent largement sur la question du renouvellement du projet de loi. Les négociations doivent tenir compte de la longueur du renouvellement et de la législation existante qu'il convient de modifier ou de conserver²⁷. Les relations au titre de l'AGOA entre les États-Unis et l'Afrique sont semblables à celles entre la Chine et plusieurs pays africains en termes de produits échangés, car ils consistent principalement en pétrole et, dans une moindre mesure, en textiles. La diminution des échanges entre les États-Unis et l'Afrique est particulièrement due à une forte chute des exportations de pétrole et de gaz naturel des états africains aux États-Unis. Plus précisément, entre 2008 et 2013, les exportations énergétiques des pays de l'AGOA aux États-Unis ont baissé de 66 pour cent à une valeur de 20 milliards de dollars. La politique africaine de George W. Bush pourrait être décrite comme une réaction au vigoureux engagement de la Chine en Afrique. Un des résultats de cette réponse a été la création du *U.S. Africa Command* (AFRICOM) et à la mise en œuvre de la politique de l'administration Bush sur le VIH/SIDA pour l'Afrique. Le 4 août 2014, le président Obama a accueilli près de 50 chefs d'états africains à Washington, DC, pour le sommet le plus important sur l'Afrique jamais organisé par un président américain. Deux faits ont motivé ce sommet sans précédent. D'abord, en tant qu'Afro-américain né d'un père africain (kenyan), le président Obama est déterminé à jouer un rôle historique en manifestant son engagement envers l'Afrique, en particulier après avoir été critiqué pour avoir négligé ce continent. Deuxièmement, la Chine a dépassé en 2009 les États-Unis comme principal partenaire commer-

cial de l'Afrique. Une troisième raison est peut-être le potentiel considérable de l'Afrique, lié à ses richesses géoéconomiques et la croissance rapide du continent, ainsi que l'expansion de la classe moyenne²⁸. En effet, les États-Unis veulent disputer à la Chine l'accès au pouvoir d'achat de cette classe moyenne en pleine expansion. L'Amérique a un moment opportun pour améliorer ses relations avec les états africains parce que le président Obama est également sous pression pour satisfaire les attentes des dirigeants africains et de nombreux dirigeants politiques américains qui espèrent que le fils d'un Kenyan ne voudrait pas seulement élever le prestige de l'Afrique à Washington mais aussi approfondir et élargir les liens entre les États-Unis et l'Afrique.

Après la fin de la guerre froide, la négligence manifestée par les États-Unis et l'Europe à l'égard de l'Afrique offre un contraste frappant avec l'engagement croissant de la Chine sur ce continent. Avant d'aborder l'ampleur et l'intensité sans précédent des interactions de la Chine avec l'Afrique depuis la fin des années 1990, il faut souligner le fait que la Chine a eu un engagement cohérent avec l'Afrique depuis l'époque de la guerre froide ou l'époque des guerres de libération de l'Afrique. Le peu de connaissance historique sur les transactions entre la Chine et l'Afrique sous les empereurs chinois contraste nettement avec l'engagement plutôt belliqueux et exploiteur des Européens à peu près à la même époque ou quelques siècles plus tard. La Chine, en d'autres termes, s'est retranchée de l'Afrique, alors que l'Occident s'est vigoureusement impliqué, en bien ou en mal. Depuis le début de la dynastie Ming, la Chine a négligé l'Afrique pendant cinq siècles jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale et l'ère des indépendances africaines.

Avec la création de la Chine moderne en 1949, les interactions avec l'Asie ont repris. Entre 1956 et 1977, la Chine a pourvu près de 60 pour cent du total de son aide étrangère à l'Afrique, évaluée à environ 2,7 milliards de dollars. Cette assistance pendant cette période du développement de la Chine est très significative parce que le pays connaissait au même moment des turbulences dans sa tentative de stabiliser sa révolution. La période 1956-1977 incluait la crise intérieure du Grand Bond en avant (1957) et les exterminations massives accompagnant la Révolution culturelle prolétarienne (1966-1976). La portée de l'aide offerte durant cette période était très large, bénéficiant à 36 pays africains.

Bien que l'aide de la Chine n'était alors pas très importante comparée aux normes actuelles, et à celles appliquées par les principaux donateurs occidentaux, la Chine a néanmoins accompli une pénétration géopolitique et diplomatique du continent qui allait plus tard se révéler bénéfique. En outre, la Chine a utilisé son aide sélectivement pour consolider les relations politico-économiques et diplomatiques avec la Tanzanie et la Zambie, ses principaux bénéficiaires, qui ont utilisé les ressources chinoises pour financer l'ambitieux *TanZam Railway* reliant les deux pays par une voie ferrée de 2000 kilomètres. Les autres bénéficiaires inclus l'Égypte, la Somalie et le Zaïre²⁹. Des aides de moindres valeurs étaient accordées à plusieurs autres pays dans le cadre d'un instrument diplomatique novateur (l'aide utilisée comme une reconnaissance diplomatique) qui est devenu maintenant un solide partenariat politique et économique sino-africain.

La Chine a utilisé cette utilisation sélective de l'assistance étrangère à des fins de pénétration en dépit de ses propres difficultés intérieures et de son statut de pays du Tiers

Monde, parce qu'elle avait besoin d'amis pour l'aider à acquérir une légitimité et une approbation à l'ONU et dans d'autres organisations internationales face à l'opposition des États-Unis et de l'Ouest. La Chine se créa une bonne réputation dans ses relations diplomatiques avec les états africains en acceptant de financer le *TanZam Railway*, alors que tous les pays occidentaux et l'URSS, ainsi que la Banque mondiale, avaient refusé les demandes pour son financement. Cependant, la Chine a été très généreuse dans son assistance à la Tanzanie et à la Zambie, en accordant un prêt sans intérêt pour les deux pays, remboursable sur 30 ans. Le but du projet était d'aider la Zambie enclavée à exporter ses marchandises par des ports tanzaniens.

En plus des instruments économiques de sa politique africaine, la Chine a également établi des liens avec les pays africains pour alléger la pression occidentale et soviétique et mis fin à leur isolement diplomatique. Zhou Enlai a effectué une deuxième visite en Afrique en 1964-65 et a sélectivement ciblé l'aide à sept pays africains, parmi lesquels l'Algérie, l'Égypte, le Soudan, la Tanzanie, le Ghana et le Mali. Les 190 millions de dollars d'aide de la Chine aux sept pays ont été dirigés vers les secteurs cruciaux du développement de l'agriculture, de l'industrie légère, de l'infrastructure de production d'électricité, des services de santé et de l'assistance technique générale, formant le socle des relations sino-africaines depuis les années 1960. Ces secteurs constituent le redoutable développement de la diplomatie africaine de la Chine qui a facilité des méthodes efficaces de culture, la création d'usines, la production d'hydroélectricité, la modernisation des réseaux routiers et ferroviaires, la fourniture et la formation de personnel médical et l'aide à l'enseignement, entre autres. L'importance de l'assistance de la Chine à l'Afrique ne réside pas dans les sommes engagées, surtout avant les années 2000, mais dans son attention délibérée sur l'assistance ou le soutien impérativement nécessaire tel que dans l'agriculture, les soins médicaux, l'hydroélectricité et autres secteurs essentiels au développement. La diplomatie africaine de la Chine, dans les années 1950 et au début des années 1960, était tellement impressionnante que la reconnaissance diplomatique de la Chine a bondi de 18 états en 1965 à 44 en 1979.

La Chine a utilisé de grandioses projets aussi bien que des projets à petites échelles dans le cadre de son offensive diplomatiques africaine. Par exemple, le *TanZam Railway* mentionné précédemment, un exemple de projet d'infrastructure à grande échelle qui relie la Zambie enclavée à la côte tanzanienne et couvre une distance de 1156 kilomètres. Le projet a non seulement bénéficié aux deux pays africains, mais a aussi aidé la Chine à gagner un allié africain nouvellement indépendant, la Tanzanie, marginalisée par l'Occident, la Russie et les grandes institutions financières internationales. La Chine a également acquis l'accès à d'énormes gisements de cuivre de la Zambie. Ceci est un bon exemple de l'accent mis par la Chine sur l'avantage mutuel ou les relations gagnant-gagnant dans ses interactions géoéconomiques et géopolitiques avec les états africains. Depuis les années 1960, la Chine a mis en place de nombreux projets en Afrique, y compris des centrales nucléaires, des barrages hydroélectriques, des réseaux routiers et ferroviaires, des hôpitaux, des complexes sportifs, des usines et des centres de formation

agricole. Pourtant, la question de savoir si la Chine exploite ou recolonise l'Afrique reste sans réponse.

Résumé et conclusions

Parce que l'engagement de la Chine en Afrique est devenu un sujet émotionnel, il a suscité à la fois un discours négatif et positif. Les puissances hégémoniques occidentales sont la source d'une abondance de formulations négatives des intentions de la Chine, y compris des questions telles que :

1. l'attitude non critique de la Chine concernant les violations des droits de l'homme en Afrique ;
2. le soutien économique aux régimes autoritaires, ainsi que le soutien diplomatique qu'elle leur apporte à l'ONU et dans d'autres instances internationales ;
3. le soutien économique aux gouvernements africains, sans imposer de conditions pour la démocratisation et la bonne gouvernance en général.

En outre, certains critiques affirment que la structure et la configuration des échanges commerciaux sino-africains reproduisent aujourd'hui la configuration des échanges entre les pays d'Afrique et les colonisateurs européens. Cette croyance se reflète dans le fait que la Chine exporte des produits finis de haute technologie et des vêtements, alors que les états africains exportent massivement des matières premières.

Cependant, le discours positif selon lequel la Chine a catapulté l'Afrique dans la sphère de l'importance géostratégique et géoéconomique par ses nombreuses activités d'investissements dans le continent, qui ont ravivé l'intérêt économique et politique de l'Occident. Cet intérêt est en grande partie dû à la menace que l'Occident perçoit contre son hégémonie en Afrique. Les énormes investissements chinois couvrent près de 2000 projets qui incluent l'exploitation minière, l'énergie, la santé et l'enseignement. Ils ont remonté le moral à un continent qui a été largement marginalisé et considéré comme un cas désespéré juste avant et après la fin de la guerre froide.

Les récits contradictoires vont continuer pendant des années à venir, car les activités extensives de la Chine en Afrique dure depuis environ deux décennies. Par conséquent, il est difficile de faire des déclarations concluantes quant à savoir si l'Afrique connaît un véritable développement économique à la suite des investissements de la Chine en Afrique. Il est également trop tôt pour affirmer avec certitude que la Chine est en train de renverser le processus de démocratisation qui a commencé en Afrique au début des années 1990. La seule certitude est peut-être que l'engagement de la Chine en Afrique a suscité beaucoup de débats sur ses intentions, son impact, ses contributions et ses activités sur le continent.

Notes

1. Voir par exemple, AGNEW, John, *Geopolitics: Re-visioning World Politics*, 2^e éd., New York : Routledge, 2003 ; DALBY, Simon, « Critical Geopolitics: Discourse, Difference and Dissent », *Environment and Planning D: Society and Space* 9, no. 3, 1991, pp. 261–83 ; SHARP, J., « Critical Geopolitics », in *Encyclopedia of Human Geography*, éd. WARF, Barney, Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 2006 ; et MAWDSLEY, Emma, « Fu Manchu versus Dr. Livingstone in the Dark Continent? Representing China, Africa and the West in British Broadcast Newspapers », *Political Geography* 27, no. 5, juin 2008, pp. 509–29.
2. JAFRANI, Nida, « China's Growing Role in Africa: Myths and Facts », Carnegie Endowment for International Peace, 9 février 2012, <http://carnegieendowment.org/ieeb/2012/02/09/china-s-growing-role-in-africa-myths-and-facts/9j5q>.
3. EIGEN, Peter, « Is China Good or Bad for Africa? », *Global Public Square*, 29 octobre 2012, <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/10/29/is-china-good-or-bad-for-africa/>.
4. JAFRANI, « *China's Growing Role in Africa* ».
5. SANUSI, Lamido, « Africa Must Get Real about Chinese Ties », *Financial Times*, 11 mars 2013, www.ft.com/cms/s/0/562692b0-898c-11e2-ad3f-00144feabdc0.html.
6. AHMED, Azam S., « Chinese Influence in Africa Raises Fears », *UPI*, 29 juillet 2005, www.upi.com/Business-News/Security-industry/2005/07/29/Chinese-influence-in-Africa-raises-fears/UPI-93041122662166/.
7. SHINN, David H., « The U.S. Reassesses the China-Africa Relationship », *International Policy Digest*, 18 janvier 2012, www.internationalpolicydigest.org/2012/01/18/the-u-s-reassesses-the-china-africa-relationship/.
8. « *Interview on Africa 360* », avec secrétaire d'État Hillary Rodham Clinton, département d'État des États-Unis, 11 juin 2011, www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/06/165941.htm.
9. SMITH, David « Hillary Clinton Launches African Tour with Veiled Attack on China », *Guardian*, 1 août 2012, www.theguardian.com/world/2012/aug/01/hillary-clinton-africa-china.
10. AHMED, « *Chinese Influence* ».
11. SWAN, James, « *Africa-China Relations: The View from Washington* », département d'État des États-Unis, 9 février 2007, <http://2001-2009.state.gov/p/af/rls/rm/80453.htm>.
12. AHMED, « *Chinese Influence* ».
13. « How the Sino-African Relationship Is Influencing the Rest of the World », *African Business Magazine*, 8 janvier 2013, <http://africanbusinessmagazine.com/world-affairs/asia/how-the-sino-african-relationship-is-influencing-the-rest-of-the-world/>.
14. « Economist Debate on Pros and Cons of Chinese Involvement », *MqVu* (blogue), consulté le 25 juin 2015, <https://mqvu.wordpress.com/2010/02/20/economist-debate-on-pros-and-cons-of-chinese-involvement/>.
15. *Id.*
16. Voir WALLIS, William, « US Seeks to Catch Up with China in Africa », *Financial Times*, 5 août 2014, www.ft.com/cms/s/0/29321d2a-1cb0-11e4-88c3-00144feabdc0.html.
17. « The West's Baloney about China-Africa Cooperation », *Herald*, 2 février 2015, www.herald.co.zw/the-wests-baloney-about-china-africa-cooperation/.
18. Voir *Peace Studies Newsletter*, Beijing, Chinese People's Association for Peace and Disarmament 11, no. 31, septembre 1993, pp. 9–11.

19. PEERENBOOM, Randall P., « Rights, Interests, and the Interest in Rights in China », *Stanford Journal of International Law* 31, no. 2, 1995, pp. 359–386.

20. Voir WEBSTER, Timothy, « China's Human Rights Footprints in Africa », *Columbia Journal of Transnational Law* 51, no. 3, 2013, p. 626.

21. ALSTON, Philip, « U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Need for an Entirely New Strategy », *American Journal of International Law* 84, no. 2, avril 1990, pp. 365–393.

22. Voir par exemple, TAYLOR, Ian, « Arms Sales to Africa: Beijing's Reputation at Risk », *China Brief* 7, no. 7, 18 mai 2007, www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=4069&tx_ttnews%5BbackPid%5D=197&no_cache=1.

23. Pour plus d'information voir MAZRUI, Ali A., *The African Condition: A Political Diagnosis*, New York : Cambridge University Press, 1980 ; et CONTEH-MORGAN, Earl, *Democratization in Africa: The Theory and Dynamics of Political Transitions*, Westport, CT : Praeger, 1997.

24. Voir WALLENSTEIN, Immanuel, *Africa and the Modern World*, Trenton, NJ : Africa World Press, 1986.

25. PETTINGER, Tejvan, « Washington Consensus—Definition and Criticism », *Economics Help*, 25 avril 2013, www.economicshelp.org/blog/7387/economics/washington-consensus-definition-and-criticism/.

26. SUN, Yun et RETTIG, Michael, « American and Chinese Trade with Africa: Rhetoric vs. Reality », *Hill*, 5 août 2014, <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/214270-american-and-chinese-trade-with-africa-rhetoric-vs-reality>.

27. « *Africa Growth and Opportunity Act (AGO)* », Office of the United States Trade Representative, Executive Office of the President, consulté le 17 juin 2015, <https://ustr.gov/issue-areas/trade-development/preference-programs/african-growth-and-opportunity-act-ago>.

28. Voir PACE, Julie, « Events Supersede Africa Summit », *Columbus Dispatch*, 3 août 2014, www.dispatch.com/content/stories/national_world/2014/08/03/events-supersede-africa-summit.html.

29. AYODELE, Thompson et SOTOLA, Olusegun, *China in Africa: An Evaluation of Chinese Investment*, Lagos, Nigeria : Institute for Public Policy Analysis, 2014, www.ippanigeria.org/china_africa_working.pdf.

Où sont les droits ? Où est la responsabilité ? Qui sert la santé publique mondiale ?

ANNAMARIE BINDENAGEL ŠEHOVIĆ, PHD*

Une tension inhérente existe entre les droits et la responsabilité, elle est particulièrement prononcée en ce qui concerne l'accès aux soins et aux services de santé. Malgré des décennies de défense des droits et à l'adhésion à ces services, promus et solidifiés dans le domaine de la santé publique par les progrès à l'accès aux services de santé publique, ces questions restent largement sans réponses : *Qui et quels droits doivent être protégés ? À qui ou à quelles entités incombe-t-il de garantir ces droits ? Qui agit au nom de la santé publique mondiale et comment ?* Malgré des décennies de défense et de reconnaissance de ces droits, encouragés et consolidés dans le domaine de la santé publique par les progrès réalisés en matière d'accès aux services de santé publique, ces questions demeurent largement sans réponse. Cet article explore ces questions en analysant la réponse et la responsabilité d'aborder l'épidémie de VIH/sida en Afrique du Sud et l'Ebola en Afrique de l'Ouest.

La tension entre les droits et la responsabilité n'est pas nouvelle. Trois grands changements ont eu lieu concernant leur attribution et leur exercice, notamment depuis les années 1990. Tout d'abord, approximativement depuis la paix de Westphalie en 1648, la responsabilité, mais pas les droits de l'homme, en matière de responsabilité territoriale et finalement corporelle revient à l'état souverain. Deuxièmement, depuis environ les années 1960, le langage des droits de l'homme est entré dans le discours relatif à la responsabilité de l'état souverain. Il finit par englober les idées et les idéaux de la sécurité humaine, que la Commission indépendante internationale sur la sécurité humaine a qualifié de « liberté cruciale » et définit comme impliquant « la protection des personnes contre les menaces graves et abusives, à la fois nationales et sociétales, et l'autonomisation des individus et des collectivités de prendre en charge leur propres besoins de développement¹ ». C'est à

* L'auteure est actuellement maître de conférences et chercheuse en relations internationales à l'Université d'Erfurt, en Allemagne. Elle est également chercheuse associée du *Center for the Study of Globalisation and Regionalism* de l'Université de Warwick, au Royaume Uni, et conseillère principale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle à *Olusegun Obasanjo Foundation* pour la sécurité humaine à Londres. Ses spécialités incluent les relations entre états et acteurs non étatiques, la santé publique mondiale et la responsabilité. Son livre, *VIH/sida and the South African State: The Responsibility to Respond*, Ashgate Global Health, a été publié en 2014. Dr. Šehović travaille actuellement sur un manuscrit comparant les réactions nationales et internationales au VIH/sida et à l'Ebola.

l'état souverain qu'il incombe de créer les conditions favorables à l'épanouissement d'une telle liberté.

Cependant, des changements significatifs ont survenu dès lors en qui assume la responsabilité. Ils ont coïncidé avec le moment dit unipolaire après la chute du mur de Berlin, l'effondrement de l'Union soviétique, la fin de la guerre froide et l'émergence de la sécurité humaine, notamment en 1994 avec le Rapport du développement humain du Programme de développement des Nations Unies, dont le second chapitre est intitulé, à juste titre, « Nouvelles dimensions de la sécurité humaine² ». Bien que la souveraineté de l'état continue d'être la pierre angulaire des relations locales, nationales et internationales, ainsi que de la gouvernance globale, son pouvoir réel de promulguer des responsabilités et de prendre en charge l'attribution de droits à ses citoyens a sans doute diminué, pas uniformément, mais presque, indépendamment du fait que l'état en question est perçu comme consolidé, fragile, ou défaillant/failli. Par conséquent, l'état officiellement souverain est *en définitive* responsable de garantir la sécurité territoriale et humaine traditionnelle de la population qui vit à l'intérieur de ses frontières. Il est en outre à la fois responsable de ces deux sécurisations, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur, au sein de la communauté internationale des états. Cependant, le même état est de plus en plus confronté à des acteurs non étatiques (ANE) qui exige à la fois son action et s'attribue une partie de sa responsabilité fonctionnelle, mais sans assumer l'obligation de l'état vis-à-vis de ses citoyens. En tant que tel, le système de gouvernance internationale centrée sur l'état est moins caractérisé par des relations de pouvoir entre états souverains que par une diffusion du pouvoir entre les états et les acteurs non étatiques.

Qui détermine et qui décide des droits qui doivent être protégés ? À qui ou à quelles entités incombe-t-il de garantir ces droits ? Qui agit au nom de la santé publique mondiale et comment ? Où se situe le pouvoir ?

Afin d'éclairer la trajectoire des droits le long du tracé (fragmenté) de la responsabilité mondiale de la santé publique, cet article examine d'abord les arguments en faveur de la reconnaissance des droits et des responsabilités en matière de santé, puis la réaction à l'épidémie de VIH/sida en Afrique du Sud et enfin les interventions qui se poursuivent dans la lutte contre l'Ebola. Il cherche enfin à réunir ces arguments et idées disparates pour proposer des solutions visant à promouvoir les droits et responsabilités d'une manière qui garantisse leur protection et leur mise en œuvre.

Le schisme entre les droits et les responsabilités : Comment en sommes-nous arrivés là ?

Quelles sont les origines du schisme entre l'attribution des droits et des responsabilités ? À quoi sont-ils attribuables ? Cet article soutient que le décalage croissant entre l'état et les acteurs non étatiques, quant à l'hypothèse de la diffusion de la responsabilité, est arrivée par mutations. Cette diffusion est un symptôme des relations dynamiques entre les changements dans la répartition de responsabilités mondiales et des obligations au fil du temps.

Pertinents pour l'argument ici sont les changements dans l'articulation et la répartition des responsabilités et des obligations dans le délai imparti allant de la fin de la Deuxième Guerre mondiale à 2014. Conceptuellement, cette période comprend les changements radicaux dans l'ordre mondial identifiés par le concept de James Rosenau de « gouvernance sans gouvernement », thèse d'abord forgée dans son livre du même titre avancée par James Rosenau, à travers l'affirmation de Stephan Krasner de la souveraineté comme « hypocrisie organisée », à ce que cet article appelle « hypocrisie désorganisée³ ». Rosenau maintenait qu'un certain nombre de « régimes » de gouvernance seraient formés pour aborder les questions spécifiques dans le domaine international. Dans une large mesure, il a été prouvé correct : si les ANE sont inclus, il existe une pléthore d'organisations se consacrant au traitement du VIH/sida, assurant l'approvisionnement en eau et l'assainissement, allant même jusqu'à administrer les transports publics dans des municipalités à travers le monde. Ce ne sont pas toutefois des « régimes » dans le sens où ils ont une structure organisationnelle centrale, que leurs interventions sont juridiquement contraignantes, ou que des mécanismes sont en place pour assurer la continuation de leurs services si et quand ils se retirent. Krasner a émis l'hypothèse selon laquelle les états, en tant qu'assise fondamentale du gouvernement et de la gouvernance, ne sont pas tout-puissants dans leur souveraineté⁴. S'alignant sur ce concept, j'é mets l'hypothèse en outre que les états restent néanmoins l'entité organisatrice clé dans un ordre mondial de plus en plus caractérisé par des acteurs agissant en dehors du système de l'état.

Autrement dit, les états sont supposés être capable de répondre à trois principes de la sécurité humaine : 1) assurer la sécurité territoriale et physique des citoyens ; 2) assurer la protection des vies et des moyens de subsistance par la stabilité économique de base, la santé, le bien-être ; et 3) prendre en charge la responsabilisation tant à l'interne, envers leur population, qu'à l'externe, face à la communauté internationale⁵. Il incombe à l'état de garantir ces obligations, même si leur exécution fonctionnelle revient à des acteurs non étatiques. Tant que ces obligations pourraient être coordonnées par l'état, ce dernier reste l'agent ultime.

La montée continue des ANE représente toutefois un changement fondamental dans la nature de la souveraineté concernant à la fois la sécurité territoriale et humaine. Ici, le terme « hypocrisie désorganisée », se réfère à l'état actuel des choses dans lequel nombreux acteurs sont « dans l'action » d'aborder, voire même de fournir, des dispositions de sécurité territoriale et humaine, mais sont au-delà du domaine du gouvernement d'un état ainsi que de la gouvernance internationale ou mondiale. La différence essentielle aujourd'hui est que les ANE, au lieu d'offrir les capacités qui font défaut aux états, ont contribué à la fragmentation de leur pouvoir, y compris leur capacité de garantir la sécurité traditionnelle et humaine :

Le rôle et l'influence des ONG [Organisations non gouvernementales] ont explosé au cours des cinq dernières années. Leurs ressources financières et, ce qui est souvent plus important, leurs compétences approchent, et parfois dépassent, celles des gouvernements des petits états et des organisations internationales. « Nous avons moins d'argent et moins de ressources qu'*Amnesty International*, alors que nous sommes l'agence de l'ONU

chargée des droits de l'homme », a noté Ibrahima Fall, le responsable du Centre des droits de l'homme de l'ONU, en 1993. « Cette situation est clairement ridicule ». Les ONG fournissent aujourd'hui plus d'aide publique au développement de l'ensemble du système des Nations Unies, à l'exception de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Dans de nombreux pays, elles assurent les services de développement des collectivités urbaines et rurales, d'éducation et de soins médicaux que les gouvernements défaillants ne peuvent plus gérer⁶.

Trois exemples cités brièvement ici illustrent cette fragmentation qui va en s'accélé-rant. Tout d'abord, la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL), dont Lady Di (la princesse Diana) se fit la championne : montrant des photos d'enfants mutilés a provoqué l'indignation de l'opinion publique mondiale, stimulant la signature en 1996 du Traité d'Ottawa, dans lequel le gouvernement canadien a promu le concept de la sécurité humaine. Deuxièmement, l'alliance transnationale entre l'*Us Act-Up* et la *South African Treatment Action Campaign* pour plaider en faveur de la prise en charge du traitement du VIH/sida par l'État : ici aussi, des images d'enfants, nés infectés par le VIH dans des camps de réfugiés au Cambodge, ont contribué à inciter l'ambassa-deur des États-Unis à l'ONU, Richard Holbrooke, à porter la question de la pandémie à l'attention du Conseil de sécurité. Troisièmement, la campagne *Global Witness* pour l'in-terdiction du commerce des « diamants du sang », dont les ventes avaient rempli les coffres des combattants dans les brutales guerres civiles de Sierra Leone et du Libéria : les consommateurs américains de bagues de fiançailles incrustées de diamants, ainsi que des sociétés diamantaires telles que DeBeers et des bijoutiers tels que Tiffany & Co., se sont joint à cet effort qui a abouti au *Kimberly Process* pour certifier les diamants qui ne prove-naient pas des régions en guerre. Ces trois exemples d'actions visant à opérer en dehors de l'état mais en agissant sur lui, illustrent le transfert du pouvoir dans les relations *inter-nationales* : de l'état lui-même, aux alliances entre organisations non gouvernementales (ONG) ou acteurs non étatiques (ANE), à des acteurs représentant l'état, les ONG/ANE et le marché. Le fait que ces acteurs extra-étatiques profitent de leur influence sur l'état, sous tous les angles, peut être considéré comme une contribution au renouveau de l'état d'un fournisseur de la sécurité humaine à un régulateur de celle-ci. Cette transformation est en train de changer la nature mais pas la portée de la responsabilité de l'état⁷. Si l'état s'avère incapable d'assurer ces services mais est chargé de garantir les droits des citoyens, qui alors décide des droits à garantir et à qui revient cette responsabilité ? Que seront les conséquences de la réattribution des droits et des responsabilités pour la santé en générale et, plus particulièrement, pour la santé en Afrique ?

Les droits de qui ?

La révolution de la sécurité humaine et le développement axés sur le respect des droits résident dans leur universalisme. Les états deviennent les bastions de la responsa-bilité ultime de l'ampleur de la disposition des droits pour ce qui est possible dans leurs capacités, mais aussi, sans doute, en respectant les normes internationales les plus élevées.

Désormais célèbre, le « *Four Freedoms Speech* » de l'ancien président américain Franklin D. Roosevelt, de 1941, a précédé l'appel à la sécurité humaine de 1994 du Programme de développement des Nations Unies et de nouveau dans la publication du Rapport de 2003, « La sécurité humaine maintenant », par la Commission sur la sécurité humaine⁸. Dès le début de la période après la Deuxième Guerre mondiale, l'article 1 de la Charte des Nations Unies et l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, avaient codifiés les principes de la sécurité humaine, y compris l'accent sur le droit à la santé :

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer la santé et le bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux... et le droit à la sécurité en cas de... maladie et d'invalidité... La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales⁹.

La centralité de la santé parmi les priorités de la politique mondiale est réitérée dans la constitution de l'Organisation mondiale de la santé en 1948, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 1994 et l'adoption du Règlement sanitaire international (RSI) en 1969 et, plus récemment, mis à jour en 2005. Ces règlements ont transformé des idées normatives en principes d'action¹⁰. Pourtant, la mise en œuvre réelle traîne, perdu dans le monde opaque entre la responsabilité théorique et pratique.

Le PIDESC, ainsi que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention relative aux droits de l'enfant et la Déclaration de Doha de l'Organisation mondiale du commerce sur les « aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce » (ADPIC), qui autorise dans certaines conditions la production des versions génériques de médicaments essentiels avant l'expiration des brevets, semblent prévoir une obligation *implicite* de la part des états d'améliorer la santé et d'établir définitivement la santé comme droit de l'homme (la sécurité). Cependant, et cela est très important, aucun de ces documents ne prescrit une obligation *explicite*.

De même, le RSI met l'accent sur le droit universel et élargi le droit de chaque citoyen (du monde) de jouir du meilleur état de santé possible. En fait, le RSI qui était entré en vigueur en 2007, exige des 196 états signataires l'obligation de « développer des capacités en santé publique pour dépister et répondre aux situations d'urgences de santé publique de portée internationale (USPI), exigeant des états qu'ils coopèrent pour développer ces capacités. Cependant, les règlements ne prévoient pas d'incitations, ne sanctionne pas les états pour manque de coopération, ou d'attribuer les responsabilités¹¹ ». Il n'existe aucune obligation spécifique ou exécutoire qui garantissent aux individus de réaliser une santé physique et mentale ni ligne directrice quant à la façon dont l'état doit exécuter ses obligations¹². Cette situation crée évidemment des problèmes pour la mise en œuvre du droit à la santé qui relève de la responsabilité d'un état à fournir la sécurité (humaine). Les conséquences sont particulièrement évidentes en ce qui concerne les ré-

ponses des états à des menaces à la sécurité humaine de la santé. Deux d'entre elles sont les épidémies de VIH/sida et de l'Ebola.

À qui la responsabilité ?

Le système (inter)national basé sur des états souverains continue de fonctionner sous l'hypothèse que les « gouvernements ont la responsabilité de la santé de leurs peuples et qu'ils ne peuvent s'acquitter de cette responsabilité qu'en prenant des mesures sanitaires et sociales adéquates¹³ ». D'une façon critique,

tandis que seuls les états sont parties au Pacte, et donc finalement responsables de son respect, tous les membres de la société, les individus, y compris les professionnels de la santé, les familles, les collectivités locales, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, les organisations de la société civile, ainsi que les entreprises privées ont des responsabilités en matière de concrétisation du droit à la santé¹⁴.

Comme le note Milli Lake à propos des procédures judiciaires au Congo,

La prise de pouvoir de facto par ces divers groupes d'acteurs a créé des conditions permettant à des acteurs non étatiques d'avoir accès aux processus juridiques et de les influencer en se livrant à des tâches normalement réservées aux représentants du gouvernement souverain. Ces activités ne seraient pas possibles dans des contextes où l'état a une plus grande portée¹⁵.

Cela aggrave le problème de la responsabilité car compter seulement le nombre d'inculpations de crimes d'importance, ou le nombre de personnes demandant des renseignements sur les soins médicaux et les médicaments antirétroviraux pour le VIH par exemple, « Nous en dit peu sur la dynamique du pouvoir » qui détermine la réponse nécessaire au problème à portée de la main (y compris sa définition)¹⁶. Lac note que

sur une échelle plus large, on pourrait alléguer que l'implication d'acteurs internationaux dans des activités de gouvernance au niveau micro République démocratique du Congo a servi non à renforcer les capacités mais en fait pour soulager davantage l'État congolais de ses responsabilités en matière de fourniture des biens et services de première nécessité à ses citoyens. En effet, en raison d'une litanie de « les organisations internationales et nationales prêtes à assumer ces tâches, il peut y avoir peu d'inclinaison pour le gouvernement central de réinvestir son temps et ses ressources dans le développement d'un appareil fonctionnel de l'état¹⁷.

Ces développements minent activement la souveraineté de l'état et sa capacité d'exercer ses responsabilités, conduisant à des absurdités telles que la demande de l'Indonésie d'une « souveraineté virale », l'idée que les virus appartiennent à l'état d'où ils sont originaires, dans le but d'empêcher ou de retarder le partage de données et d'échantillons de la grippe H1N1, et aussi en raison des coûts anticipés pour réparer les dommages d'être assimilé à un état contagieux et être exclu des prestations de recherche et de traitement. Le cas de l'Indonésie a été une tentative malheureuse par l'État de prendre le contrôle des informations relatives au déclenchement de l'épidémie, de sa réaction nationale et de sa

souveraineté dans l'interdépendance, en particulier sa capacité de réguler les interventions médicales potentielles et les éventuels brevets créés à l'extérieur et (re)vendus à l'Indonésie.

Ces exemples rappellent tous la théorie et la réalité pratique dans le système international centré sur l'état, que

Il y a des rôles que seul l'état, du moins dans les régimes politiques d'aujourd'hui, peut exécuter. Les états sont la seule unité politique non volontaire, celle qui peut imposer l'ordre et est investie du pouvoir de lever l'impôt... Il se peut en outre que seul l'état-nation peut répondre aux besoins sociaux essentiels auxquels les marchés n'attachent aucune valeur. Fournir un minimum de sécurité de l'emploi, éviter un chômage élevé, préserver un environnement vivable et un climat stable, ainsi que protéger la santé et la sécurité des consommateurs sont quelques-unes des tâches qui peuvent rester en suspens dans un monde de l'expansion des marchés et d'états en recul¹⁸.

En admettant alors la nécessaire vitalité d'un état souverain responsable de la garantie à l'accès aux droits, notamment aux droits à la santé, et en admettant le rôle croissant joué par des acteurs non étatiques dans la même arène, quel est le statu quo actuel ? Qu'est-ce que cela signifie ?

Le pouvoir diffus : l'hypocrisie désorganisée

Si les états souverains étaient omnipotents et omniprésents dans les territoires ostensiblement sous leur contrôle et leur autorité, une telle réorganisation serait inutile. Seuls les états exerceraient leur responsabilité, aussi bien intérieure qu'extérieure, de garantir les sécurités territoriale et humaine au sein de leurs frontières. Cependant, ce n'est pas le cas. En termes de géopolitique extérieure, chaque état est, et a toujours été, influencé et affecté par ses voisins proches et lointains. Selon Paul Farmer, « l'application des droits est une toute autre affaire, car les états sont souvent les signataires qui sont responsables des violations de ces droits, de la torture à la négligence du secteur public ». En effet, « la santé et les droits de l'homme ont besoin d'un cadre juridique pour imposer aux gouvernements nationaux, mais qui est responsable¹⁹ ? » Ceci est démontré au cours de la période que nous examinons, pendant laquelle la souveraineté (nationale) des états a été exportée vers la plupart des états du monde alors même qu'elle était circonscrite à dessein. Elle s'est produite par le biais du conflit géopolitique Est-Ouest ainsi que de régimes de gouvernance particuliers. Cette circonspection a également été renforcée par la création asymétrique d'institutions de gouvernance mondiale, y compris l'ONU et la prolifération des ANE dont la prise en charge organisée de responsabilité et d'obligation en matière de sécurité humaine est au mieux incertaine et au pire inexistante. Dès lors, la centralité de l'état est en train de devenir rapidement plus conceptuelle que réelle, dont le résultat est une hypocrisie désorganisée avec des conséquences très réelles. Les répercussions contemporaines de cette hypocrisie désorganisée se rapportent aux menaces transnationales à la sécurité humaine posées par les flambées de maladies, notamment le VIH/sida et l'Ebola, ainsi que les réactions immédiates et engendrées par les crises financières, telles que la

réduction des prestations en matière de soins de santé, et aux actions d'organisations criminelles, y compris la mafia ou l'État islamique.

La section suivante et ses deux sous-sections comparent les deux brèves études de cas, l'action mondiale contre le VIH/sida et l'Ebola. Elles illustrent l'hypothèse de la souveraineté aujourd'hui comme une hypocrisie désorganisée et plongent dans une discussion analytique de ce qui pourrait être fait à propos de la *souveraineté diffuse*.

La gouvernance de la santé mondiale : qui est en charge ? (Re)définir les rôles des acteurs étatiques et non étatiques

L'architecture actuelle de gouvernance mondiale, y compris la gouvernance pour la santé, repose sur l'hypothèse que les gouvernements des états sont les entités responsables des droits de l'homme, au moins de ceux des citoyens. Accomplir ce droit à la santé exige qu'un état doit posséder les moyens nécessaires pour donner aux individus l'accès aux soins de santé²⁰. Mais si cela signifie que l'état doit fournir des soins de santé au-delà de l'accès à ces soins, et dans quelle mesure il est obligé de le faire, reste incertain. Autrement dit, il existe un vide. En effet, dans ce vide s'insèrent une myriade d'acteurs non étatiques qui s'approprient une responsabilité fonctionnelle dans la lutte contre l'épidémie, mais ne prennent pas en charge la garantie en dernier ressort d'une réponse au VIH/sida, ni le mandat plus large de la santé publique, dévolus à l'état.

En suivant la trajectoire depuis de l'émergence locale des réponses globales au VIH/sida et du virus Ebola, révèle la fragmentation de l'ordre mondial dans l'hypocrisie désorganisée. Comme les deux pandémies l'illustrent sans équivoque, il n'existe aucun régime de gouvernance mondiale pour la sécurité humaine. En outre, compte tenu des lacunes qui existent dans un système global fondé sur les responsabilités d'états officiellement souverains, mais sans capacités formelles, opérationnelles et indispensables, il n'est pas surprenant que d'autres acteurs soient entrés en lice. Comme le montrent les deux cas, les ANE ont pris les devants dans la réponse au VIH/sida et au virus Ebola.

VIH/sida

En ce qui concerne la réponse mondiale au VIH/sida sur une période de plus de trente ans, les ANE ont pu 1) donner l'alarme et pousser les états, riches et relativement peu touchés (notamment les États-Unis et l'Europe), à ce qu'ils réagissent en faveur de leurs populations infectées ; 2) jouer un rôle de triage dans les états les plus touchés, surtout en Afrique subsaharienne, en prenant soin des malades et finalement en les traitant²¹ ; et 3) faire pression sur les états dont les populations ont le plus souffert d'accepter la responsabilité et l'obligation finales de la mise à disposition de traitements à vie sur une échelle toujours plus grande. Ces événements se sont produits en plusieurs phases. Tout d'abord, les acteurs non étatiques, à la fois locaux et internationaux, ont offert des soins aux personnes infectées par le VIH. Deuxièmement, avec la disponibilité des traitements,

les ANE locaux et internationaux ont fait pression pour y accéder, allant même jusqu'à les chercher eux-mêmes²². Ces mesures ont été renforcées des organisations internationales et multilatérales comme le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida ; par des déclarations politiques telles que la résolution 1308 du Conseil de sécurité de l'ONU en 2000 et les déclarations politiques de 2006 et 2011 sur le VIH/sida de l'Assemblée générale de l'ONU, des accords bilatéraux (le Plan d'urgence du président des États-Unis pour la lutte contre le sida, PEPFAR, lancé en 2003, par exemple) ; et des activités philanthropiques (notamment de la Fondation Bill et Melinda Gates). L'action contre le VIH/sida préconisée par ces organisations a été renforcée par des appels d'offres pour des médicaments anti-VIH, qui forcèrent bel et bien les états bénéficiaires tels que l'Afrique du Sud et l'Ouganda à accepter de mener une forme particulière d'action anti-VIH/SIDA pour une durée indéterminée. Finalement, en acceptant les prescriptions de ce plan d'action, l'Afrique du Sud, par exemple, sauta sur l'occasion pour faire honneur au chapitre 2 de sa Constitution en assumant la responsabilité de la santé de sa population. Cela semble illustrer la pérennité du pouvoir et de l'autorité de l'état, ainsi que la responsabilité et l'obligation en matière de sécurité humaine de la part de l'état.

L'état reste le point focal des activités de plaidoyer et d'action. Le mythe de sa souveraineté renforçait la notion de sa responsabilité ultime de la population présente à l'intérieur de ses frontières et de son obligation de lui rendre des comptes. Néanmoins, force est de constater que les états chargés de l'ultime réponse au VIH/sida avaient peu de marge de manœuvre, leur organisme compétent voyant sa liberté d'action limitée verticalement et horizontalement²³.

Ebola

De même, la pandémie du virus Ebola qui sévit actuellement, met une énorme pression dans toutes les directions, sur les États les plus touchés, la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone. Cet exemple met en évidence les similitudes et les différences avec la trajectoire de la riposte au VIH/sida. Une réponse ici pourrait être caractérisée comme plus urgente que celle du VIH/sida, dont la période d'incubation est mesurée en année et non en jours. Ces États les plus touchés, par leur propre décompte et les normes d'un état souverain qui continuent à régir l'analyse d'un ordre mondial qui fonctionne, sont incapables d'organiser de monter une réponse adéquate, trop peu est fait dans tous les domaines. Le Libéria a lancé un appel en faveur d'une aide extérieure, proclamant son absence de souveraineté.

Les ANE, notamment les exemplaires Médecins sans frontières (MSF), sont débordés. Dans un cri de guerre sans précédent, MSF a demandé une intervention militaire pour endiguer la marée de la pandémie. *Samaritan's Purse*, une autre organisation d'aide humanitaire faisant face à l'épidémie d'Ebola au Libéria (dont deux bénévoles ont été évacués vers les États-Unis lorsque leur test de dépistage se révéla positif), a exprimé son inquiétude du fait que les états avaient délaissé les organisations non gouvernementales pour parer à une telle menace à la sécurité.

Dans une tentative de soutenir les ANE et les états les plus touchés, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté à l'unanimité le 18 septembre 2014 la résolution 2177. La résolution déclara Ebola une urgence internationale, concluant que la propagation de la pandémie pourrait inverser les gains de maintien de la paix et du développement. Elle « a appelé les états membres à déployer des ressources médicales, à renforcer la sensibilisation du public et mettre fin aux interdictions de voyager... [mais] laissa planer un doute sur les fonctions précises exigées des états²⁴ ». La résolution a déclenché la mise en place de la Mission des Nations unies pour l'action d'urgence contre l'Ebola²⁵. Le service aérien humanitaire des Nations Unies a acheminé également des fournitures médicales à la région la plus touchée.

Où sont les états ? Trois cents médecins cubains sont arrivés en Sierra Leone, et environ cent cinquante médecins en provenance de la Chine sont attendus. Les États-Unis et l'Union européenne ont construit des hôpitaux et locaux d'isolement de fortune, mais n'ont pas envoyé de délégations de personnel médical bien que certains bénévoles se dirigent vers la région.

Les fidèles du système centré sur l'état de l'ordre mondial et les institutions internationales et multilatérales des Nations Unies à la petite Organisation mondiale de la santé (OMS), ont peu fait. Il fallut à l'OMS cinq mois, entre le premier cas déclaré le 25 mars et le 8 août, pour déclarer une urgence sanitaire internationale. Depuis lors, elle a publiquement abdiqué son rôle de coordinateur des interventions, déclarant n'être qu'un « agence technique seulement ». Elle seconde la formation des médecins cubains en Sierra Leone.

Personne ne semble être en charge. Personne, aucun ANE, aucun état, aucune organisation internationale ou multinationale n'est dans une position d'autorité. Personne ne maîtrise la situation. Personne n'est responsable de la sécurité humaine des personnes les plus affectées. Le pouvoir est diffus. La souveraineté est non seulement désorganisée, mais aussi de plus en plus hypothétique. Et pourtant...

Le garant par défaut de la sécurité humaine reste alors l'état de toute évidence pas tout à fait souverain. La réaction au VIH/sida a révélé les faiblesses de cette arrangement, même si du point de vue actuel, il semble que les états les plus touchés sont en mesure de mobiliser les ressources financières et humaines pour contenir cette pandémie. En ce qui concerne la crise actuelle de l'Ebola, malgré la fragilité évidente des états concernés, l'ordre mondial centré sur l'état persiste. Il le fait en dépit du fait qu'il semble manifestement incapable de garantir la sécurité humaine pour un nombre croissant de personnes. Aucun régime plausible de rechange n'a émergé. Comment cela pourrait-il changer ?

Conclusions : **dépasser les schismes – contenir la complexité**

En supposant que l'hypothèse de la souveraineté désorganisée proposée ici se révèle viable, la question devient, qu'est-ce que cela signifie ? Pour garantir la sécurité humaine, il faut s'assurer que la responsabilité et la reddition de comptes pour les composantes de

celles-ci sont attribuées à quelqu'un. Les mécanismes pour déclencher une action pour une telle garantie sont à trouver²⁶.

Le monde a besoin d'un cadre multilatéral qui peut fournir à la fois des réponses rapides aux situations d'urgence et le renforcement des capacités à long terme qui vise à pallier les déficiences sous-jacentes dans les infrastructures, l'expertise et le financement dans ces états faibles. Sinon, ils resteront les maillons faibles de la santé publique mondiale. Comme Terje Tvedt, un expert norvégien des organisations à but non lucratif, fait valoir, ces états défaillants sont mieux servis par des organisations intergouvernementales représentant des pays souverains²⁷.

Les études de cas ci-dessus révèlent principalement deux aspects de l'ordre mondial actuel : 1) qu'il continue à reposer sur des hypothèses de la théorie de la souveraineté suprême de l'état, et 2) que ces mêmes hypothèses sont simultanément sapées par la présence et la diffusion de pouvoir des éléments de souveraineté par les acteurs et organisations multinationaux/internationaux, ainsi que par les acteurs non étatiques, chacun aux niveaux local, national et mondial. La contradiction inhérente dans ces deux positions est renforcée dans leurs manifestations conceptuelles et techniques. Autrement dit, où, sinon dans l'état, pourraient résider la responsabilité et la reddition des comptes en matière de sécurité humaine ?

Le système de l'état est là pour durer. Pourtant, des faiblesses considérables le caractérisent tant au niveau national qu'au niveau international. Dans une tentative pour reconnaître les exigences qui lui sont imposées, en dépit de ses faiblesses, et d'engager la responsabilité de la communauté internationale, le rapport de la Responsabilité de protéger (R2P), de 2001, a cherché à ériger une réponse globale en cas de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité²⁸. Proposé par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des états, elle a jusqu'ici échoué sur deux fronts : elle n'a pas recueilli un consensus conceptuel global sur le moment d'intervenir, et elle manquait de mécanismes automatiques pour obliger ceux qui sont durablement capables de le faire à réagir.

Un manque similaire de déclencheurs automatiques a entravé l'intervention globale à l'épidémie d'Ebola. Aucun mécanisme n'existe pour contraindre une intervention. Même la résolution 2177 du Conseil de sécurité de l'ONU « appelle » seulement les états membres qui déploient du personnel vers les pays les plus touchés à assurer l'évacuation médicale en cas de besoin. Aucune disposition n'oblige un tel déploiement ou le déploiement de personnel médical de toute urgence (comme nous l'avons ci-dessus). Les états-nations affectés sont largement laissés seuls à faire face aux conséquences, avec peu de soutien d'acteurs non étatiques.

Il est concevable que certaines approches pourraient surmonter ce schisme. Sur le plan conceptuel, « contenir la complexité » pour l'attribution de la responsabilité et de la reddition des comptes de la sécurité humaine est nécessaire. En outre, sur le plan technique, le faire est subordonné à la nécessité et à la volonté des états à partager formellement leur souveraineté l'institution de mécanismes juridiques pour déléguer la souveraineté, et la création de conditions et de mécanismes auxiliaires par lequel la souveraineté

est retournée à l'état. Le but et l'objectif ici sont de reconnaître la durabilité du système de l'état actuel, avec la réserve qu'aucun état n'est souverain, et de redistribuer le pouvoir diffus dans l'ordre mondial non seulement pour assurer la sécurité humaine sur une base *ad hoc* et à court terme, mais aussi pour garantir sa disposition à long terme. La proposition suivante, composée de trois positions conceptuelles et quatre solutions techniques pouvant s'appliquer à une agence (inter)nationale de santé, vise à permettre un tel réalignement des droits et responsabilité du travail.

Tout d'abord, la reconnaissance explicite de la prééminence de l'état en tant que garant de la sécurité humaine est nécessaire. Compte tenu de la pléthore d'acteurs non étatiques opérant aux niveaux local, national, international et global, restreindre ou terminer leur travail est peu probable d'être réalisable ou utile. Cependant, les immatriculer aux niveaux de l'état et internationalement pourrait ajouter un peu de transparence à leurs activités, tout en permettant à l'état hôte de déterminer où et comment négocier l'allocation de ses (maigres) ressources.

Deuxièmement, comme en témoigne la réponse à l'Ebola, les états (fragiles) demandant, ou ayant accès, à une assistance devraient avoir le pouvoir de choisir à qui ils s'adressent, pour quoi et pour combien de temps ; en outre, ces états, les acteurs non étatiques ou les organisations multinationales ou internationales qui reçoivent ces demandes ne devraient pas pouvoir refuser, mais devraient être contraintes de répondre à la demande et de coordonner leurs actions. Cette souveraineté partagée ou déléguée offrirait un moyen de consolider la clause de la sécurité humaine tout en délimitant clairement les lignes de responsabilité et de reddition des comptes. Un précédent plausible pour le faire pourrait être la réponse à l'Ebola qui a pris forme sous l'autorité du secrétaire général de l'ONU.

Troisièmement, les états (trop) dépendants du partage ou de la délégation d'une partie de leur souveraineté à d'autres états ou ANE, doivent avoir un mécanisme leur permettant de la récupérer. Cette disposition pourrait également se révéler utile en cas d'abus de la souveraineté partagée ou déléguée par les ANE qui ne respectent pas leurs obligations ou qui agissent délibérément à l'insu de l'état au-dessus, au niveau ou en dessous duquel ils opèrent.

Au-delà de ces options conceptuelles, il y a quatre solutions techniques à une réorganisation globale permettant d'assurer la sécurité humaine pour la santé. Avec les enseignements tirés des réponses au VIH/sida et Ebola fraîche à l'esprit, il est essentiel qu'une organisation internationalement reconnue et légitime serve de centre de notification chargé de déclarer et de fournir des informations sur une situation d'urgence sanitaire internationale. Cette entité ne doit pas être nécessairement l'OMS, dont l'autorité et la légitimité internationales à la suite de sa réponse au VIH/sida ainsi que de son abdication face à l'Ebola, sont gravement compromises²⁹. L'OMS, cependant, pourrait servir de portail d'information (en concurrence avec *Wikipedia*, dont le site a apparemment pris une longueur d'avance comme source d'informations sur la pandémie du virus d'Ebola), de la même façon qu'elle publie des orientations sur le traitement du VIH/sida qui sont respectées.

Deuxièmement, une fois qu'une urgence internationale de santé a été déclarée, des actions prescrites sont nécessaires. Actuellement seules des actions volontaires existent, pas une solution durable, ni même une solution tout court. Réaffirmé clairement sont les faits suivants : les acteurs non étatiques qui peuvent choisir les régions où ils servent, dans quelles politiques, et pour combien de temps, un manque de protocoles ou de fourniture de matériel de protection pour lutter contre l'Ebola ; et une pénurie de déploiement de personnel médical, aussi dans le cas du virus de l'Ebola. En cas d'urgence, toutes les conditions suivantes doivent également être mandatées : si et lorsque les traitements sont disponibles, si elles sont produites et qui les produit, et qui paie et combien.

Troisièmement, les urgences de santé ne dégénèrent pas sans préavis. *Zoonoses*, des maladies qui sont transmises par des animaux infectés à des êtres humains, comme le VIH et l'Ebola ont longtemps été prédits. S'y préparer à implique des structures de la santé ainsi que des structures éducatives, financières et de gouvernance. Pour pouvoir prédire et réagir à la prochaine épidémie de ce type, l'Initiative pour la sécurité sanitaire mondiale menée par les États-Unis, les propositions de Fonds universel pour les systèmes de santé et d'Assurance maladie universelle, et le Règlement sanitaire international (RSI) remanié bénéficiant d'un financement national et international adéquat ainsi que des incitations et des sanctions sont absolument vitaux.

Quatrièmement, les impondérables de la santé sont aussi des déterminants de la santé. À plus long terme, les interventions techniques pour la santé doivent tenir compte des sécurités alimentaire et économique, et vice versa.

Comme cet article a cherché à démontrer, l'arrangement actuel pour garantir les droits par l'intermédiaire de responsabilités repose sur un système d'états qui se fracture. Il appartient aux acteurs étatiques et non étatiques, comme agents constitutifs de la communauté internationale, de réaligner les droits et les responsabilités. Des recherches plus approfondies sur la répartition et l'interaction des droits et responsabilités, ainsi que des solutions constructives pour leur réalignement sont nécessaires.

Notes

1. OGATA, Sadako et CELS, Johan, « Human Security—Protecting and Empowering the People », *Global Governance* 9, no. 3, juillet-septembre 2003, p. 274.

2. Programme de développement de l'ONU, *Human Development Report, 1994*, New York : Oxford University Press, 1994, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.

3. ROSENAU, James N. et CZEMPIEL, Ernst-Otto, édés., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Royaume Uni : Cambridge University Press, 1992 ; et KRASNER, Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1999.

4. Voir KRASNER, *Sovereignty*, pp. 8–9, p. 42.

5. HÖSLE, Vittorio, *Morals and Politics*, trad. RENDALL, Steven, Notre Dame, Indiana : University of Notre Dame Press, 2004 ; et RISSE, Thomas, « Paradoxien der Souveränität: Die konstitutive Norm, auf der die heutige Staatenwelt gründet—dass nämlich Staaten souverän

sind—gilt uneingeschränkt nicht mehr. Was heisst das? », *Internationale Politik*, juillet/août 2007, pp. 40–47.

6. MATHEWS, Jessica T., « Power Shift », *Foreign Affairs* 76, no. 1 janvier/février 1997, www.foreignaffairs.com/articles/1997-01-01/power-shift.

7. Voir JARVIK, Laurence, « NGOs: A 'New Class' in International Relations », *Orbis: Journal of World Affairs* 51, no. 2, printemps 2007, pp. 217–238 ; et MATHEWS, « Power Shift ».

8. « Franklin D. Roosevelt, 1941 State of the Union Address ('The Four Freedoms') (6 janvier 1941) », *Voices of Democracy: The US Oratory Project*, consulté le 29 juin 2015, <http://voicesofdemocracy.umd.edu/fdr-the-four-freedoms-speech-text/> ; et OGATA et CELS, « Human Security », pp. 273–282.

9. « *The Universal Declaration on Human Rights* », 1948, Article 25, Nations unies, consulté le 22 juin 2015, www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a12.

10. « *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* », 1966, Article 12, consulté le 22 juin 2015, www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx.

11. GOSTIN, Lawrence O. et FRIEDMAN, Eric A., « Ebola: A Crisis in Global Health Leadership », *Lancet* 384, no. 9951, 11 octobre 2014, p. 1323.

12. DAVIES, Sara E., *Global Politics of Health*, Cambridge, Royaume uni : Polity, 2010.

13. « *Constitution of the World Health Organization* », 1946, p. 1, consulté le 22 juin 2015, www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf.

14. « Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment No. 14 (2000) », *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 22^e sess., Genève, 25 avril–12 mai 2000, http://apps.who.int/disasters/repo/13849_files/o/UN_human_rights.htm.

15. LAKE, Milli, « Organizing Hypocrisy: Providing Legal Accountability for Human Rights Violations in Areas of Limited Statehood », *International Studies Quarterly* 58, no. 3, septembre 2014, p. 519.

16. *Id.*, p. 523.

17. *Id.*, p. 524.

18. MATHEWS, « *Power Shift* ».

19. FARMER, Paul, *Pathologies of Power: Health, Human Rights, and the New War on the Poor*, Berkeley : University of California Press, 2003, p. 11.

20. Voir « Constitution of the World Health Organization », 1946, p. 1 ; et World Health Organization, *International Health Regulations (2005)*.

21. Notamment avec des traitements consistant en cocktails antirétroviraux développés et brevetés par des géants de l'industrie pharmaceutique dans les pays du Nord et de l'Ouest (principalement aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en France, ainsi qu'en Israël), jusqu'à ce que l'Inde devienne dans les années 2000 la « pharmacie du monde » offrant des médicaments génériques, souvent recombinaisonnés d'une manière novatrice pour un coût nettement inférieur au coût initial.

22. Voir le *Treatment Action Campaign*, consulté le 22 juin 2015, www.tac.org.za.

23. Le cas de l'Ouganda est plus frappant. Lorsque la première version du PEPFAR exigea des états qu'ils affectent 33,3 pour cent des fonds à des programmes de prévention du VIH préconisant uniquement l'abstinence sexuelle, le président ougandais Yoweri Museveni modifia radicalement son message politique de *zero-grazing* ce qui se traduit à la fois par un accroissement du financement et une progression de l'incidence du VIH.

24. GOSTIN et FRIEDMAN, « *Ebola: A Crisis in Global Health Leadership* », p. 1324.

25. « Ebola: What Lessons for the International Health Regulations? », *Lancet* 384, no. 9951, 11 octobre 2014, p. 1321, [www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(14\)61697-4.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(14)61697-4.pdf).

26. Le concept de « Responsabilité de protéger » (R2P), présenté en 2001 comme tentative d'obliger la communauté internationale à assumer ses responsabilités et à agir en cas de génocide ou de crimes contre l'humanité, ne s'est pas révélé efficace.

27. Cité dans JARVIK, « *NGOs: A 'New Class'* », pp. 217–238.

28. Voir la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, Ontario, Canada : International Development Research Centre, décembre 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

29. Voir PATRICK, Stewart M. et CHARDELL, Daniel, « Course Correction: WHO Reform after Ebola », *Internationalist* (blogue), Council on Foreign Relations, 27 janvier 2015, <http://blogs.cfr.org/patrick/2015/01/27/course-correction-who-reform-after-ebola/>.

Le printemps sud-africain, l'hiver rwandais

Pourquoi avril 1994 éclaire les limites de l'analyse politique quand il s'agit de prédire un génocide

ARTHUR GILBERT, PHD*

KRISTINA HOOK**

Dans *Worse than War: Genocide, Eliminationism, and the Ongoing Assault on Humanity*, Daniel Jonah Goldhagen salue et honore Nelson Mandela comme une lueur d'espoir dans la prévention du génocide¹. Nous nous retrouvons en effet avec la pensée que le clonage de Mandela serait la solution à tant d'exemples de massacres et que le monde serait beaucoup plus sain à habiter. Bien que Mandela est universellement honoré comme le père fondateur de l'Afrique du Sud moderne, la potentialité que son rôle ait pu empêcher un génocide en Afrique du Sud a reçu moins d'attention. Goldhagen est déterminé à prouver que l'élimination de dirigeants est la clé de la prévention du génocide. Il appelle à la création d'une organisation similaire à une ligue des états démocratiques pour intervenir dans les situations génocidaires et d'y mettre fin en recourant à des sanctions économiques, à une action juridique internationale, et enfin, à une intervention militaire. À son avis, puisque l'Organisation des Nations Unies a été établie pour adresser la guerre et a lamentablement échoué dans la prévention

* Maître de conférences en relations internationales depuis de nombreuses années à la Josef Korbel School, Arthur N. Gilbert donne des cours de deuxième cycle sur la guerre et le génocide. En plus de ses activités d'enseignement et de recherche, il collectionne et expose des œuvres d'art graphique consacrées à l'Holocauste produites par des survivants et des artistes bien connus qui l'ont commémoré par des gravures, des lithographies et des xylographies. Son article illustré le plus récent, « *Etched in Memory: The Graphics Art of the Holocaust* » a été publié dans le numéro de juillet 2013 du *Journal of the Print World*.

** Kristina Hook est titulaire d'une licence d'anthropologie de l'Université de Floride et d'une maîtrise de développement international de la Korbel School of International Studies de l'Université de Denver. Elle a publié des articles sur des sujets tels que le génocide, la violence de masse, la reconstruction au lendemain des conflits, les enseignements humanitaires à en tirer et les méthodes permettant d'allier la théorie et la pratique dans la programmation d'un développement durable. Ses recherches portent principalement sur l'explication des causes des génocides et de la violence de masse, ainsi que sur les façons dont la recherche qui apparaît au niveau micro peut être utilisée pour concevoir des cadres plus robustes de diagnostic de génocide. Titulaire d'une bourse du Programme présidentiel des boursiers en gestion, elle a servi en qualité de conseillère politico-économique dans plusieurs ambassades américaines à l'étranger, ainsi que dans le Bureau des opérations dans les zones de conflit et de la stabilisation au département d'État des États-Unis.

des génocides, ce que Goldhagen rappelle est pire que la guerre, la violence pour mettre fin à un génocide est à la fois légitime et possible dans la politique internationale.

Pourtant, la louange de Goldhagen est intéressante pour ce qui n'a *pas* fait partie de la transition de l'État de l'apartheid à une démocratie moderne, à savoir le génocide :

Les conditions pour des attaques meurtrières par les blancs contre les noirs et les noirs contre les blancs étaient réunies. La sagesse populaire sur ce produit des génocides, mettant l'accent sur les conditions structurelles, les sociétés ravagées par les conflits, d'énormes souffrances, une haine profonde ou la soif de revanche d'une majorité précédemment opprimée et nouvellement au pouvoir, suggèrent un bain de sang ou peut-être deux bains deux massacres réciproques².

En mettant l'accent sur la raison pour laquelle il n'y avait « pas de revanche conséquente, aucune attaque d'élimination » devient une question d'importante capitale dans ce livre très long et passionné³. Goldhagen fait valoir que « la réponse est aussi évidente que les théories des causes structurelles sont erronées : le leadership politique, et plus particulièrement le caractère, la disposition et la clairvoyance du leader le plus important du Congrès national africain, Nelson Mandela, qui n'avait aucun désir d'entreprendre un programme d'éliminations⁴ ». Ici, les comparaisons avec ce qui est arrivé au Rwanda prennent un sens important pour les étudiants en génocides. Sous Mandela, les blancs n'ont été ni diabolisés ni traités comme des sous-hommes ; il a été plutôt créé un processus de « vérité et de réconciliation » de sorte que les confessions des péchés offraient une réadmission dans ce que Peter Gay a appelé avec bonheur le « parti de l'humanité⁵ ». Cette explication anti-génocidaire a une signification particulière pour l'horrible hiver rwandais qui a eu lieu au moment même où Mandela arrivait au pouvoir en Afrique du Sud.

Une brève récapitulation du génocide rwandais de 1994 et du meurtre quasi-génocidaire des années précédentes par la majorité hutue en pleine ascendance, permettent à Goldhagen d'établir des contrastes avec l'Afrique du Sud de Mandela⁶. Cette période vit l'ascension au Rwanda d'une nouvelle majorité mais sans l'oppression qui caractérisait l'apartheid. Les Hutus éprouaient un profond ressentiment du à l'exclusion sociale, politique et économique, mais les règles sans ambiguïté et qui se faisaient partout de discrimination raciale, mises en place à partir de 1948 en Afrique du Sud, ne peuvent être comparées à la nature de la société rwandaise. Une fois de plus, Goldhagen se focalise sur le leadership, car les massacres en masse ne sont devenus l'option de choix que lorsque « les chefs hutus en décidèrent ainsi⁷ ». Dans une description effrayante de l'échec du leadership hutu, il soutient que « De 1990 à 1993, d'une façon sporadique, et sur une échelle manifestement préparatoire, au moins dix-sept massacres d'essai avaient été commis ; puis en 1994, lorsque l'occasion semblait enfin propice, [le génocide a eu lieu] à la grande échelle d'anéantissement prévue⁸.

Dans ce jeu mortel d'un œil pour un œil, les Tutsis avaient massacré les Hutus au Burundi voisin, créant ainsi un curieux jeu de massacre mutuel dans deux pays voisins jusqu'à l'aboutissement génocidaire final au Rwanda. L'approche centrée sur le leadership

employée par Goldhagen pour étudier la violence de masse en Afrique du Sud et au Rwanda nous laisse avec quelques réflexions fascinantes sur la gouvernance. Une personnalité comme Mandela aurait-elle pu au Rwanda et/ou au Burundi sauver le million d'âmes qui sont morts au cours des trois mois de violence au Rwanda ? Est-ce que la prévention et l'élimination des génocides est tout simplement la survie des bons leaders dans le vicieux jeu de la politique ? Est-ce que la perpétration de génocides est en fonction du mystère de la naissance qui produit parfois de bons leaders et parfois des très mauvais, par exemple, « Si Hitler était mort à l'accouchement... etc. ? » Où pouvons-nous nous tourner pour examiner les différences entre l'Afrique du Sud et le Rwanda durant l'année cruciale 1994 ?

Nous devons revenir à l'analyse structurelle pour tester le rejet de Goldhagen de toutes les explications autres que le leadership sur le modèle de Mandela. Les comptes rendus les plus souvent cités du printemps non génocidaire de l'Afrique du Sud s'intéressent aux facteurs économiques, aux accords de partage du pouvoir politique et des relations internationales, en insistant particulièrement sur les sanctions et les développements dans les états limitrophes de l'Afrique du Sud, et des différences historiques et idéologiques importantes qui ont façonné chaque état-nation.

Se remémorer l'Afrique du Sud de Mandela : le facteur X de la personnalité

Nous commençons notre exploration en examinant le rôle des accords de partage du pouvoir au Rwanda et en Afrique du Sud, en nous inspirant de l'analyse structurelle que Marisa Traniello a fait du rôle des accords de paix d'Arusha signés en 1994 au Rwanda et du Pacte de Constitution provisoire signé la même année en Afrique du Sud dans son intéressant article, « *Power-Sharing: Lessons from South Africa and Rwanda*⁹ ». Pourtant, comme l'indique le titre ci-dessus, notre première incursion dans les explications structuralistes du génocide rwandais et de la transition relativement paisible de l'Afrique du Sud vers la démocratie, a donné des résultats surprenants. En fin de compte, même son article structurellement encadré souligne la personnalité et le leadership politique, une conclusion qui n'est pas si différente du raisonnement décidément non structurel de Goldhagen.

Nous constatons que l'analyse structurale de ces deux pays à laquelle se livra Traniello était importante pour le canon du génocide au sens large pour plusieurs raisons. La plus importante est que, à quelques exceptions près, le domaine des études sur le génocide a été marqué par un examen de cas historiques présentant à peu près le même niveau de violence génocidaire, et à partir de là des récits de causalité ont été extrapolés et proposés¹⁰. Bien que ces méthodes étaient compréhensibles comme des études sur le génocide, développées en tant que discipline, Scott Straus fait remarquer à juste titre que pour que les théories causales puissent être testées et affinées, « un modèle de recherche qui sélectionne principalement des cas ayant le même résultat sur la variable dépendante sera profondément limité¹¹ ».

Les accords de partage du pouvoir au Rwanda et en Afrique du Sud

Compte tenu de la critique ci-dessus du canon du génocide moderne, Traniello peut être félicitée d'avoir choisi le Rwanda et l'Afrique du Sud pour son évaluation des accords de partage du pouvoir politique. Après avoir brièvement passé en revue les écrits sur le partage du pouvoir, l'analyse de Traniello retrace les routes très différentes que chaque nation a pris en 1994, en dépit de la présence d'accords de partage du pouvoir au Rwanda et en Afrique du Sud. Étonnamment, l'Afrique du Sud et le Rwanda partagent d'autres similitudes superficielles en plus des accords de paix basés sur un partage du pouvoir. Par exemple, à la fois le leadership politique des Tutsis au Rwanda et le Parti national en Afrique du Sud, illustraient des contextes dans lesquels des gouvernements minoritaires dominaient des majorités importantes. En 1994, les sept millions de Rwandais étaient composée de trois groupes ethniques : les Hutus (85 pour cent environ de la population), les Tutsis (14 pour cent) et les Twas (1 pour cent¹²). Pendant cette période, la population de l'Afrique du Sud était plus nombreuse, au nombre de près de trente-trois millions d'habitants, réparties dans environ quatre grandes catégories raciales : « blancs », « couleur », « Indiens » et « Noirs africains¹³ ». Les privilèges sociaux cependant étaient répartis entre les Blancs et les autres, alors que la population blanche représentait 14 pour cent de la population de l'Afrique du Sud. Chaque nation a également connu des troubles politiques au cours des cinq décennies précédentes, comme en témoignent les révoltes des townships et la guerre civile provinciale de l'Afrique du Sud dans les années 1980, ainsi que la révolution Hutu du Rwanda en 1959, les massacres ethniques dans les années 1960, les coups d'état de 1973, et les conflits civils en 1990¹⁴.

Les élites et les parts du « gâteau politique »

Selon Traniello, cependant, le parallèle le plus important entre ces deux pays est que la potentialité de la violence résidait dans les intentions des élites politiques et de leur « part du gâteau¹⁵ ». Elle s'appuie en outre sur un certain nombre de travaux d'autres chercheurs qui ont examinés non seulement si les accords de partage du pouvoir ont été en mesure de maintenir la paix en Afrique du Sud, mais aussi s'ils pouvaient inciter à la paix et amener les parties à la table de négociation. Donald Horowitz, par exemple, n'a trouvé aucune preuve pour soutenir ce dernier point¹⁶. Se concentrant exclusivement sur les relations entre les élites politiques et le pouvoir politique (le contrôle des ressources, des terres et du pouvoir distributif), Traniello n'aborde pas les relations entre les élites politiques et leurs victimes. Cette omission contraste avec les travaux de Goldhagen, qui combine les relations entre les auteurs d'actes de violence et leurs objectifs politiques *et* leurs victimes désignées. Selon Goldhagen, un objectif politique moteur dans le bon contexte sociopolitique doit se combiner à une impulsion idéologique d'élimination pour déplacer la prise de décision au-delà d'un univers imaginaire, d'idées chimériques à la réalité. En d'autres termes, Goldhagen se concentre pas uniquement sur un objectif politique pratique, comme le fait Traniello, mais aussi sur la réalisation d'un tel objectif par rapport à la victime : « l'élimination de l'ennemi intérieur ou voisin... vivre dans une so-

ciété exempte de polluants sociaux, culturels et politiques... remodeler radicalement la société selon un plan déterminé¹⁷ ». Il soutient, par exemple, que la présence d'un antisémitisme profondément enraciné en Allemagne a ouvert la voie à des politiques génocidaires, notant que les gens doivent comprendre des objectifs tels que la perpétration d'un génocide « comme une réelle option, comme une option politique légitime et pratique, les impulsions d'élimination doivent faire partie du répertoire de la politique, qui nécessite un contexte politique du monde réel qui permet et rend l'acte pratique, et permet à la pensée de suivre une telle logique¹⁸ ».

L'accent mis par Goldhagen sur les impulsions d'éliminations dans les mentalités culturelles et idéologiques est représentatif d'une école de pensée plus large dans le canon du génocide moderne, un courant qui se focalise moins sur les explications structurelles de la violence de masse comme la guerre ou les conflits, soulignant la place que les paradigmes idéologiques sont tout aussi importants que les explications causales du génocide¹⁹. Sa célèbre affirmation que « un génocide commence dans l'esprit des hommes » est manifestement évident ici²⁰. Cependant, de nombreux autres chercheurs établissent un lien similaire sur l'examen de visions idéologiques du monde et des considérations de pouvoir centré sur l'état, en examinant non seulement le désir des élites politiques de s'approprier une part du gâteau politique, mais aussi leurs visions internes pour les pays qu'elles contrôlent et leur avenir, ainsi que la façon dont elles conçoivent le système politique légitime²¹. Ce thème de recherche comprend des explications idéologiques tels que les idéaux utopiques, les thèmes d'exclusion, ou le dogme raciste, qui sont liés à des environnements instables, ravagés par les conflits. Conséquemment, elles conduisent les mécanismes nationaux à l'extrême, qui peuvent inclure soit une orchestration du génocide ou une capitulation devant un très large soutien en faveur du massacre. Comme l'affirme notamment Jacques Sémelin, ce cadre considère l'idéologie comme le tissu conjonctif qui unit la capacité d'un état à entreprendre des massacres de masse à sa volonté de le faire. Il appelle l'idéologie « agence liant » qui relie les pires craintes de la population, les espoirs grandioses, et la conscience de son identité dans une posture réactive qui permet au génocide d'avoir lieu lorsque les gens commencent à voir le monde dans la logique à somme nulle de « tuer ou être tué²² ».

L'importance des facteurs non structurels dans les accords de partage du pouvoir

Malgré l'abondance de la littérature sur la motivation des forces qui peuvent influencer le calcul politique, Traniello encadre son analyse en traitant exclusivement les facteurs structurels, à savoir les accords de partage du pouvoir et des institutions, pour expliquer le massacre au Rwanda et la transition démocratique en Afrique du Sud²³. Son analyse se déplace parfois vers d'autres explications, par exemple, quand elle semble reconnaître la présence d'événements déclencheurs du génocide rwandais en mentionnant des événements imprévus et incontrôlables, comme l'avion Habyarimana abattu du président rwandais ; néanmoins, elle insiste pour que de tels événements soient comparés aux institutions à l'œuvre dans ses études de cas, positionnant ainsi son argument, et son ex-

plication de la violence de masse, comme concernant expressément des explications structurelles²⁴. La seule exception notable à cette focalisation presque absolue sur le structuralisme est sa concession du rôle (ou de son absence) du leadership dans ces deux nations. Le fait intéressant, toutefois, est de noter que ce seul domaine de la concession non structurale semble imprégner et influencer les structures qu'elle examine en profondeur. Même quand elle est guidée par sa proposition majeure que les accords de partage du pouvoir ont façonné le succès ou l'échec du Pacte de Constitution provisoire de 1993 et des Accords de paix d'Arusha dans la prévention de la violence de masse en Afrique du Sud et son déclenchement au Rwanda respectivement, elle admet que l'Afrique du Sud était « dirigée par des élites qui formaient une équipe de rêve²⁵ ».

En définitive, même l'analyse structurelle des institutions et du partage du pouvoir de Traniello commence à incorporer les constructions politiques aux conditions sociales et aux facteurs intangibles des facteurs du leadership, conditions sociopolitiques qui ne sont pas tout à fait si différentes de ce que Goldhagen a souligné dans son *Worse Than War*. Sa principale conclusion est que l'Afrique du Sud a réussi avec succès et pacifiquement la transition de l'apartheid à la démocratie parce que les conditions « nécessaires et favorables » dans lesquelles les accords de partage du pouvoir prospèrent étaient présentes en Afrique du Sud, mais pas au Rwanda. Plus précisément, Traniello soutient que le leadership modéré et solide de l'Afrique du Sud, y compris les éventuels lauréats du Prix Nobel de la Paix F.W. de Klerk et Mandela, ont été motivés par une vision commune d'un « État unifié sans effusion de sang²⁶ ». Elle note d'autres facteurs qui ont contribué à chaque leader sud-africain à trouver un terrain d'entente et parvenir à un compromis, y compris la stagnation économique qui mettait en danger la prospérité de la population blanche, et la pression accrue de la communauté internationale. Cependant, Traniello développe l'idée que « les deux élites [sud-africaines] possédaient d'authentiques qualités de leadership » et le soutien de leurs sympathisants leur a donné la « volonté d'arriver à un compromis » afin d'atteindre l'objectif ultime d'un avenir pacifique²⁷. Par conséquent, elle écrit que ces facteurs ont permis le protocole associatif du Pacte de Constitution provisoire de 1993, non seulement pour stabiliser l'État mais aussi pour prévenir des niveaux extrêmes de la violence.

Selon Traniello, le Pacte intérimaire de la Constitution de 1993 a été méticuleusement conçu pour apaiser les craintes et de veiller à ce que chaque partie à l'accord croie pouvoir assurer son pouvoir et ses intérêts même si la situation devait évoluer dans l'avenir et la dynamique raciale changer, favorisant ainsi la participation²⁸. L'accent est mis ici sur la volonté de rassurer les élites d'une potentielle perte de leur pouvoir, ainsi qu'apaiser les craintes exprimées dans la société en général, peuvent être liées aux hypothèses classiques du génocide de Robert Melson. Il affirme que la guerre donne lieu à des sentiments de vulnérabilité, ce qui engendre des préoccupations que les ennemis intérieurs de l'état sont en train de saboter la nation ou la communauté politique au cours de cette période tumultueuse. À ce stade, la tension croissante et les enjeux élevés peuvent pousser les élites à considérer la compétition politique comme un scénario de survie à somme nulle ; en outre, les options politiques les plus courantes de traiter avec des ennemis présumés telles

que l'expulsion, l'assimilation ou la ségrégation, sont exclues²⁹. D'autres spécialistes du génocide ont aussi attentivement examiné le rôle de la peur dans le déclenchement de ces scénarios extrêmes de violence, y compris Frank Chalk et Kurt Jonassohn, dont la typologie en quatre volets des motivations de la violence génocidaire comprend en évidence « la création de la terreur » comme l'une des quatre principales incitations proposées³⁰. L'excellent travail de Daniel Chirot et Clark McCauley sur la logique du massacre, explique que la peur, avant tout, a été la force motrice dans les divers massacres politiques de l'histoire. Ces derniers comprennent les fratricides systématiques qui caractérisaient l'Empire ottoman du XV^e siècle (qui se poursuivaient régulièrement jusqu'au XVII^e siècle), les « épurations » ethnico-religieuses de 300.000 Morisques en Espagne et la violente rupture des relations serbo-croates en Yougoslavie au cours du XX^e siècle³¹.

Après l'élaboration du Pacte intérimaire de la Constitution de 1993 comme une réussite globale, Traniello note le résultat opposé des Accords de paix d'Arusha au Rwanda³². Elle soutient que l'accord, destiné apporter à une paix durable après la guerre civile rwandaise qui a commencé en 1990, n'a pas réussi à empêcher le génocide de 1994 en raison d'une combinaison de facteurs qui se recoupent à nouveau entièrement aux questions de leadership, de personnalité et d'objectifs communs. Traniello résume la conclusion de son analyse sur le Rwanda en affirmant que le « partage du pouvoir au Rwanda... ne réussit pas à atténuer la violence parce qu'il ignore des facteurs indispensables tels qu'un leadership déterminé, un destin partagé et la volonté d'arriver à un compromis. Les Accords eux-mêmes ont conduit au scénario à somme nulle qu'a évité l'Afrique du Sud, contribuant ainsi au conflit plutôt que de les atténuer³³ ». Nous nous trouvons ici une fois de plus devant un dilemme intéressant : un examen poussé des arguments de Traniello montre que son évaluation est conçue comme une analyse structurelle des institutions dans la prévention ou l'atténuation de la violence. Plusieurs de ses principales conclusions, cependant, semblent impliquer le rôle des « intangibles », à savoir le leadership, la personnalité, la vision et la capacité de bâtir des coalitions autour de la communication au sein de ses électeurs ; tous des facteurs soutenus par le travail à focalisation résolument non structurelle de Goldhagen. On ne peut pas s'empêcher de penser à Richard Overy et son examen à focalisation sociale des rapports compliqués entre les dirigeants et leurs populations, ce qu'il démontre en comparant les régimes stalinien et hitlérien³⁴. Adoptant une position pas très différente des conclusions de Traniello, Overy soutient que ni Hitler ni Staline n'a gardé le contrôle de ses grandes populations exclusivement par la terreur. Il affirme également que les principes des dirigeants étaient à l'époque très populaires, bénéficiant du soutien d'une partie considérable de la population, même s'il est important de noter qu'il maintient qu'à divers moments de l'existence de leur régime, ils dépendaient chacun de la coopération du peuple sur lequel ils régnaient.

Conformément à la conclusion de Goldhagen et l'accent mis par Overy sur le leadership, l'analyse structurelle des institutions de Traniello à la fin invite une importante question en ce qui concerne de l'engagement des dirigeants auprès de ces institutions : les accords de paix ont-ils réellement un effet causal sur la prévention ou l'exacerbation de la violence en Afrique du Sud et au Rwanda respectivement *ou* mettent-ils simplement en

lumière les qualités de leadership et les motivations sous-jacentes dans chaque pays ? Compte tenu de l'accent mis par Traniello sur les attitudes dominantes des décideurs rwandais et sud-africains, son analyse soulève la question de savoir si les différences individuelles des deux accords de paix du partage du pouvoir avaient des effets réels et significatifs ou si la table de négociation a simplement servi de scène sur laquelle les élites politiques sud-africaines et rwandaises mirent à l'épreuve leur plan d'action prédéterminé³⁵. Des changements institutionnels auraient-ils amélioré les chances d'un transfert pacifique de pouvoir ethno politique au Rwanda ou, inversement, conduit les dirigeants sud-africains à se cramponner au pouvoir par tous les moyens nécessaires ?

En Afrique du Sud, de Klerk et Mandela ont continué à soutenir les accords de paix malgré près de 14.000 décès politiquement motivés (un chiffre considérable, bien que ne représentant qu'un pourcentage relativement faible de la population sud-africaine totale, alors de 33 millions) commis au cours des trois premières années des négociations sur les accords de paix. La poursuite de ces pourparlers de haut niveau en dépit de cette vague initiale de violence a été signalé comme extrêmement importante par d'autres chercheurs puisque la détermination des dirigeants semblait se propager à d'autres tribunes publiques dans la vie sociale en Afrique du Sud³⁶. L'unité des dirigeants sud-africains contraste fortement avec la fragmentation et la désorganisation du gouvernement rwandais en 1994. Dépeint comme chancelant, indécis et prisonnier de son propre entourage, Juvénal Habyarimana, président du Mouvement républicain national pour la démocratie et le développement, hésitait entre les factions extrémistes et modérées de son parti et sapait l'action des membres de son propre gouvernement en opposant son veto à des engagements qu'ils avaient pris auparavant³⁷. Habyarimana avait aussi manqué la force de personnalité nécessaire pour persuader le Front patriotique rwandais d'accepter la participation du Comité pour la défense de la révolution (CDR) extrémiste. Sa crédibilité a été également minée par ses propres mots, y compris un discours qu'il prononça en 1992 et dans lequel il qualifia les Accords d'Arusha de simples « bouts de papier³⁸ ».

Les « destins partagés » et la question des intentions génocidaires

En plus de souligner l'importance politique de l'unité politique, Traniello développe l'idée que le leadership rwandais a souffert de l'absence d'un « destin commun » tout au long de son article³⁹. Non seulement le parti au pouvoir du président Habyarimana ne parvient pas à favoriser une volonté commune parmi les participants à la négociation des Accords d'Arusha, mais aussi des visions du monde encore plus extrémistes étaient évidentes chez d'autres participants, comme illustré dans l'affirmation de Traniello qu'« il est évident que le [parti extrémiste CDR], qu'il n'y avait aucune vision de coexistence⁴⁰ ». Après l'exclusion du CDR du processus de négociation, le parti se vit sommairement exclu du pouvoir politique et a répondu en jouant un rôle perturbateur dans la phase de mise en application des Accords d'Arusha. Même à l'époque, cette dynamique a été reconnue comme problématique, comme l'illustrent diverses versions d'une expression familière rapportées par plusieurs sources au cours de cette période : « il est préférable

d'avoir le CDR à l'intérieur de la tente plutôt qu'à l'extérieur, menaçant de la brûler⁴¹ ». Exclue du processus, le leadership du CDR tire à profit le processus des Accords de paix d'Arusha pour renforcer le soutien dont ils bénéficiaient par des discours alarmistes, y compris des déclarations publiques affirmant que « l'extermination des Tutsis serait la conséquence inévitable... de l'application des Accords d'Arusha⁴² ». Lorsque de plus en plus de modérés ont exprimé leur mécontentement à l'égard des dernières versions des Accords, le CDR a pu élargir sa base d'adhérents potentiels⁴³.

Dans une perspective d'études sur le génocide, la section de Traniello sur l'absence d'un avenir commun partagé a des implications importantes, car elle se joint d'une manière intéressante à un débat en cours dans la littérature sur le génocide à propos de la finalité de la violence génocidaire⁴⁴. Tout au long de son article, elle décrit les élites politiques dans chaque pays en termes de partage (ou non) d'une vision commune, de sentiment (ou non) d'une communauté de destin et de volonté (ou non) d'arriver à un compromis. En vantant le caractère unique du leadership en Afrique du Sud, par exemple, elle note que « de Klerk et Mandela étaient tous deux instruits, bénéficiaient d'un soutien *large et profond* chez leurs sympathisants et partageaient la *communauté de destin* d'un État unifié sans effusion de sang⁴⁵ » (Souligné dans l'original). Curieusement, si l'évaluation de Traniello sur ce point est correcte, une telle dynamique pourrait apporter un nouvel éclairage sur la question de savoir si l'Afrique du Sud risquait vraiment une violence génocidaire en 1994 même si elle souligne les mentalités génocidaires déjà à l'œuvre au Rwanda.

Dans l'excellent article de Straus « *'Destroy Them to Save Us': Theories of Genocide and the Logics of Political Violence* », son résumé perspicace des traits fondamentaux qui caractérisent la violence génocidaire, dans lequel il extrait deux traits, parmi tous les autres, communs à une majorité des définitions contemporaines. Le premier est une sélection de groupes sans réserve, c'est-à-dire des groupes entiers sont ciblés, contrairement à la violence sélective à l'égard des combattants ou rivaux, dans laquelle les membres d'un groupe peuvent être visés, mais seuls les membres qui pèsent une menace crédible ou perçue. L'autre point commun que Straus tire des principales définitions du génocide est que l'objectif ultime de la violence est la destruction, par opposition à la répression, aux dommages, à la communication négative ou à quelque autre but. La violence génocidaire se distingue donc de la violence aveugle ou sélective sur une base individuelle, ou de celle dont le résultat souhaité ne va pas jusqu'à la destruction totale de groupes. L'importante distinction opérée par Straus apparaît le plus clairement à travers son analyse de la violence utilisée pour une « fonction communicative » dans la guerre ou le terrorisme :

Par exemple, un nombre significatif de chercheurs qui étudient la violence terroriste et la violence contre les civils dans une guerre civile soutiennent que cette violence a une fonction « communicative ». Le « message des cadavres » dans le contexte d'une guerre de la drogue est une illustration vivante. La violence est conçue pour dissuader et punir les défections, déstabiliser ou affaiblir les opposants, inciter ceux-ci à s'engager dans des stratégies vouées à l'échec et attirer l'attention (ainsi que les recrues et l'argent). En revanche, la violence dans le génocide n'est généralement pas communicative, mais plutôt une fin en soi. La communication n'est pas fonction de la violence, mais plutôt de la destruction.

Dans une guerre civile, l'objectif général est de vaincre, d'affaiblir ou de compromettre un ennemi, ainsi que pour contrôler un territoire ; la violence est déployée pour atteindre ces objectifs. Dans ces scénarios, l'ultime vision d'une interaction est généralement la soumission du groupe, sa capitulation ou la négociation, mais elle inclut un futur partage de territoire. La logique du génocide est différente. Dans un génocide, la négociation, le contrôle, la capitulation et la soumission sont hors de question. L'organisation impliquée poursuit la destruction de groupes comme la meilleure stratégie disponible. Ainsi, la question centrale est quand et pourquoi d'autres stratégies, telles que la soumission du groupe, le retrait ou la négociation sont-elles exclues ? Pourquoi la destruction du groupe est-elle l'option privilégiée ? La question est rarement posée dans les études de génocide mais elle semble essentielle pour le développement du champ théorique⁴⁶.

La description de Straus de l'intention génocidaire est donc en contradiction avec celle que l'article de Traniello suggère pour le contexte sud-africain en 1994. Si son hypothèse que les élites sud-africaines partageaient une vision commune dans laquelle elles pouvaient imaginer une coexistence avec l'autre partie est correcte, nous nous retrouvons avec la conclusion que la menace de violence en 1994 était élevée et sévère en Afrique du Sud, mais qu'il ne s'agissait pas en définitive d'une violence *génocidaire*. Cette possibilité que l'Afrique du Sud n'était pas en danger de violence génocidaire en avril 1994 devrait être plus amplement étudié, car elle détient des répercussions pour ceux qui, comme Goldhagen, la citent dans le contexte des explorations génocidaires⁴⁷. Serait-il possible que Goldhagen privilégie l'élite dirigeante comme un moyen de dissuasion génocidaire dans des climats qui sont par nature violents, mais ne court vraiment pas de risques de génocide ?

L'imagerie de l'Afrique du Sud sans Mandela : un retour à l'analyse structurelle

L'analyse de Traniello est alors utile pour susciter d'autres questions à examiner, mais à la fin, la relation entre le leadership et la structure demeurent non concluantes. La raison est que la focalisation reste sur une série très limitée de structures internes de l'état sans un examen des conditions structurelles plus larges qui incluent des angles économiques et politiques et placent le contexte et le leadership, l'idéologie et la structure de l'état au sein de la communauté internationale de l'époque. Ce n'est qu'en élargissant la portée analytique que l'on peut évaluer plus solidement les possibilités de génocide et de déterminer quand sa prévention en Afrique du Sud ajoute de nouvelles dimensions à la question des grands leaders et le monde structurel dans lequel ils se trouvent.

Pour les besoins de la divergence, revenons à avril 1994 et imaginons un monde où Nelson Mandela avait abandonné l'Afrique du Sud et pris résidence à Kigali, au Rwanda, dans une position de pouvoir, mais pas un pouvoir total. Cet exercice n'est pas futile, il nous permet d'examiner de plus près comment la structure de l'état, ainsi que les relations sud-africaines et rwandaises avec le monde extérieur, retardèrent ou encouragèrent le génocide. Nous nous pencherons sur trois variables importantes. Premièrement, nous

examinons les vulnérabilités des deux pays à l'économie mondiale (y compris le rôle des sanctions punitives). Deuxièmement, nous évaluons la nature changeante des événements le long des frontières et les développements dans les pays voisins. Nous scrutons enfin comment les développements internationaux, parfois éloignés du continent africain, ont affecté la possibilité du génocide dans chaque nation.

Les questions économiques

Comme l'ont noté Nigel Worden et de nombreux autres chercheurs, l'Afrique du Sud était sujette à la pression économique internationale, y compris des sanctions, à cause de la nature de son économie et simplement parce qu'elle était bien intégrée dans l'activité économique mondiale d'une très différente de celle du Rwanda⁴⁸. L'importance et la puissance de ses milieux d'affaires signifiaient que les dirigeants appartenant à la minorité blanche étaient non seulement focalisés sur la race et le contrôle politique mais également sur leurs bourses collectives. La réaction tristement célèbre et impénitente de P.W. Botha en 1985 à des observations hésitantes de la part de Pik Botha, alors ministre des affaires étrangères, faisant état de l'existence dans le pays d'une volonté de réforme illustre ce point. Le refus nullement décontenancé de P.W. Botha de céder aux demandes internationales de réformes ou d'accepter la transition vers l'attribution du pouvoir à la majorité a marqué un franchissement du Rubicon politique. Comme Warden le soutient avec raison,

La réponse a été immédiate. Les banques étrangères demandèrent le remboursement des prêts qu'elles avaient accordés en 1982, sans possibilité de renouvellement. En conséquence, le rand s'est effondré et la bourse de Johannesburg a été temporairement fermée. Ces événements ont incité les chefs d'entreprises sud-africains à passer à l'offensive. Il ne fallut pas plus d'un mois aux plus grands chefs d'entreprises pour rendre visite à l'ANC [Congrès national africain, le parti dont Mandela était le porte-drapeau lorsqu'il fut élu Président] à Lusaka⁴⁹.

En fin de compte, la gouvernance des Blancs ne pouvait pas s'isoler de la pression des états plus grands et plus puissants qui pouvaient faire des ravages économiques aussi bien sur les Blancs que sur les Noirs dans l'économie relativement avancée et complexe de l'Afrique du Sud. Ce pays était à la pointe du développement économique de l'Afrique, mais son succès faisait ressortir les faiblesses à la fois économiques et politiques. L'apartheid aurait pu ruiner financièrement l'Afrique du Sud. En fin de compte, les entreprises ne prospèrent pas dans des climats politiques ravagés par l'incertitude ; ainsi, la crise économique a littéralement forcé le Parti national à remettre l'apartheid en question pour le bien des résultats financiers. L'Afrique du Sud n'a pas pu, et n'aurait jamais pu, atteindre une autarcie économique, dont seuls les acteurs les plus importants dans l'économie politique internationale pourraient le faire. D'autre part, le Rwanda, avec son économie agricole moins développée, pourrait (ce qu'il a fait) procéder sur sa voie génocidaire sans se soucier des conséquences économiques. En effet, pour autant que nous savons, aucun livre consacré au génocide rwandais ne dépeint les extrémistes hutus, ni qui que ce soit d'autre

dans le pays, se soucier des conséquences économiques d'un génocide, ce qui aurait pu être le cas si les leaders hutus et d'autres allaient subir des pertes économiques massives à la suite de leurs actions. Nous voyons donc en l'Afrique du Sud et au Rwanda deux environnements économiques radicalement différents, le premier semble avoir été beaucoup plus vulnérable aux mesures économiques internationales de la carotte et du bâton alors que l'autre ne l'était pas. Nous voyons aussi des considérations économiques différentes de la part d'auteurs potentiels du génocide, puisque aucun leader hutu ne semblait se soucier de ses revenus, sa petite entreprise ou son exploitation agricole quand il saisis sa machette pour aller massacrer ses voisins.

Les frontières et les pays voisins

En outre, l'Afrique du Sud et le Rwanda ont vécu des expériences profondément différentes dans les années menant à 1994 en ce qui concerne les pays limitrophes. Dans ce court article, nous ne pouvons pas examiner la complexité des relations internationales des pays voisins, mais il est clair que ce que nous pourrions appeler les régions frontalières ont joué un rôle important dans la réduction des chances de génocide en Afrique du Sud et leur encouragement au Rwanda. Prenez par exemple l'indépendance de la Namibie en 1990, qui a à la fois réglé et éliminé le conflit du Sud-Ouest africain allemand. Comme l'a noté Adrian Guelke, les événements du Sud-Ouest africain ont profondément modifié pour toujours la dynamique des relations entre l'ANC et le Parti national : « Le processus de règlement namibien a conduit à la perte par l'ANC de ses camps en Angola. L'ANC a aussi fait face à pratiquement aucune chance de pouvoir se reconstituer ailleurs en Afrique australe... Il ne resta à l'ANC aucune option réelle autre que la recherche de négociations de bonne foi⁵⁰ ».

L'Afrique du Sud s'était activement engagée dans la guerre en Namibie, avec l'ANC comme l'un de ses adversaires. En Angola, où les forces cubaines et angolaises ont été engagées contre les rebelles soutenus par l'Afrique du Sud, la bataille de Cuito Cuanavale, comme Saul Dubow l'a observé à juste titre, avait affaibli le gouvernement de Pretoria et a révélé la vulnérabilité de l'Afrique du Sud à l'égard de ses conflits frontaliers⁵¹. Ainsi, et paradoxalement, aussi bien l'ANC que le gouvernement blanc de l'Afrique du Sud ont été affaiblis par les questions frontalières. En fin de compte, les deux parties ont été fustigées par ces événements ; par conséquent, l'espace a été créé pour trouver une solution au conflit politique dans leur pays. Par conséquent, perdant à l'étranger (mais près de chez eux) a présenté une opportunité pour des négociations. En outre, si l'on ajoute les changements internationaux à l'époque, à la fois au Mozambique et au Zimbabwe, nous avons une série complexe et fortuite d'événements des pays situés juste au nord, qui, ironiquement, et de manière imprévisible a changé la structure des relations internationales dans la région, ainsi que la nature de la politique et les perspectives politiques. Rien de tout cela ne signifie que Mandela et de Klerk n'ont pas joué des rôles importants dans les drames frontaliers ni qu'ils devraient renoncer à leurs prix Nobel de la paix au nom de l'ajustement structurel frontaliers. Cela suggère toutefois qu'une focalisation excessive sur la

nature du leadership peut causer autant de distorsions du dossier historique le plus éloquent de la défense par Goldhagen de grands hommes tels que Mandela.

La frontière du Rwanda offre un tableau très différent qui, malheureusement, a rendu le génocide probable avec ou sans des dirigeants de grande, voire même moyenne, envergure. Notre hypothétique placement de Mandela à Kigale n'aurait eu aucune influence sur la situation radicalement différente dans les zones frontalière à laquelle il aurait été confronté. Les tueries épisodiques au Rwanda et au Burundi avait chassé un grand nombre des Hutus minoritaires dans les pays limitrophes où ils avaient formé des forces militaires en conjonction avec, ou avec l'approbation de ces états voisins ou ce qui équivalait à des milices indépendantes. Par conséquent, le gouvernement du Rwanda était entouré non seulement d'autres pays relativement rassurants pour son corps politique, mais aussi par d'ex-Hutus qui avaient vécu auparavant dans le pays et étaient maintenant sur la frontière en Ouganda, au Burundi et en République démocratique du Congo. Cela nous rappelle un exemple historique qui est intéressant dans le cas qui nous occupe ici et ailleurs. Au moment de l'horrible massacre des Protestants par des Catholiques en août 1572, connu sous le nom de Massacre de la Saint Barthélémy, les Catholiques à Paris étaient effrayés par la présence à la périphérie de la ville d'une armée protestante. Par conséquent, une partie de la motivation du massacre de tous les Huguenots lors de cette nuit chaude et humide a été en partie due par la peur générée par une psychologie du « eux ou nous », qui a souvent lié à la fois la peur de l'invasion et de la subversion à des résultats plutôt affreux. Un exemple est-africain tiré de l'excellent ouvrage de Mahmood Mamdani sur le génocide du Rwanda suffira. Au Burundi, un grand nombre d'Hutus avaient été tué (dont beaucoup de jeunes étudiants) par des Tutsis, provoquant une avalanche de colère et un déferlement d'Hutus déplacés fuyant vers la frontière nord pour se réfugier au Rwanda. En plus du facteur important des armées tutsies à la frontières de l'Ouganda voisin, des Hutus furieux dans le pays ont ajouté au mélange particulièrement inflammable qui a aidé à déclencher la conflagration génocidaire en avril 1994⁵². Dans son effort pour éliminer les variables structurelles comme importantes dans les événements génocidaires, Goldhagen ignore tout simplement les façons plus ou moins subtiles, et moins subtiles, dont les structures et les personnalités agissent de concert dans des cas déterminés. L'analyse comparative de l'Afrique du Sud et du Rwanda révèle une image beaucoup plus complexe et problématique. Il est très peu probable Mandela ou tout autre grand leader aurait pu changer les circonstances de ces conditions.

Les perceptions internationales et la chute du mur de Berlin

Dans un livre récent sur l'histoire et la fin de l'apartheid, Saul Dubow examine la politique intérieure sud-africaine dans le contexte des changements majeurs dans les affaires internationales à des milliers de kilomètres de là. Le facteur clé international permettant de comprendre la situation apparaît en 1989. Comme l'écrit Dubow, « L'évènement le plus transformateur fut la chute du mur de Berlin en novembre 1989 et l'effon-

drement rapide des régimes communistes d'Europe de l'Est. D'un seul coup, cela a éliminé un fondement clé du pouvoir du Parti national en Afrique du Sud⁵³.

Il est impossible de surestimer l'importance de l'effondrement du communisme. Il n'a pas seulement changé le débat national en Afrique du Sud en coupant court aux affirmations que le pays pourrait devenir communiste, mais a aussi détruit les arguments de nombreux observateurs conservateurs à l'étranger que dans un monde aussi cruel, la *realpolitik* a fait de de l'apartheid le moindre mal, l'autre étant le communisme fermement établi à la pointe du continent. Tout comme Mikhaïl Gorbatchev éloignait l'Union soviétique de son passé communiste à un État plus libéral et démocratique, de Klerk, à l'instar du dirigeant russe, pouvait alors opter pour une transformation politique et sociale tout aussi dramatique. Plus important encore est que les États-Unis n'avaient plus à craindre une conquête soviétique s'ils s'opposaient à un État raciste.

Bien que l'Afrique du Sud a été considérablement influencé par l'effondrement du communisme, il fut pratiquement un non-événement au Rwanda. L'histoire de la violence et des flambées de massacre au Rwanda avaient rien, ou pas grand-chose, à voir avec la guerre froide ; ainsi il n'y avait pas de chaîne réaction au Mur de Berlin dans le contexte de l'affrontement entre Hutus et Tutsis pour encourager une réconciliation des différences ethniques. Parce que la guerre froide avait relativement peu d'importance en termes de gain territorial au Rwanda, sa fin ne prévoyait pas de place pour le règlement des différends. Cependant, le génocide au Rwanda n'a pas été exempt des principaux événements internationaux. Par exemple, la réticence de l'administration Clinton à intervenir au Rwanda est en partie due de son retrait de Somalie, où les tentatives d'aider ce pays déchiré par la guerre se sont soldés par la retransmission autour du monde d'images graphiques de soldats américains tués dont les cadavres étaient traînés publiquement dans les rues de Mogadiscio. Le conflit du Rwanda est resté relativement peu touché par la politique de la guerre froide, ce qui permit au génocide de se dérouler sans attirer une grande attention. Il est également important de noter que l'action des militants antiracistes américains était focalisée sur la couleur plutôt que sur l'ethnicité. Ils ont été renforcés dans leurs efforts pour mettre fin au régime d'apartheid par l'effondrement du communisme, mais leurs sympathies n'étaient pas axées sur la violence des noirs sur les noirs. Aux États-Unis, dont le passé avait été marqué par les troubles raciaux et, ce qui est le plus important, l'esclavage, une grande importance a toujours été accordée aux questions raciales. La violence ethnique noire ne pouvait pas, et ne semble pas, marquer ou raisonner de la même manière, et aucune alliance n'a existé pour bâtir des coalitions pro-Hutus ou pro-Tutsis aux États-Unis ou pour susciter un intérêt à l'égard d'événements aussi étrangers à l'expérience américaine. Notre propre passé a focalisé l'attention sur l'Afrique du Sud comme un génocide potentiel au Rwanda cela ne pouvait tout simplement pas arriver. Transplanter Nelson Mandela au Rwanda ne pouvait pas affecter la mémoire et l'expérience historiques de manière substantielle. Paradoxalement, la longue et terrible histoire du colonialisme a créé une toile de relations entre noir-blanc qui semble agir en faveur de la prévention d'un génocide en Afrique du Sud. L'histoire de la violence tribale

noire n'a pas trouvé de résonance en Occident, et n'a pas été un élément essentiel de son imagination ni de son anticipation génocidaire.

Conclusion

Nous ne suggérons pas que les grands leaders et la dynamique des structures au sein des états ne comptent pas, et nous nous refusons résolument à dénoncer les questions que nous avons signalé dans le travail de Goldhagen et Traniello, et bien d'autres, qui limitent les facteurs complexes qui provoquent ou empêchent un génocide à une ou quelques variables. Cela dit, nous appelons à une extension des paramètres de l'analyse structurelle aux structures économiques et politiques qui existent indépendamment des personnalités politiques dans une nation et qui vont bien au-delà des structures et des institutions internes en place dans ce contexte. Cela va nous permettre de poser une série de nouvelles questions sur les raisons pourquoi le génocide se produit, ou ne se produit pas, ce qui pourrait ouvrir de nouvelles possibilités d'enquêtes sur le niveau réel des risques. Par exemple, si le résumé de Traniello sur le sens commun de la destinée était exact en 1994 en Afrique du Sud, alors ce facteur non structurel aurait constitué une importante résilience qui a désamorcé subtilement le risque d'une intention génocidaire que chacune des parties au conflit n'aurait jamais franchi le Rubicon en souhaitant l'élimination pure et simple du groupe rival. Le défi pour les nouvelles stratégies de prévention du génocide est alors non seulement d'identifier ces résiliences, mais aussi pour veiller à ce que la mise en œuvre de stratégies de prévention des atrocités renforce et ne sape pas inconsciemment ces « intangibles » positifs.

Le Rwanda et l'Afrique du Sud opéraient en outre tous dans des environnements internationaux radicalement différents, particulièrement en termes de liens économiques internationaux, les questions frontalières et l'impact des transitions politiques mondiales sur la place de ces pays africains dans la nature sans cesse changeante de la politique internationale. Les événements internationaux tels que la chute du Mur de Berlin peuvent influencer l'ordre mondial d'une manière traumatisante pour certains pays, mais être à peine perceptibles pour d'autres. Dans ce cas, l'Afrique du Sud a prouvé être profondément affecté par les événements, leurs répercussions et les dynamiques changeantes du pouvoir des pays à des milliers de kilomètres de là, alors que le Rwanda ne l'était pas. L'effondrement de l'Union Soviétique était en grande partie un non événement pour les Hutus génocidaires et leurs victimes tutsies, un clapotis dans la piscine internationale dans laquelle toutes les nations nagent. Inversement, pour l'Afrique du Sud, la chute du communisme constituait un raz de marée dont la nation a émergé, transformé à jamais.

Enfin, que pouvons-nous dire de plus sur la prévention du génocidesu, à la lumière de cette analyse ? Certes, ces conclusions ne sont pas censées impliquer que les politiques de prévention du génocide qui cherchent à réduire les risques inhérents aux structures et institutions des pays vulnérables n'ont pas d'importance. Nous pouvons encore proclamer haut et fort « plus jamais », tout en reconnaissant simultanément que l'imprévisibilité de la politique internationale et les événements échappant au contrôle de l'action humaine

peut façonner « plus jamais » de manière à économiser qu'à des dépenses massives en termes de vies humaines. « Plus jamais » est un espoir et une prière, mais les changements économiques et politiques internationaux qualifient profondément ce genre d'espoir et de prière. En le transformant en un axiome et un commandement, nous serons toujours condamnés à la déception et peut-être même contribuerons-nous à la désillusion sur le terrain. Au lieu de cela, nous devons rester lucides dans notre reconnaissance du fait que le système mondial ne respecte pas toujours les meilleurs plans, et nous devons prendre consciemment la décision de continuer à faire preuve de souplesse à la fois dans nos évaluations et dans nos stratégies d'intervention.

Notes

1. GOLDHAGEN, Daniel Jonah, *Worse than War: Genocide, Eliminationism, and the Ongoing Assault on Humanity*, New York : Public Affairs, 2009, p. 295.
2. *Id.*
3. *Id.*
4. *Id.*, p. 296.
5. GAY, Peter, *The Party of Humanity: Essays in the French Enlightenment*, New York : W. W. Norton, 1971.
6. GOLDHAGEN, *Worse than War*, p. 30, pp. 67–74, pp. 294–297.
7. *Id.*, p. 76.
8. *Id.*
9. TRANIELLO, Marisa, « Power-Sharing: Lessons from South Africa and Rwanda », *International Public Policy Review* 3, no. 2, mars 2008, pp. 28–43, www.ucl.ac.uk/ippr/journal/downloads/vol3-2/Traniello.pdf.
10. Pour des exemples d'études négatives du génocide, voir MANN, Michael, *The Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleansing*, New York : Cambridge University Press, 2005 ; et MIDLARSKY, Manus I., *The Killing Trap: Genocide in the Twentieth Century*, New York : Cambridge University Press, 2005.
11. STRAUS, Scott, « 'Destroy Them to Save Us': Theories of Genocide and the Logic of Political Violence », *Terrorism and Political Violence* 24, no. 4, 2012, p. 555, <http://users.polisci.wisc.edu/straus/Straus%20Destroy%20Them%20to%20Save%20Us%202012.pdf>.
12. « *Genocide in Rwanda* », United Human Rights Council, consulté le 18 juin 2015, www.unitedhumanrights.org/genocide/genocide_in_rwanda.htm.
13. TRANIELLO, « *Power-Sharing* », p. 30.
14. BEINART, William, *Twentieth-Century South Africa*, Oxford, Royaume Uni : Oxford University Press, 2001, pp. 143–262 ; et STRAUS, Scott, *The Order of Genocide: Race, Power, and War in Rwanda*, Ithaca, New York : Cornell University Press, 2006, pp. 175–200.
15. TRANIELLO, « *Power-Sharing* ».
16. HOROWITZ, Donald L., *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley : University of California Press, 1991, pp. 18–38.
17. GOLDHAGEN, *Worse than War*, p. 485.
18. *Id.*

19. Voir MELSON, Robert, *Revolution and Genocide: On the Origins of the Armenian Genocide and the Holocaust*, Chicago : University of Chicago Press, 1992 ; VALENTINO, Benjamin A., *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the 20th Century*, Ithaca, New York : Cornell University Press, 2004 ; et STRAUS, *Order of Genocide*.

20. GOLDHAGEN, *Worse than War*, p. 485.

21. Voir SÉMELIN, Jacques, *Purify and Destroy: The Political Uses of Massacre and Genocide*, trad. SHOCH, Cynthia, New York : Columbia University Press, 2007 ; KIERNAN, Ben, *Blood and Soil: A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur*, New Haven, Connecticut : Yale University Press, 2007 ; et OVERY, Richard, *The Dictators: Hitler's Germany and Stalin's Russia*, 1^e éd. américain, New York : W. W. Norton and Company, 2004.

22. SÉMELIN, *Purify and Destroy*, p. 22.

23. TRANIELLO, « *Power-Sharing* ».

24. *Id.*, p. 30.

25. *Id.*, p. 41.

26. *Id.*, p. 35.

27. *Id.*, p. 35, p. 38.

28. *Id.* P. 35.

29. MELSON, *Revolution and Genocide*, pp. 18–19.

30. CHALK, Frank et JONASSOHN, Kurt, *The History and Sociology of Genocide: Analyses and Case Studies*, New Haven, Connecticut : Yale University Press, 1990, pp. 12–15.

31. CHIROT, Daniel et MCCAULEY, Clark, *Why Not Kill Them All? The Logic and Prevention of Mass Political Murder*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 2006, pp. 31–36.

32. TRANIELLO, « *Power-Sharing* ».

33. *Id.*, p. 29.

34. OVERY, *Dictators*.

35. TRANIELLO, « *Power-Sharing* ».

36. SISK, Timothy D. et STEFES, Christoph, « Power Sharing as an Interim Step in Peace Building: Lessons from South Africa », in *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, éd. ROEDER, Philip C. et ROTHSCCHILD, Donald, Ithaca, New York : Cornell University Press, 2005, pp. 293–318.

37. LEMARCHAND, René, « Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi and South Africa in Comparative Perspective », *Journal of Modern African Studies* 32, no. 4, 1994, pp. 581–604 ; et STETTENHEIM, Joel, « The Arusha Accords and the Failure of International Intervention in Rwanda », in *Words over War: Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, éd. GREENBERG, Melanie C., BARTON, John H., et MCGUINNESS, Margaret E., New York : Rowman and Littlefield, 2000, pp. 213–236, <http://carnegie.org/fileadmin/Media/Publications/PDF/Words%20Over%20War%20Mediation%20and%20Arbitration%20to%20Prevent%20Deadly%20Conflict.pdf>.

38. STETTENHEIM, « *Arusha Accords* », p. 230.

39. TRANIELLO, « *Power-Sharing* ».

40. *Id.*, p. 39.

41. STETTENHEIM, « *Arusha Accords* », p. 230.

42. SCORGIE, Lindsay, « Rwanda's Arusha Accords: A Missed Opportunity », *Undercurrent* 1, no. 1, 2004, p. 72, <http://dSPACE.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/23742/1/Rwandas%20Arusha%20Accords%20A%20Missed%20Opportunity.pdf?1>.

43. TRANIELLO, « *Power-Sharing* », p. 39 ; et SCORGIE, « Rwanda's Arusha Accords », p. 72.
44. TRANIELLO, « *Power-Sharing* », p. 29, pp. 35–36, p. 38, p. 39, p. 41, p. 42.
45. *Id.*, p. 35.
46. STRAUS, « *Destroy Them to Save Us* », pp. 554–555.
47. GOLDHAGEN, *Worse than War*, e.g., pp. 295–297.
48. WORDEN, Nigel, *The Making of Modern South Africa: Conquest, Segregation, and Apartheid*, 3^e éd., Oxford, Royaume Uni : Blackwell, 2000, p. 153.
49. *Id.*, p. 145.
50. GUELKE, Adrian, *Rethinking the Rise and Fall of Apartheid*, New York : Palgrave Macmillan, 2005, p. 160.
51. DUBOW, Saul, *Apartheid: 1948–1994*, Oxford, Royaume Uni : Oxford University Press, 2014, p. 263.
52. MAMDANI, Mahmood, *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 2001, p. 215–218.
53. DUBOW, *Apartheid*, p. 264. Voir aussi EADES, Lindsay Michie, *The End of Apartheid in South Africa*, Westport, Connecticut : Greenwood Press, 1999, p. 76.

L'Opération Serval

Une analyse de la stratégie française contre les djihadistes du Mali

STÉPHANE SPET*

Comme pour les événements survenus deux ans plus tôt à Benghazi, les équipages des quatre Mirage 2000D qui avaient décollé dans la soirée du 11 janvier 2013 du Tchad à destination de Kona, au centre du Mali, savaient qu'ils étaient sur le point d'effectuer une mission qui devait arrêter l'offensive djihadiste qui visait à sécuriser Bamako et sa population. Cette fois, ils n'étaient pas seuls car les forces spéciales françaises étaient déjà sur le terrain, prêtes à apporter leur puissance de feu. Les forces françaises voulaient empêcher les combattants djihadistes de créer un califat au Mali. Elles savaient aussi que l'élimination de toute activité djihadiste au Mali serait un autre défi, plus politique, destiné de s'emparer des flèches de l'arc djihadiste.

En répondant à l'appel d'aide du président malien pour empêcher les djihadistes de piller Bamako et de créer un état islamique radical, le président François Hollande a consenti d'engager son pays au Sahel pour lutter contre les djihadistes. En l'espace d'une semaine, l'opération Serval a mis sur pied une force interarmées qui a arrêté l'offensive djihadiste et repris l'initiative. En deux mois, la coalition dirigée par la France avait libéré l'ensemble du territoire malien après la destruction des bastions djihadistes de l'Adrar des Ifoghas en appliquant une stratégie qui a surpris aussi bien les ennemis que les alliés. Le 31 juillet 2014, ce premier chapitre de la guerre contre le terrorisme au Sahel s'est officiellement conclu par une victoire et la réalisation de tous les objectifs fixés.

* L'auteur est détaché à l'Air War College, Air University, Maxwell AFB, Alabama. Il est pilote de chasse de l'armée de l'Air française, titulaire d'un diplôme en ingénierie de l'École de l'Air et diplômé, en 1999, de l'académie avec une maîtrise en sciences aéronautiques. Il compte presque 2500 heures de vol, principalement sur Mirage 2000D. Le lieutenant-colonel Spet a pris part à l'opération *Enduring Freedom*, aux activités de la Force internationale à la sécurité, aux opérations *Odyssey Dawn*, *Unified Protector* et Serval en tant que commandant des chasseurs bombardiers français (Rafale, Mirage 2000D et Mirage F1CR) du 11 janvier au 6 février 2013. Par conséquent, il a vu le processus de décision et la mise en œuvre de la stratégie française « de l'intérieur ». Ayant servi à Djibouti, au Tchad et au Mali, il est aussi un stratège de l'Afrique. Avant son détachement à l'Air War College, il commandait pendant deux ans l'escadron de chasse 1/3 Navarre à la base aérienne Nancy-Ochey.

Cet article est dédié à la mémoire du capitaine Mathieu Bigand (de l'armée de l'Air française, escadron de chasse 1/3 Navarre) qui a pris part à la première mission de bombardement de l'opération Serval et mourut le 26 janvier 2015 lors d'une mission menée dans le cadre du Programme de leadership tactique au service de son pays.

Ce premier succès dans la lutte contre les terroristes dans le Sahel est expliqué par l'adhésion à trois principes stratégiques : 1) une direction politique clairement définie au niveau politique le plus élevé, en se fondant sur une bonne compréhension de la situation et de ses causes afin d'éviter les pièges politiques ; 2) une combinaison d'économie de moyens, d'initiative et de concentration de forces exprimée dans l'emploi des forces spéciales encadrant les forces armées locales avec l'appui de la puissance aérienne pour localiser et détruire l'ennemi et d'affaiblir sa volonté de combattre ; et 3) la pleine utilisation de type « présence sur le terrain » pour conserver l'initiative non seulement en maintenant le territoire acquis par les forces spéciales et la campagne aérienne, mais aussi en concentrant une force massive sur le point faible de l'ennemi lors de l'assaut final contre la forteresse djihadiste en façonnant une stratégie de sortie pour éviter un borbier¹. Après avoir examiné les origines du conflit, cet article analyse la manière dont la stratégie française s'est révélée efficace en respectant les grands principes stratégiques pour vaincre les djihadistes au Mali. Il examine ensuite le plan de sortie qui a semé les germes d'un succès à long terme.

Les origines du conflit

Un État faible doté d'une armée faible incapable de sécuriser un vaste territoire

Deux fois la taille de la France, pays enclavé, le Mali est l'un des pays les plus pauvres dans le monde, se classant au 176^e rang selon l'indice de développement humain². Connu pour sa corruption, il dépendait d'un système de népotisme créé par le président déchu Amadou Toumani Touré de 2002 à 2012, à travers lequel l'élite politique s'est enrichie³. Malgré le programme de formation des forces d'opérations spéciales mis en place par les États-Unis, la France et l'Allemagne pour créer une force militaire à vocation antiterroriste, les forces militaires maliennes ont été vaincues et forcées par les djihadistes d'évacuer 60 pour cent du pays dans sa partie nord au printemps 2012⁴. En outre, depuis l'indépendance en 1960, le gouvernement malien n'a manifesté aucun intérêt pour le développement du Nord du pays. Le manque de soutien et d'assistance pendant les périodes de sécheresse permet de mieux comprendre le sentiment d'abandon éprouvé par les populations arabes et touaregs.

La rébellion touareg

Représentant environ cinq pour cent de la population malienne, les Touaregs sont des éleveurs nomades dont la population est dispersée dans tout le Sahel et au Mali⁵. Ils résident principalement à Tessalit, Gao et Kidal, et pratiquent une forme syncrétique d'Islam qui allie de nombreuses pratiques autochtones et préislamiques⁶. Marginalisés pendant des années, les Touaregs ont toujours aspiré à l'indépendance ou ; par conséquent, ils ont conduit de nombreux soulèvements qui ont été sévèrement réprimés par le gouvernement central en 1963, en 1990, sous la direction d'Iyyad ag Ghali, en 2006 et en 2011. Selon eux, les deux accords signés avec le gouvernement central malien à Taman-

rasset (1992) et à Alger (2006), n'ont pas conduit à une plus grande autonomie ni à un rôle accru des Touaregs locaux au sein des forces de sécurité et dans le développement économique. Ainsi, la marginalisation politique et économique représente les véritables racines des revendications des Touaregs, alors que les croyances religieuses et l'appartenance ethnique se sont révélées des éléments secondaires qui ont compliqué le problème.

Renforcés par le retour d'anciens mercenaires de Mouammar Kadhafi chargés d'armes lourdes et de munitions des dépôts libyens, les dirigeants des différentes factions touarègues ont formé le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) en octobre 2011⁷. Il est important de noter que ce groupe, sous la direction de membres de la tribu aristocratique de Kidal, ne représente ni tous les Touaregs ni toutes les populations du Nord. Les divisions entre Touaregs reposent principalement sur leur statut au sein de cette société aristocratique et sont essentielles pour expliquer l'existence de nombreuses factions au sein de l'ethnie touareg.

Les groupes djihadistes

Précédemment connu sous le nom de Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), Al-Qaïda au Maghreb (AQMI), retrace ses origines en Algérie, comme en témoigne la citoyenneté de ses dirigeants. Les actions antiterroristes brutales menées avec succès par l'Algérie ont repoussé AQMI dans les pays voisins où l'organisation a développé une campagne très lucrative des enlèvements contre rançon⁸. Originaire de Gao, le Mouvement pour l'unité en Afrique de l'Ouest (MUJAO) est un groupe terroriste connu pour ses activités de contrebande, alors qu'Ansar al Dine est un groupe salafiste créé par Iyad ag Ghali, le célèbre aristocrate touareg qui est devenu islamiste au début du siècle. L'AQMI partage avec ses deux principaux alliés un objectif qui vise à remplacer tous les gouvernements du « Sahelistan » avec des états de charia appropriés⁹. Ces groupes djihadistes, qui ont trouvé un terrain favorable dans les communautés wahhabites radicalisées qui se sont répandues dans le Nord du Mali, considèrent la charia comme une option prévue par la déclaration du 19 janvier 2012 du président du Haut comité islamique malien¹⁰. Ainsi, les revendications politiques des Touaregs prirent ont pris une dimension religieuse.

Le pacte faustien

Entre janvier et avril 2012, le MLNA, sous le commandement de Mohammed Ag Najem et Bilal Ag Acherif (deux anciens colonels de l'armée de Kadhafi), allié aux trois groupes djihadistes, ont conquis une grande partie du Nord du Mali. Cette série de défaites subies par l'armée malienne a conduit à un repli stratégique au sud de la boucle du Niger et à un coup d'État militaire à Bamako le 22 mars 2012. Parmi les défaites maliennes, il est intéressant de noter que le général malien El Haj Gamou, un Touareg appartenant à une caste inférieure qui a intégré les forces armées maliennes après les soulèvements touaregs des années 1990, a farouchement défendu la ville de Kidal contre les

forces moudjahidines au début de 2012. Néanmoins, il a été forcé de se retirer avec ses troupes vers le Niger.

Appliquant leur programme, les Islamistes, peu intéressés par l'idée d'un Azawad libre et laïque, ont marginalisé le MLNA laïque et imposèrent une loi stricte de la charia dans la zone conquise¹¹. Ainsi, le MLNA, récompensé de son pacte faustien avec les djihadistes qui ont pris le contrôle de l'Azawad, a proclamé un cessez-le-feu unilatéral. Préoccupée par la réticence de l'armée malienne à restaurer les institutions démocratiques, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a réagi en instaurant un boycott économique qui a réussi à contraindre les putschistes à installer le président de la Chambre Dioncounda Traoré comme président du Mali, conformément à la Constitution. Devant l'échec des négociations avec les djihadistes et afin de restaurer l'intégrité du Mali, la CEDEAO, l'Union africaine et les experts militaires maliens ont adopté un concept stratégique interarmées des opérations pour déployer les forces armées ouest-africaines afin de rétablir l'intégrité du Mali.

La stratégie française au Mali et sa mise en œuvre

Une orientation politique claire

Les djihadistes ont décidé de saisir l'initiative lorsque la pression a augmenté avec l'adoption de la Résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU), autorisant le déploiement d'une Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (AFISMA), qui sanctionnait la prise de toutes les mesures nécessaires pour rétablir l'intégrité territoriale du Mali¹². Deux colonnes d'environ 80 et 30 véhicules, la plupart avec une plateforme d'armement, et 5 ou 6 membres d'équipage, se sont dirigés vers Konna et Diabaly¹³. Réalisant que les djihadistes étaient à moins d'une journée de Bamako, le président Traoré a officiellement demandé l'aide de la France, qui a agi le 11 janvier, en vertu de l'article 51 de la Charte de l'ONU, qui prévoit le droit des pays à l'autodéfense, y compris l'autodéfense collective, contre une attaque armée¹⁴. Il est possible que le « discours de Dakar » du président Hollande, expliquant que la France avait fini avec ses ingérences dans les affaires intérieures africaines, et l'inaction des troupes françaises en Afrique centrale en décembre 2012, auraient conduit les djihadistes à croire que la France n'agirait pas¹⁵.

Pendant des mois, et en dépit des doutes exprimés par ses alliés, la France a utilisé la diplomatie dans un effort vigoureux pour élaborer une solution africaine à un problème africain¹⁶. Cette solution, bien que suscitant des inquiétudes au sujet de son efficacité militaire car ne reposant que sur les forces africaines, impliquait l'adoption de la version française de « diriger en arrière-plan » sans engager des forces combattantes. Ainsi, la France permettrait d'éviter les désavantages économiques et politiques, car la France était encore perçue comme l'ancienne puissance coloniale en Afrique de l'Ouest.

Il n'est pas surprenant que la France a souhaité s'en tenir au plan multinational initial moyennant quelques ajustements. Selon le président Hollande, les objectifs étaient

d'aider les forces militaires maliennes de bloquer l'offensive des djihadistes vers Bamako et à les repousser pour assurer la sécurité de la population civile ; et de faciliter la mise en œuvre des résolutions internationales par un déploiement rapide de deux missions complémentaires : l'AFISMA et l'EUTM, la mission de formation de l'Union européenne au Mali¹⁷. Par conséquent, comme ce fut le cas il y a trente ans au Tchad contre des forces libyennes, l'intention de la France était simplement de mettre fin à l'avance des djihadistes et de les endiguer dans une première phase. Ensuite, une fois les forces maliennes bien formées par l'EUTM, les forces françaises soutiendraient une contre-offensive malienne soutenue par l'AFISMA pour repousser les djihadistes¹⁸.

Le 12 janvier, après la contre-offensive française initiale, le président Hollande a décidé d'adapter la stratégie initiale en saisissant l'initiative¹⁹. Ainsi, après l'offensive djihadiste, les forces françaises, ainsi que les restes des forces maliennes libéreraient le Nord du Mali sans attendre la constitution de la coalition africaine²⁰. Cette décision politique est bien plus risquée pour la France dans la mesure où les pertes pourraient être plus lourdes. En fait, compte tenu de l'aversion de l'opinion publique à l'égard des pertes, c'était une option dangereuse qui pouvait mettre en péril l'opération et pourrait faire perdre rapidement à la fois le soutien interne et international. Un élément qui a pesé lourdement sur cette décision était le désir de détruire les djihadistes avant qu'ils aient le temps d'abandonner le champ de bataille pour se mettre hors d'atteinte²¹. En effet, « saisir l'initiative et ne jamais relâcher la pression exercée sur les djihadistes » a été la devise des forces françaises. En quelques jours, comptant sur les 75 pour cent sur ses alliés pour la première projection de la force, la France serait en mesure d'exhiber suffisamment de force militaire pour accomplir cette tâche en reprenant la boucle du Niger²².

Éviter les pièges politiques

De toute évidence, la France avait adopté une stratégie flexible, prenant en considération l'ensemble du contexte et les enjeux locaux difficiles tout au long de l'opération. Le premier piège à éviter est l'isolement et le fantôme du colonialisme. Sur la scène diplomatique, la France a obtenu le soutien de tous les pays africains de la région, y compris l'Algérie, quoique discrètement²³. Le processus de déploiement de l'AFISMA s'est accéléré, les frontières de la Mauritanie furent fermées, et le Tchad a envoyé plus de 1000 de ses soldats les mieux entraînés pour les opérations de désert. Le 17 janvier, les premières centaines de soldats africains de l'AFISMA sont arrivées à Bamako. Ainsi, la France a réussi à internationaliser ce conflit transfrontière, et les pays africains ont assumé leur part du fardeau.

Bâtir une coalition est toujours un défi, comme en témoigne l'absence de consensus au sein de l'Union européenne au sujet d'un engagement sur le front malien (les principaux pays européens ont agi de façon bilatérale pour apporter un soutien logistique à l'opération française²⁴). La France réussit à attirer la majorité des pays du Sahel dans une coalition. Le fait que chaque pays a apporté ses priorités, ses perspectives et ses intérêts, sa stratégie, ses structures de commandement, ses règles d'engagement et ses restrictions

aurait pu conduire à des tensions et affaiblir la coalition. En fait, le leadership français a évité ce piège classique en assumant pleinement le commandement et la conduite de l'opération, et en imposant sa stratégie lors de la phase offensive sur ses alliés africains, qui ont donné carte blanche aux Français. En conséquence, la France a connu une unité dans l'action et a pu s'adapter rapidement à un environnement changeant quand la prise de décisions n'exigeait pas de consultations entre alliés.

Les dirigeants français ont également souhaité éviter le piège de perdre le soutien politique intérieur si la population ne croyait pas qu'une telle opération était d'un intérêt vital. À l'exception de quelques individus de peu d'influence, les membres de tous les partis politiques ont rapidement exprimé leur soutien à l'opération française. Parce que ce soutien pouvait s'effondrer à tout moment, le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, a joué un rôle clé en expliquant les opérations militaires aux médias et en étiquetant énergiquement les djihadistes comme les pires ennemis de la France. Les sondages d'opinion ultérieures ont montré un large soutien populaire²⁵. En outre, en utilisant une empreinte légère et en employant des moyens très efficaces, à savoir les forces spéciales et les ressources aériennes, la France a maintenu ses pertes humaines à un niveau acceptable pour l'opinion publique. En fait, La France avaient de nombreux avantages qui ont amélioré ses chances de succès, y compris des objectifs politiques raisonnables, un champ de bataille favorable (traquer les djihadistes en terrain découvert était plus facile que de le faire en milieu urbain), le soutien de la population qui a souffert des violations des djihadistes, la connaissance de l'armée malienne de l'environnement et des années de collecte du renseignement sur les djihadistes, qui se sont révélés d'une importance capitale dans le processus de ciblage.

Conscient du fait que l'un des principaux problèmes ayant conduit au succès des djihadistes en 2012 était les luttes intestines entre certains Touaregs et le gouvernement malien, les Français ont évité le piège mortel de nourrir une insurrection locale en tournant les Touaregs contre les forces de l'opération Serval. Leur premier geste a été d'accepter le soutien du MLNA, mais discrètement parce que la population du Sud pourrait interpréter cette action comme une trahison. La deuxième mesure a été l'utilisation judicieuse du colonel Gamou qui a pris part à la libération des villes touaregs. Dans la zone contestée où les Touaregs s'étaient installés, la France a empêché les forces maliennes non-touaregs d'essayer de libérer les villes touaregs, où elles auraient pu être considérées comme des envahisseurs plutôt que comme des libérateurs, sans parler de la crainte de représailles pour des Touaregs aux djihadistes. Par conséquent, les forces tchadiennes ont remplacé les forces maliennes pour la libération de Menaka (aux côtés de forces armées nigériennes) et de Kidal (avec les forces spéciales françaises). La présence de Touaregs dans la coalition signifie que les djihadistes ont perdu leur principal soutien. Sans aucun doute, les troupes françaises et leurs alliés ont amélioré leurs chances de succès sur le long terme en mettant en œuvre cette stratégie.

Enfin, plutôt que de se livrer à la construction de la nation classique, la France a cherché à apporter la sécurité au Mali en contenant la menace djihadiste. L'idée était de créer des conditions qui permettraient au Mali de reconstruire lui-même sur des fonda-

tions solides. Loin de rechercher la construction de la nation, la France voulait simplement restaurer le statu quo. Entre les coups d'état de 1992 et 2012, le Mali était proche d'une démocratie constitutionnelle dans laquelle les présidents de la République du Mali, ainsi que les maires et les parlementaires, ont été démocratiquement élus. Ces éléments clé, combiné à une économie qui pourrait être encouragée par une aide internationale et l'absence de motifs d'insurrection (sauf dans la zone touareg), expliquent le choix de la France de ne pas interférer dans les affaires intérieures maliennes. Les seules exceptions sont 1) la pression exercée par la France sur Traoré, le président par intérim du Mali, pour organiser des élections présidentielles en juillet 2013 et 2) la prévention des troupes maliennes de libérer les zones touaregs, qui étaient toutes deux destinées à semer les graines pour une solution politique à long terme²⁶. Dans ce contexte, la France pourrait se concentrer sur sa mission de lutte contre le terrorisme et d'éviter la perte d'énergie et l'influence politique qui accompagne l'ingérence dans les luttes politiques intérieures maliennes.

Économie de moyens, l'initiative et la concentration des forces

Compte tenu de l'inquiétude du président Hollande d'une attaque surprise avant l'arrivée de l'AFISMA, les planificateurs ont passé des semaines à la préparation de 64 dossiers cibles à partir d'images par satellite et du renseignement collecté par les forces d'opérations spéciales françaises afin de détruire les centres de commandement et de soutien logistique djihadistes²⁷. S'appuyant sur son réseau de bases opérationnelles permanentes d'outre-mer implantées en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Tchad, au Niger et au Burkina-Faso, la France a utilisé la vitesse et la réactivité de la puissance aérienne, combinées à l'audace de ses forces spéciales pour arrêter l'offensive. Après une première attaque de deux hélicoptères Mi-24 maliens contre un rassemblement de djihadistes à Konna, deux hélicoptères d'attaque Gazelle français se sont lancés vers cette ville et ont détruit de nombreuses camionnettes dans l'après-midi du 11 janvier 2013. Cette action a surpris les djihadistes et a renforcé le moral des forces terrestres maliennes en illustrant l'engagement sans réserve des Français²⁸. Dans la soirée, des chasseurs venus de N'Djamena ont détruit le centre de commandement d'Ansar Dine et quelques centres logistiques à Konna et dans les environs. L'effet psychologique sur les mercenaires peu motivés au service des djihadistes s'est révélé dévastateur²⁹. La campagne aérienne s'est poursuivie avec des frappes visant de nombreux dépôts logistiques et de munitions à Gao et à Tombouctou menées par quatre Rafale en route vers N'Djamena. Une fois arrivés, ils ont combiné leur puissance de feu à celle de six Mirage 2000D pour mener des frappes dans toute la zone sous occupation djihadiste et partout où un appui des forces spéciales serait nécessaire.

Le 14 janvier, la deuxième colonne djihadiste de camionnettes a atteint Diabaly sur l'axe occidental sans être engagée en raison de l'arrivée tardive des deux Mirage 2000D venus du Tchad³⁰. Une combinaison audacieuse d'hélicoptères d'attaque des forces spéciales et d'avions de combat ont engagé les camionnettes des djihadistes pendant deux

nuits et ont réussi à bloquer le deuxième axe de l'attaque djihadiste, mettant ainsi fin à leur offensive initiale.

Le 17 janvier, une force combinée de 400 combattants maliens et 40 hommes des forces spéciales françaises appuyée par des Mirage français a repris Konna. Il ne fait aucun doute que l'entrée des forces maliennes à la tête de la colonne a contribué à remonter le moral de la nation entière, tel que rapporté par les journaux télévisés. En une semaine, cette force a repris toutes les villes sur la route en direction de Gao, où un audacieux assaut interarmées a écrasé les derniers djihadistes qui n'avaient pas fui. Le premier à libérer la ville à la tête de ses troupes d'élite a été le célèbre colonel malien Haji Ag Gamou, qui était resté loyal au gouvernement central.

Le 30 janvier, la France a décidé d'envoyer trente commandos des forces spéciales pour sécuriser Kidal, contrôlé par le MLNA, une ville clé où de nombreux anciens combattants d'Ansar Dine avaient créé un nouveau mouvement qu'ils affirmaient ne pas être terroriste. Quelques jours plus tard, des forces tchadiennes ont participé à la prise de Kidal, respectant ainsi la sensibilité des Touaregs et libérant une importante communauté avec peu de ressources. Contrairement au plan pour l'Afghanistan, une fois libérés, les Maliens ne devaient pas construire une démocratie de type occidental, mais réinstaller un système politique acceptable.

La présence sur le terrain

Comme prévu, dans toute bonne planification stratégique, au cas où l'endiguement initial ne réussit pas, les forces de réaction rapide basées au Tchad et en Côte d'Ivoire ont été envoyées à Bamako dans l'après-midi du 11 janvier pour préparer une possible évacuation d'urgence de tous les ressortissants français et européens. Toutefois, avant la constitution des forces africaines pour la contre-attaque, la mission a changé de la sécurisation de Bamako et de l'endiguement de l'offensive djihadiste à la libération de la boucle du Niger. Cette évolution du plan initial s'expliquait par deux éléments principaux : le succès des frappes aériennes et les résultats de la percée des forces spéciales françaises et des restes des forces d'élite maliennes.

Par conséquent, une colonne de troupes maliennes et françaises qui se sont rassemblées à Bamako ont commencé leur avance sans combattre vers Tombouctou le 16 janvier. Malgré les premiers succès, le président Hollande, conscient que les médias français n'allaient pas tarder à parler de borbier, a poussé l'armée à accélérer le tempo des opérations et de reprendre rapidement l'une des principales villes du nord. Après la planification comprimée du jour J a été avancée à maintes reprises, une opération aéroportée a repris Tombouctou le 26 janvier sans aucune opposition de la part des djihadistes, qui avaient fui plus tôt.

Au début de février, seule une petite zone montagneuse est restée sous le contrôle des djihadistes. Cependant, elle est vite devenue leur fief où, après toutes ces retraites, ils ont trouvé refuge. Malgré le peu de combats, les forces terrestres conventionnelles, qui avaient avancé malgré les problèmes logistiques, allaient bientôt affronter l'ennemi. À

l'occasion d'une visite aux Émirats, le président Hollande a dit qu'il avait l'intention de « Détruire [les djihadistes] ou, si possible, les capturer³¹ ». Le cadre offre une certaine liberté aux forces armées et, après une frappe aérienne intensive dans la nuit du 2 février, les forces se dirigèrent vers l'Adrar des Ifoghas. Cette bataille décisive allait montrer que les djihadistes radicaux étaient déterminés à se battre jusqu'à la mort. Une force combinée de la brigade française Serval, comprenant 800 Tchadiens et Touaregs de l'armée malienne (les hommes de Gamou), soutenue par des avions de combat et des hélicoptères d'attaque, allaient détruire le bastion djihadiste en deux semaines. Cette réussite était fondée sur une tactique interarmées simple, employant des patrouilles à pied pour forcer l'ennemi à se découvrir et à s'exposer à la puissance de feu des avions de combat ou de l'artillerie³². Seulement trois soldats français sont morts lors de lourds combats rapprochés. La puissance de feu, la concentration de l'effort et la puissance massive mise en œuvre se sont avérées essentielles pour vaincre un ennemi extrêmement motivé.

Hormis quelques attaques désespérées avant la fin officielle de l'opération Serval, le 31 juillet 2014, aucun autre combat majeur n'eut lieu, et la France a adapté sa stratégie visant à améliorer la sécurité dans les zones libérées. Les forces terrestres se sont avérées essentielles en effectuant des missions de stabilisation pour empêcher les djihadistes de retourner dans ces zones libérées³³. Pendant ce temps, les forces spéciales et les moyens aériens allaient surveiller, repérer et détruire les derniers djihadistes au Mali. Comme décrit précédemment, la France a utilisé une stratégie militaire efficace qui a conduit au succès, mais, consciente qu'il est possible d'obtenir un succès tactique sans une victoire stratégique, les Français ont choisi des objectifs réalisables, presque dès le début de l'opération Serval.

Des objectifs réalisables et la solution à long terme pour la France

La stratégie française de sortie pour l'opération Serval peut se résumer comme suit : une solution multinationale, un processus politique et l'endiguement des activités terroristes à un niveau gérable. Le premier élément clé de la stratégie française de sortie a pris forme avant l'opération Serval avec le passage de la Résolution 2085 et le déploiement de l'AFISMA pour sécuriser le Mali, tous deux provoqués par l'offensive djihadiste. La France a évité ainsi un borbier et un engagement unilatéral en formulant une stratégie de sortie qui comprenait un retrait progressif, s'accompagnant simultanément du transfert de la responsabilité de la sécurité et la stabilisation à une force de maintien de la paix parrainé par l'ONU, levée par la CEDEAO et soutenue par une mission de l'Union européenne (EUTM) offrant conseils, mentorat et formation. En outre, la France a utilisé le levier économique à l'occasion de la conférence des donateurs pour le Mali organisée par l'Union africaine le 29 janvier, qui générée des contributions totalisant 453 millions de dollars³⁴.

Conférer une légitimité à un gouvernement élu à Bamako s'est avéré essentiel. Malgré l'engagement du gouvernement américain à la démocratie, sa réticence à reconnaître un gouvernement illégitime porté au pouvoir par un coup d'État qui s'est traduit par une

réticence à ravitailler des avions de chasse français au cours de la phase initiale. Cette situation a certainement obligé les dirigeants politiques français à maintenir la pression exercée sur les autorités maliennes à organiser rapidement des élections, qui ont eu lieu avec succès le 28 juillet et le 11 août 2013, aboutissant à l'élection d'Ibrahim Boubacar Keïta en tant que président³⁵. À Kidal, le processus démocratique avait été parachevé, apportant l'espoir d'une solution négociée entre les rebelles touaregs et le gouvernement central malien.

Il ne fait aucun doute que la résolution de ce conflit interne est la clé pour résoudre le problème du terrorisme à long terme dans le Sahel. Pendant des mois la France a réussi à empêcher les représailles du gouvernement central malien envers les Touaregs en empêchant les troupes maliennes de se masser dans les zones peuplées de Touaregs. Les Touaregs ont d'abord été acceptés par la population du Sud ; avec le temps toutefois, la pression née de la rue a forcé l'armée malienne à être déployée partout dans le pays. Le dilemme réside dans la tension entre la volonté d'autonomie des Touaregs et le respect de l'intégrité du territoire du Mali. La France a fait preuve d'une réticence déterminée à intervenir dans les affaires intérieures du Mali depuis le début de l'opération Serval. Bien entendu, les actions entraînent des réactions, et la France sait que les djihadistes pourraient revenir si la revendication d'autonomie des Touaregs ne trouve pas de solution. En tant qu'ancienne puissance coloniale, la France a beaucoup à perdre dans l'ensemble de ses anciennes colonies en s'ingérant dans les affaires intérieures maliennes. En équilibrant le court terme à sa grande stratégie, La France préfère se fier à un compromis malien qui a pour une fois des chances raisonnables d'être atteint dans la mesure où aucun camp ne souhaite un retour des djihadistes.

Avec la destruction de la forteresse terroriste d'Adrar des Ifoghas, la France savait que le début de la bataille a été gagnée, mais pas la guerre. Par conséquent, une décision devait être prise sur ce qu'il convenait de faire une fois les troupes maliennes formées par l'AFISMA et l'EUTM étaient déployées. La solution allait être une force légère mais endurante ayant deux missions : 1) agir en tant que force de réaction rapide appuyant l'AFISMA et les forces maliennes et 2) pourchasser les groupes terroristes dans tout le Sahel.

Étant donné que l'activité djihadiste ne se limitait pas au Mali, la France a décidé de réclamer une réponse régionale et a rassemblé avec succès une coalition regroupant tous les pays affectés par ce fléau. L'un des principaux avantages de cette organisation s'avère être la capacité de partager le renseignement, un facteur central dans la lutte contre les terroristes, car il aide les forces de coalition à les poursuivre et les détruire. Le principal piège à éviter est de perdre le soutien des populations locales par des frappes indiscriminées qui feraient des victimes chez les civils. Grâce à la géographie et le manque de soutien naturel de la population locale, les chasseurs français ont pu mener des frappes sur des cibles de grande valeur dans des zones où les pertes civiles seraient évitées. Par exemple, Abou Zeid, un des trois plus importants chefs djihadistes, a été tué lors d'une frappe aérienne qui a démontré l'efficacité du processus de traitement des objectifs précieux pour éliminer les chefs djihadistes³⁶.

Cette stratégie s'est révélée être raisonnable et efficace, équilibrant l'efficacité et la durabilité. Le recours à des drones, des avions de chasse, des fantassins d'élite et des éléments des forces spéciales permettrait de traquer les terroristes et de les éliminer dans la mesure du possible. Si la France peut conserver le soutien de son peuple pour cette opération humanitaire et peu coûteuse, selon toute vraisemblance, les terroristes ne reviendront pas.

Conclusion

L'opération Serval a totalement atteint les objectifs raisonnables du président Hollande. La France n'a jamais voulu créer un nouveau Mali, entièrement démocratique et prospère ; plus pragmatique, elle a cherché à mettre fin à l'expansion djihadiste dans le Sahel. La France n'est pas tombée dans les pièges stratégiques communs dans ce type de conflit, à savoir, l'impérialisme ou l'unilatéralisme, les objectifs flous, la faiblesse du leadership, l'ingérence dans les débats politiques internes locaux, l'érosion du soutien interne et la méconnaissance de la culture et de l'histoire locales.

L'efficacité de l'opération militaire découle de ses principes stratégiques de base et le fait que le leadership politique autorise les forces françaises de choisir les meilleurs moyens et méthodes pour garantir le succès. Les forces spéciales et la puissance aérienne ont joué un rôle central dans l'arrêt de l'offensive djihadiste et la libération du Mali occupé. Il n'y avait aucune chance que les stratèges français tomberaient dans le « syndrome de Billy Mitchell », en croyant que la guerre ne peut être gagnée que depuis l'air³⁷. Certains pourraient néanmoins soutenir que « ce sont les frappes aériennes de précision qui expliquent le succès de la France, alors que la campagne terrestre a joué un rôle marginal et inutilement risquée³⁸ ». Comme c'est souvent le cas, la vérité réside certainement dans une analyse objective, et le pire enseignement à tirer serait d'élaborer un mode opératoire générique à partir d'une opération particulière tributaire du contexte.

La France opérait avec de nombreux avantages contextuels qu'il convient de prendre en considération lors de l'élaboration d'une stratégie pour des opérations futures. Pendant des années, les djihadistes ont enlevé des ressortissants français dans le Sahel, déclenchant de vigoureuses campagnes de soutien dans les médias, ce qui peut expliquer peut-être pourquoi l'opinion publique française a estimé l'opération nécessaire et juste. Le même problème a conduit la France à recueillir pendant de nombreuses années des renseignements sur les terroristes qui s'est révélé critique lorsque l'opération Serval a créé la nécessité de frapper la logistique des djihadistes.

En outre, la France n'était pas seule dans son entreprise, bénéficiant de nombreux soutiens clés. Tous les pays environnants du Mali ont été impliqués dans la prévention de l'utilisation de sanctuaires par les djihadistes et de mener des opérations transfrontières. Considérée par les autorités maliennes comme leur dernier espoir, la France avait reçu carte blanche, permettant aux dirigeants français d'adapter rapidement leur stratégie visant à prendre l'initiative dans une situation changeante. Enfin, le principal soutien est venu sous la forme d'intelligence sur les djihadistes fournie par la population malienne, qui

a considéré les troupes françaises comme ses libérateurs après des mois de persécution de la part des djihadistes.

La culture a également joué un rôle important dans la victoire. La France a une longue histoire en Afrique et sait comment se battre dans sa « cour » ainsi que contre les djihadistes. Par exemple, les troupes coloniales françaises et la Légion étrangère, qui ont combattu pendant des décennies des insurgés en Afrique et en Afghanistan, ont lancé l'assaut final dans l'Adrar des Ifoghas en février 2013³⁹.

Enfin, la géographie s'est avérée avantageuse pour les forces françaises. La proximité du Mali de la France et de nombreuses bases militaires du réseau français en Afrique, a facilité des frappes aériennes et une projection de puissance rapide. En outre, il s'est avéré être beaucoup plus facile de poursuivre les djihadistes dans le désert ou de les frapper par voie aérienne dans leurs bastions isolés qu'en zone urbaine.

Indépendamment de ce succès initial, la lutte contre les djihadistes n'est pas terminée. La France peut mener une opération sur une échelle réduite dans le Sahel avec ses moyens aériens et ses forces spéciales appuyés par les forces de réaction rapide de son armée. Elle est soutenue par les États-Unis et tous les pays partageant ses inquiétudes quant à la menace terroriste. Choisir un moindre engagement compromettrait gravement sa position en Afrique de l'Ouest où la France reste considérée comme un allié solide sur lequel on peut compter.

Notes

1. Col LABORIE, Géraud, « The Afghan Model More Than 10 Years Later: An Undiminished Relevance », *Air and Space Power Journal—Africa and Francophonie* 4, no. 3. 3^e trimestre 2013, pp. 49–60. Comparable à ce qui fut mis en œuvre pendant la phase initiale de l'opération *Enduring Freedom* en Afghanistan.

2. « Mali », United Nations Development Program Human Development Reports, consulté le 24 juin 2015, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MLI>.

3. « Corruption Perceptions Index, 2013 », *Transparency International*, consulté le 24 juin 2015, www.transparency.org/cpi2013/results. Mali était 127^e sur le *Corruption Perceptions Index* de 2013.

4. BENNETT, John T., « Pentagon: All U.S. Elite Commandos in Mali 'Accounted For' », *U.S. News & World Report*, 23 mars 2012, www.usnews.com/news/blogs/dotmil/2012/03/23/pentagon-all-us-elite-commandos-in-mali-accounted-for ; et NOSSITER, Adam, SCHMITT, Eric et MAZETTI, Mark, « French Strikes in Mali Supplant Caution of U.S. », *New York Times*, 13 janvier 2013, www.nytimes.com/2013/01/14/world/africa/french-jets-strike-deep-inside-islamist-held-mali.html?pagewanted=2. « Selon un officier supérieur, les chefs touaregs de trois des quatre unités maliennes combattant alors dans le Nord firent défection pour rejoindre l'insurrection « au moment crucial », emmenant avec eux des combattants, des armes et du matériel dont l'armée avait bien besoin. Il déclara qu'ils furent rejoints par environ 1600 autres déserteurs de l'armée malienne, ce qui anéantit les espoirs de résistance à l'assaut nourris par le gouvernement ». NOSSITER, SCHMITT, et MAZETTI, « *French Strikes in Mali* ».

5. « Mali », consulté le 31 janvier 2015, www.axl.cefan.ulaval.ca/afrique/mali.htm.

6. « Bien que les Touaregs soient musulmans, les femmes ne sont traditionnellement pas voilées. Malgré la diversité de la société malienne, la tolérance interethnique et interconfessionnelle a été la norme. Cela est en partie attribué à la présence de formes syncrétiques de l'Islam qui mêlent cette religion, y compris ses variantes soufies, aux pratiques et croyances traditionnelles ». STEWART, Dona J., *What Is Next for Mali? The Roots of Conflict and Challenges to Stability*, Carlisle, Pennsylvania : Strategic Studies Institute and US Army War College Press, 2013, p. 27, www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1185.pdf.

7. NOTIN, Jean-Christophe, *La guerre de la France au Mali*, Paris : Éditions Tallandier, 2014, pp. 61–62. 400 et 1000 Touaregs environ qui combattirent dans le camp de Kadhafi revinrent dans le Nord du Mali afin de reprendre la lutte pour l'indépendance, ainsi que d'endiguer l'influence des djihadistes. Voir aussi « Crisis in Mali », International Coalition for the Responsibility to Protect, consulté le 31 janvier 2015, www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-mali.

8. « On estime que les enlèvements contre rançon et la facilitation du trafic de drogue ont rapporté 100 millions de dollars à l'AQMI ». ONUOHA, Freedom C. et THURSTON, Alex, *Franco-African Military Intervention in the Mali Crisis and Evolving Security Concerns*, Doha, Qatar : Aljazeera Center for Studies, 19 février 2013, p. 3, http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2013/2/19/201321984326956734FrancoAfrican_Intervention_Mali.pdf.

9. Dr. PORTER, Geoff D., « AQIM's Objectives in North Africa », *CTC Sentinel*, 1 février 2011, www.ctc.usma.edu/posts/aqim%e2%80%99s-objectives-in-north-africa.

10. LASSERRE, Isabella et OBERLÉ, Thierry, *Notre guerre secrète au Mali*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 2013, p. 179 ; et HOLDER, Gilles, « 'Mon pays S.A.' : un certain retour sur la démocratie exemplaire du Mali et sa déraison islamique », Sciences-Po, Centre de recherches internationales, juillet 2013, www.sciencespo.fr/cei/en/content/mon-pays-sa-un-certain-retour-sur-la-democratie-exemplaire-du-mali-et-sa-deraison-islamique.

11. ACHERIF, Bilal Ag, « Déclaration d'indépendance de l'Azawad », *RFI*, 6 avril 2012, <http://scd.rfi.fr/sites/filesrfi/documentMNLA.pdf>. Azawad est le nom touareg donné par le MLNA à la zone qu'ils déclarèrent indépendante et qui se compose des régions maliennes de Tombouctou, Kidal et Gao, ainsi que d'une partie de celle de Mopti.

12. « Résolution 2085 (2012) », S/RES/2085 (2012), Conseil de sécurité des Nations Unies, 20 décembre 2012, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2085%20%282012%29.

13. NOTIN, *Guerre de la France au Mali*, p. 158.

14. « Chapter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression », *Charte des Nations Unies*, consulté le 25 juin, 2015, www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml.

15. Président François Hollande, *Discours devant l'Assemblée nationale sénégalaise*, Dakar, 12 octobre 2012, www.ambafrance-td.org/12-octobre-2012-Discours-de-Dakar ; et JAUVERT, Vincent, « Mali: histoire secrète d'une guerre surprise », *L'Obs*, 10 février 2013, <http://globe.blogs.nouvelobs.com/archive/2013/02/08/mali-histoire-secrete-d-une-guerre-surprise.html>.

16. LYNCH, Colum, « Rice: French Plan for Mali Intervention is 'Crap' », *Foreign Policy*, 11 décembre 2012, http://blog.foreignpolicy.com/posts/2012/12/11/rice_french_mali_intervention_plan_is_crap.

17. Président François Hollande, *Conférence de presse*, Dubaï, 15 janvier 2015, www.elysee.fr/conferences-de-presse/article/conference-de-presse-du-president-de-la-republique-a-dubai/.

18. SHURKIN, Michael, *France's War in Mali: Lessons for an Expeditionary Army*, Santa Monica, CA : Rand Corporation, 2014, p. 9, www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR700/RR770/RA_ND_RR770.pdf.

19. NOTIN, *Guerre de la France au Mali*, p. 222.

20. SHURKIN, *France's War in Mali*, p. 9.

21. *Id.*

22. CHEVÈNEMENT, Jean-Pierre et LARCHER, Gérard, *Rapport d'information n°513 (2012–2013) fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par le groupe de travail « Sahel »*, Paris : Sénat, 16 avril 2013, p. 20, www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-513-notice.html.

23. NOTIN, *Guerre de la France au Mali*, p. 233.

24. « Le Département de la Défense (DoD) des États-Unis a soutenu l'opération française en mettant à sa disposition cinq avions cargos C-17 Globemaster II (s'ajoutant aux appareils du même modèle déployés par la *Royal Canadian Air Force* et la *Royal Air Force* britannique). L'armée de l'Air italienne affecta pour sa part deux avions C-130J Hercules et un avion-ravitailleur Boeing KC-767A aux opérations du Mali. D'autres avions gros porteurs ont été fournis par l'Allemagne, le Danemark, la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas et les ÉAU ». BUSCH, Gary K., « The Logistics of the War in the Sahel », *Stability: International Journal of Security & Development* 2, no. 2, 12 juin 2013, p. 3, www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.bh/.

25. « 63 pour cent et quelques jours plus tard 75 pour cent des internautes soutinrent l'opération ». NOTIN, *Guerre de la France au Mali*, p. 208.

26. Président François Hollande, « Discours avec le président de la république du Mali », Bamako, 2 février 2013, www.elysee.fr/videos/discours-avec-le-president-de-la-republique-du-mali-depuis-la-place-de-l-039-independance-a-bamako-mali/?input-search=&input-type2=2&input-date1=15%2F01%2F2013&input-date2=01%2F03%2F2013&input-theme=#inner-content.

27. NOTIN, *La guerre de la France au Mali*, p. 176.

28. « Le pilote (lieutenant Damien Boiteux) de l'un de ces hélicoptères trouvera la mort quelques minutes après l'atterrissage à Sevaré-Mopti et le deuxième hélicoptère sera contraint d'atterrir en territoire ennemi par suite d'avaries ». *Id.*, p. 182.

29. *Id.*, p. 199. D'après le général Castres, le commandant de l'opération.

30. *Id.*, p. 243.

31. BARLUET, Alain, « Mali : François Hollande en président de guerre », *Figaro*, 15 janvier 2013, www.lefigaro.fr/international/2013/01/15/01003-20130115ARTFIG00657-mali-francois-hollande-en-president-de-guerre.php?pagination=17.

32. SHURKIN, *France's War in Mali*, p. 22.

33. « *French troop level reached 4000 max* ». *Id.*, p. 15.

34. « Donors' Conference on Mali, Addis Ababa, Ethiopia, African Union, 29 January 2013 », African Union, 29 janvier 2013, <http://summits.au.int/en/20thsummit/events/donors-conference-mali>.

35. « US Agrees to Refuel French Warplanes on Mali Mission », *Space War*, 26 janvier 2013, www.spacewar.com/reports/US_agrees_to_refuel_French_warplanes_on_Mali_mission_999.html.

36. « Al Qaeda Leader Abou Zeid 'Killed in Mali' », *France 24*, 5 mars 2013, www.france24.com/en/20130304-al-qaeda-confirms-abou-zeid-death-mali-0/.

37. GRANT, Rebecca, « The Billy Mitchell Syndrome », *Air Force Magazine* 89, no. 12, décembre 2006, pp. 52–56.

38. SHURKIN, *France's War in Mali*, p. 3.

39. DOUGHERTY, Kevin, « French Military Effort in Afghanistan Earning Respect of U.S. Troops », *Stars and Stripes*, 31 octobre 2009, www.stripes.com/news/french-military-effort-in-afghanistan-earning-respect-of-u-s-troops-1.96007. Des forces françaises participèrent d'octobre 2001 à décembre 2014 à l'opération *Enduring Freedom* et à la mission de la FIAS en Afghanistan.

Construire un partenariat entre les États-Unis et l'Inde

Explorer le potentiel de la puissance aérienne

ADAM B. LOWTHER, PHD*

RAJESWARI PILLAI RAJAGOPALAN, PHD**

Les relations entre les États-Unis et l'Inde ont été élargi en nature, teneur et profondeur du partenariat au cours de la dernière décennie. Soulignant l'importance de ces relations, le président Barack Obama, lors de sa visite en Inde en novembre 2010, a décrit les relations avec l'Inde comme « l'un des partenariats déterminants et indispensables du XXI^e siècle¹ ». Manmohan Singh, alors premier ministre indien, a fait écho des sentiments similaires lorsqu'il a déclaré que l'Inde avait « décidé d'accélérer l'approfondissement de nos liens et de travailler en tant que partenaires égaux dans une relation stratégique qui sera positive et décisive pour la paix, la stabilité et le progrès dans le monde² ».

Les relations bilatérales sont importantes en elles-mêmes ; le premier ministre Singh a souligné toutefois « une vision commune de la sécurité, de la stabilité et de la prospérité en Asie basée sur une architecture régionale ouverte et inclusive » que partagent l'Inde et les États-Unis, et qui représente le point fort de ces relations³. Par conséquent, si ce partenariat est aussi important que les deux dirigeants semblent suggérer, une

Le docteur Lowther est directeur de la *School for Advanced Nuclear Deterrence Studies* (SANDS), à Kirtland AFB, New Mexico. Auparavant, il était chercheur, professeur et directeur du *Center for Academic and Professional Journals* de l'*Air Force Research Institute* (AFRI), Maxwell AFB, Alabama. Il est titulaire d'une maîtrise d'*Arizona State University* et d'un doctorat de l'*University of Alabama*. Ses principaux intérêts de recherche comprennent la dissuasion, la diplomatie de la puissance aérienne, et la région Asie-Pacifique. Le docteur Lowther est l'auteur ou l'éditeur de cinq livres. Il a publié dans le *New York Times*, le *Boston Globe*, *Joint Force Quarterly*, *Strategic Studies Quarterly*, et une variété d'autres revues et de journaux. Avant de rejoindre AFRI, il a enseigné les relations internationales, l'économie politique, les études de sécurité et la politique comparée dans deux universités. Tôt dans sa carrière, Adam Lowther a servi dans la marine américaine à bord de l'*USS Ramage* (DDG-61). Il a également passé du temps au *CINCUSNAVEUR-London* et avec le *Naval Marine Construction Battalion 17*.

Rajeswari Pillai Rajagopalan est titulaire d'un doctorat du *Centre for American and West European Studies*, *School of International Studies*, Université Jawaharlal Nehru. Elle est *Senior Fellow* à l'*Observer Research Foundation* (ORF), à New Delhi. Elle a rejoint l'ORF après un passage de près de cinq ans au *National Security Council Secretariat*, gouvernement de l'Inde (2003-7), où elle était directrice adjointe. Elle a également servi à l'*Institute of Defence Studies and Analyses*, à New Delhi, avant de rejoindre l'ORF. La docteure Rajagopalan est l'auteure de trois livres et de nombreux articles.

plus grande synergie stratégique est nécessaire. Une façon d'y parvenir est par l'amélioration des relations de militaires à militaires. Autrement dit, au fur et à mesure que les deux pays se comprennent et s'apprécient, ils peuvent collaborer pour le plus grand bien de la région et au-delà.

Cet article suggère qu'une focalisation plus marquée sur le développement d'une « diplomatie aérienne » par les armées de l'Air américaine (USAF) et indienne (IAF) comme moyen stratégique et opérationnel intégré dans l'ensemble des missions des deux Armes pourrait atténuer les conflits, préserver les moyens de l'USAF et de l'IAF à une heure de restrictions budgétaires et promouvoir les intérêts des deux pays dans la région Asie-Pacifique. La *diplomatie aérienne* telle que nous la définissons, représente une approche proactive pour prévenir et dissuader les conflits, la création de partenariats et de défense des intérêts nationaux en employant la puissance aérienne dans des opérations non cinétiques comme un instrument de la puissance nationale. Une telle approche de l'emploi de la puissance aérienne peut être particulièrement pertinente pour les États-Unis car ils s'efforcent de tourner leur attention vers une région dans laquelle des alliances sur le modèle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont peu de chances et où les citoyens de nombreux partenaires potentiels sont sceptiques quant aux intentions américaines dans la région. Cet article explique pourquoi une stratégie conjointe américano-indienne est un objectif pertinent et propose quelques réflexions sur les fins, les voies et les moyens d'une telle stratégie.

Établir le contexte et la justification stratégiques

Alors que l'Asie vit un changement majeur dans l'équilibre des forces marqué par la montée rapide de la Chine, l'impact de la Chine sur le cadre stratégique de l'Asie est devenu un facteur important pour une plus grande coopération entre l'Inde et les États-Unis. Si toutefois ces pays doivent réussir, ils ont besoin d'une plus grande coopération et synergie en termes de politiques et d'approches. Les engagements militaires indo-américains ont augmenté depuis les années 1990, mais surtout dans le domaine naval. D'une part, la façon dont les deux marines se sont montrées capables de coordonner leur action pour réagir au tsunami de Noël 2005 et de participer aux programmes de reconstruction qui s'ensuivirent témoigne de leur niveau de coopération. D'autre part, les deux forces aériennes ont fait leur part dans les exercices d'entraînement annuels, mais n'ont pas été en mesure de convaincre l'importance décisive de leur coopération d'un point de vue stratégique. Il est important à la fois pour l'armée de l'Air et le leadership de comprendre et d'apprécier leurs rôles de mise en œuvre de moyens non coercitifs si elles veulent prendre une part constructive à l'établissement de la paix et de la stabilité régionale.

En termes plus généraux, l'Inde et les États-Unis doivent être réalistes quant au changement de la balance des forces en Asie et au-delà. En outre, au fur et à mesure que le paysage politique et stratégique évolue en Inde, dont l'influence s'étend au-delà de l'Asie du Sud, elle ne doit pas ignorer les implications de cette dynamique du pouvoir. Peu de questions sont aussi pertinentes au moment où l'Inde joue un rôle plus important dans

le nouvel ordre stratégique asiatique. Si l'Inde ne veut pas jouer le rôle d'un partenaire junior dans une Asie sinocentrique, elle doit s'assurer que la « primauté américaine », qui a garanti la paix et la stabilité en Asie et au-delà pendant plusieurs décennies, va persister⁴. L'un des facteurs prépondérants de préoccupation est que le refus de l'Inde d'envisager une Asie dominée par une seule puissance voudrait dire que la seule option acceptable restant à New Delhi est de faire contrepoids à la Chine. Cependant, le différentiel de puissance entre la Chine et l'Inde aujourd'hui n'offre pas à l'Inde un large choix en termes d'un équilibre intra régional parce que les dépenses qu'exigerait la recherche de la parité avec le potentiel militaire chinois seraient considérables. Par conséquent, un équilibre extérieur est la meilleure option, au moins à court et moyen terme. L'Inde a tardé à présenter ses options en dépit de son incapacité à faire contrepoids par elle-même à la Chine. Il est toutefois probable que cette situation est susceptible de changer au cours de la prochaine décennie, sinon plus tôt. Très probablement, les intérêts de l'Inde ainsi que le manque de capacités à grande échelle pour faire face à ces questions, rapprochera l'Inde des États-Unis et d'autres partenaires asiatiques, y compris le Japon et l'Australie.

Même si les deux pays ne parlent pas la même langue pour atteindre les mêmes objectifs stratégiques, ils sont confrontés à des menaces communes. Il pourrait donc être bénéfique de partager plus souvent les informations relatives à l'évolution du rapport de force et d'élaborer par la suite des mesures appropriées d'une manière plus coordonnée et plus cohérente. Quant aux défis communs, les menaces pesant sur la région nord-est de l'Inde sont assez semblables à celles que les États-Unis sont confrontés dans le Pacifique occidental, y compris les systèmes avancés intégrés de la défense aérienne, les chasseurs évolués et les capacités de guerre électronique de plus en plus sophistiqués. Ces problèmes communs suggèrent que les deux pays, leurs forces armées en particulier, devraient dialoguer plus souvent, tirer des enseignements de leurs expériences respectives, et de développer des approches plus coordonnées et plus cohérentes comme un moyen d'assurer la stabilité régionale.

Pourquoi l'Inde doit-elle choisir les États-Unis ? En regardant la hiérarchie internationale de la puissance, New Delhi doit se rendre compte que Washington continuera de jouer un rôle central en Asie dans un avenir prévisible. L'Inde ferait bien de voir les attributs d'un partenariat stratégique plus étroit entre New Delhi et Washington, en encourageant les relations entre leurs forces armées qui sont au cœur de la stratégie de la diplomatie aérienne que nous proposons ici. En réalité, comme l'Inde et les États-Unis font des efforts visant à l'élaboration de stratégies sophistiquées pour faire face aux incertitudes de l'Asie, ils ne peuvent se permettre de se démarquer l'un de l'autre. La fluidité de la situation en Asie est telle que les deux pays doivent mettre en application une politique de coopération afin d'assurer la stabilité. Cela demande des synergies accrues dans leurs orientations de politique étrangère avec toutes les principales puissances, en particulier le Japon, l'Australie et la Russie. Le rôle des petites et moyennes puissances telles que le Viêt-Nam, Taiwan et la Corée du Sud est tout aussi important pour stabiliser le continent asiatique.

Le contexte de la promotion de la diplomatie aérienne

Généralement associée à la poursuite de relations pacifiques entre les états, la diplomatie peut prendre de nombreuses formes. Bien qu'il s'agisse d'une distinction quelque peu arbitraire, la diplomatie peut être divisée en deux catégories principales, l'une fondée sur les incitations et l'autre sur les menaces, qui regroupent elles-mêmes plus d'une douzaine de types particuliers de diplomatie. D'une part, la diplomatie incitative repose sur le pouvoir de persuasion et la carotte. Elle réussit quand les états engagés dans la diplomatie parviennent à un accord qui sert les intérêts de toutes les parties. D'autre part, la diplomatie fondée sur la menace est de nature coercitive, employant des moyens tels que la menace d'un recours à la force ou aux sanctions. L'utilisation de la diplomatie incitative (traditionnelle, commerciale, de conférence, publique, préventive, des ressources et humanitaire) est employée de plus en plus, au fur et à mesure que l'administration Obama s'écarte d'une stratégie globale focalisée sur l'emploi de moyens coercitifs⁵. Ce mouvement en termes de politique offrira à l'USAF une chance de jouer un rôle plus important dans la conduite du pouvoir de persuasion ou plus précisément la conduite de la diplomatie incitative.

Bien que de nombreux aviateurs américains peuvent rejeter la notion de l'USAF pratiquant la diplomatie à un moment où elle cherche à retirer l'A-10 du service, à désactiver des unités aériennes et à opérer des coupes dans certains programmes d'acquisition, voire de les éliminer, il y a un avantage pragmatique pour convaincre le Congrès de la compétence des aviateurs de, non seulement larguer des bombes et détruire des cibles, mais aussi de gagner des amis et influencer les gens avec les mêmes actifs. À bien des égards, la diplomatie aérienne met en évidence les capacités de la force aérienne à l'extrémité opposée du spectre où nous employons généralement nos efforts.

La logique de la puissance aérienne dans le contexte des États-Unis et de l'Inde

Voir l'environnement de sécurité en Asie-Pacifique aujourd'hui et dans l'avenir analogue à la période post-Seconde Guerre mondiale, serait une erreur. L'OTAN a réussi à maintenir la paix en Europe depuis plus d'un demi-siècle, mais aucune organisation similaire n'existe dans la région Asie-Pacifique, et il n'y a guère de chances qu'une telle organisation de sécurité multilatérale y apparaisse dans un avenir prévisible. Les liens qui unissent les membres de l'OTAN exigent un système d'alliances et de coopérations formelles que de nombreux leaders nationaux de la région Asie-Pacifique sont réticents à envisager⁶. Ils sont, toutefois, enclins à poursuivre leurs intérêts communs lorsque des occasions se présentent. Un de ces moyens disponible États-Unis et à l'Inde est la diplomatie aérienne, un moyen parfaitement adapté aux conditions dans la région. La diplomatie aérienne, comme définie ci-dessus, peut s'avérer cruciale pour soutenir les objectifs des politiques étrangères indienne et américaine sans occasionner d'inquiétudes ni de perturbations majeures.

À une époque où les pressions budgétaires sont peu susceptibles de se dissiper au cours de la prochaine décennie et où les défis conventionnels et non conventionnels se

multiplient, il incombe aux dirigeants indiens et américains d'identifier des moyens non cinétiques leur permettant de défendre de façon économique leurs intérêts dans la région Asie-Pacifique et dans le contexte mondial plus large. La diplomatie aérienne offre à l'Inde et aux États-Unis une occasion de faire exactement cela. Elle offre aussi deux autres avantages supplémentaires qu'on ne trouve nulle part ailleurs : elle réduit la nécessité d'une importante présence militaire pour maintenir les relations et offre une rapidité et une souplesse impossibles à reproduire à l'intérieur du gouvernement. De plus amples explications sont instructives. Simplement dit, la diplomatie aérienne est un moyen de défense des intérêts nationaux vitaux, l'établissement des partenariats nécessaires, la prévention des conflits et l'élargissement de l'influence indienne et américaine sans créer le sentiment anti-américain ou anti-indien qui accompagne souvent la présence militaire sur le terrain.

Rapidité, souplesse et empreinte

La diplomatie aérienne prendra de l'importance pour une autre raison. Les autres formes du pouvoir de persuasion n'offrent pas les avantages que représentent la vitesse, la souplesse et l'empreinte limitée. Ces attributs sont attrayants pour des raisons évidentes, mais elles sont également séduisantes pour les décideurs dans le contexte politique actuel. Avec le retrait des forces armées américaines d'Irak et d'Afghanistan, alors même que les États-Unis se tournent vers la région Asie-Pacifique, la stratégie d'invasion, d'occupation et de reconstruction du début des années 2000 se révèle de moins en moins séduisante pour l'opinion publique américaine⁷. Non seulement la concentration des moyens coercitifs sur l'Afghanistan et l'Irak se sont révélés coûteux en termes de pertes de vie humaine et de dépenses, mais elle a exigé également une présence américaine impossible à reproduire dans toute l'Asie. Comme le président Obama cherche une meilleure façon d'établir des partenariats fructueux, une fonction de base de l'USAF, la diplomatie aérienne, pourrait se révéler être un choix avantageux. Pour l'Inde, les défis associés à l'émergence de la Chine et de sa position militaire plus musclée et agressive, compliquent la question de la stabilité régionale, ce qui rend impérative un partenariat avec les États-Unis.

Adopter la diplomatie aérienne indo-américaine de manière cohérente pourrait exploiter efficacement les capacités des deux armées de l'Air dans l'intérêt des deux nations et de la stabilité en Asie. Bien que l'IAF et l'USAF se préparent, en temps de paix, à combattre et à gagner les guerres de leur pays respectif, empêcher la guerre est tout aussi souhaitable. La diplomatie aérienne apporte une contribution déterminante à cette mission.

Le partenariat USAF-IAF dans la poursuite d'une diplomatie aérienne

Une puissance émergente telle que l'Inde, comme d'autres pays, dispose de plusieurs outils de politique étrangère lui permettant de poursuivre ses intérêts nationaux. Pour une Inde dont le différentiel de puissance avec la Chine est important, elle doit être prudente quand elle démontre ses moyens limités. Ce faisant, elle éviterait ainsi de provoquer

l'angoisse chinoise et l'aggravation de la situation pour New Delhi et la région. Cela veut dire que l'Inde ne devrait pas démontrer un projection de force qui susciterait de violentes réactions régionales. En partenariat avec l'USAF pour mener des missions utilisant le pouvoir de persuasion, peut avoir les effets stratégiques souhaités sans les conséquences négatives d'une approche plus agressive. Se joindre aux États-Unis dans diverses opérations passives militaires ou non, telles que les vols d'observation des lignes de commerce et de communication maritimes, la réaction aux catastrophes et les missions humanitaires, pourrait se révéler crucial. Ces options peuvent permettre à l'Inde de projeter sa puissance militaire sans nécessairement faire de surenchère. Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles l'IAF doit faire face, il lui est possible de mener de telles missions, qui seraient très appréciées des États-Unis, dont le souhait est de développer ses partenariats dans toute la région. L'Amérique est intéressée par de possibles partenaires régionaux qui peuvent assumer une partie de la responsabilité en matière de sécurité, un facteur important de contextualisation qui rend un partenariat entre les États-Unis et l'Inde en matière de diplomatie aérienne plus séduisant.

Bien que la Chine est peut-être un facteur clé du comportement américain et indien, ces préoccupations ne peuvent être exprimées ouvertement, comme le suggère la rhétorique indienne. Cela peut être parce que la Chine est un puissant voisin avec lequel l'Inde devra traiter d'une façon plus nuancée que ne doivent le faire les États-Unis. Cependant, les États-Unis ont eu leur part de problèmes avec la Chine. Malgré l'imbrication de leurs économies, Washington prend soin d'éviter de s'attirer inutilement la colère de la Chine. Dans le contexte de l'Inde, la Chine et les États-Unis, ces derniers n'ont pas encore eu à prendre position sur les questions frontalière et territoriale qui opposent l'Inde et la Chine. Un conflit, même limité, obligerait l'Amérique à prendre parti, un choix qui pourrait s'avérer beaucoup plus compliqué qu'il n'apparaît, du moins à première vue. Par conséquent, à la fois pour l'Inde et les États-Unis, la meilleure marche à suivre est un renforcement de la coopération militaire sans provoquer des réactions hostiles de la Chine. La diplomatie aérienne fournit une occasion idéale de le faire, tout en soulignant le pouvoir de persuasion de la puissance aérienne.

Étant donné les complexités d'une Asie incertaine, l'Inde et les États-Unis doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils envisagent le pouvoir de persuasion comme un moyen viable de coopération. Certaines des formes relativement non controversées de la diplomatie aérienne pourraient inclure la diplomatie humanitaire, coercitive, traditionnelle et commerciale.

La diplomatie humanitaire. L'Amérique et l'Inde peuvent renforcer leur coopération dans le domaine de la diplomatie humanitaire sans trop créer de controverse. Étant donné que la région Asie-Pacifique est fréquemment sujette à une variété de catastrophes naturelles, l'absence de moyens suffisants au niveau régional a obligé les pays de la région à supporter le poids de ces catastrophes. Ainsi, pour les opérations humanitaires, la diplomatie doit être poursuivie avec beaucoup de vigueur. Dans le sillage du tsunami de 2005, l'Inde et les États-Unis étaient en mesure de répondre avec promptitude grâce aux plus de dix ans d'expérience de leurs forces armées en matière d'exercices et d'entraînements

conjoint. Cependant, la coopération des États-Unis et de l'Inde est principalement menée par les deux marines, un fait qui est devenu évident à la suite des efforts de reconstruction⁸. Cette collaboration pourrait être élargie à la sphère de la puissance aérienne, un domaine qui sera d'une importance particulière dans les futures opérations militaires. La coopération entre civil-militaire (avec la participation active des bureaucraties civile et militaire) dans les efforts de réponse aux catastrophes et de reconstruction doit devenir une force motrice de la diplomatie humanitaire.

Plusieurs exemples récents de la participation de l'USAF dans la diplomatie humanitaire comprennent les opérations *Provide Hope* (1992–94), *Provide Promise* (1992–96) et *Support Hope* (1994)⁹. En outre, quand un séisme d'une magnitude de 7,9 a frappé une région isolée dans la province chinoise de Sichuan, en Chine (12 mai 2008), deux C-17 de l'USAF ont été déployés depuis les États-Unis avec des secours désespérément indispensables qui étaient arrivés en moins d'une semaine¹⁰. Un dernier exemple est instructif. La *Joint Task Force Port Opening* a fourni des secours aux victimes du tremblement de terre de 2010 en Haïti, servant de nœud de communication temporaire dans un pays dont l'infrastructure de communications a été détruite¹¹. Grâce à sa capacité de déploiement rapide partout dans le monde, l'USAF est sans aucun doute le meilleur outil de l'Amérique pour apporter une assistance immédiate. Ces missions peu coûteuses sont également un excellent moyen de promouvoir la bonne volonté auprès des gouvernements et des citoyens du monde, une capacité essentielle dans la région Asie-Pacifique, où les alliances formelles sont beaucoup moins fréquentes et les relations personnelles beaucoup plus importantes.

De même, bien que généralement sous l'égide des Nations Unies, l'IAF a soutenu de nombreuses opérations humanitaires, y compris celles appuyant les missions de l'ONU en Somalie, en Sierra Leone, au Soudan et au Congo¹². L'IAF a également entrepris une mission humanitaire dans sa région quand elle parachutés des vivres sur la ville de Jaffna, dans le Nord du Sri Lanka, alors qu'elle était assiégée par des forces sri-lankaises s'opposant à la rébellion tamoule. Cette opération, cependant, pourrait être considérée comme une projection de force plutôt qu'une mission purement humanitaire¹³.

La diplomatie coercitive. Les années à venir pourraient également voir l'Inde et les États-Unis coopérer dans la diplomatie coercitive. Parmi les points chauds potentiels en Asie figurent la Corée du Nord, la mer de Chine orientale et la mer de Chine du Sud. En travaillant à façonner et à affecter les circonstances et les situations dans ces zones d'incertitude sans le déploiement effectif de forces militaires, l'Inde et l'Amérique pourraient améliorer sensiblement la stabilité régionale. Jusqu'à présent, les ressources de la diplomatie n'ont pas été explorées dans le contexte de la région Asie-Pacifique, mais elles ont le potentiel de devenir un espace de la coopération. Cela est particulièrement vrai de la mer de Chine du Sud, où la Chine adopte une position agressive dans la région, en partie à cause des vastes gisements d'hydrocarbures supposés être en dessous du plancher océanique¹⁴. Les États-Unis et l'Inde ont un intérêt commun d'établir des lignes de commerce et de communications maritimes sécurisées, compte tenu de l'importance que revêt la protection de leurs intérêts en matière d'énergie et de couloirs vitaux d'échanges commerciaux.

La diplomatie traditionnelle. La diplomatie aérienne sous la forme d'interactions militaires offre aussi l'attrait du pouvoir de persuasion dans le domaine aérien. La plupart des efforts actuels entrent dans la catégorie « entraîner, conseiller et équiper ». L'Inde ne participe à aucun programme comparable à l'*Inter-American Air Forces Academy*, mais le nombre de pilotes indiens participant aux programmes d'entraînement de l'USAF est passé de 6 en 2006 à 93 pendant l'exercice financier 2010. Également en 2010, 170 membres de l'IAF ont participé à des programmes de formation professionnelle autre que militaire de l'USAF. La formation militaire professionnelle représente en fait un domaine dans lequel existe un partenariat croissant entre l'Inde et les États-Unis. L'IAF envoie actuellement chaque année un officier à l'*Air Command and Staff College* de l'USAF et un à l'*Air War College*. En 2011, l'IAF a envoyé son premier officier à la *School of Advanced Air and Space Studies*. De même, l'USAF envoie un colonel à l'*Indian Defense College* tous les quatre ans et un officier au *Defense Service Staff College* tous les deux ans. L'USAF a envoyé également son premier boursier au *Council on Foreign Relations Fellow* en Inde en 2009.

Les visites de haut niveau plus traditionnelles auxquelles participent des officiers supérieurs des armées de l'Air se font également plus fréquentes avec le renforcement du partenariat des États-Unis et de l'Inde. Des exercices tels que *Cope India 2002*, *Red Flag 2008*, le *Building Partnership Seminar* (2009), et une douzaine d'autres instaurent la confiance entre des forces aériennes et les pays entre lesquels existaient autrefois (et souvent) des différends¹⁵. Compte tenu de la convergence des intérêts, ils peuvent faire bien davantage encore dans les années qui viennent.

La diplomatie commerciale. Bien que la vente de systèmes d'armes à des gouvernements étrangers, par l'intermédiaire du bureau de coopération en matière de défense d'une ambassade fasse souvent l'objet d'une grande attention, cet exemple de diplomatie commerciale/militaire a une portée limitée¹⁶. Cependant, il s'agit toutefois d'un domaine dans lequel les États-Unis et l'Inde élargissent leurs relations¹⁷. L'Inde a, au fil des ans, fait d'importants changements dans sa politique d'approvisionnement (bien que non déclarer) pour se diversifier et ainsi s'éloigner de la Russie pour se rapprocher entre autres des États-Unis, d'Israël et de la France. Ce changement se manifeste dans des achats importants effectués par l'Inde en Amérique, parmi lesquels figurent des turbines marines LM2500 destinées à la propulsion de navires de guerre, des avions C-130J Super Hercules, des avions gros porteurs C-17 Globemaster III ainsi que des avions de reconnaissance maritime et de lutte anti-sous-marine à long rayon d'action P-8I Poseidon. Les deux pays sont en outre en pourparlers pour conclure des contrats portant sur des hélicoptères d'attaque AH-64 Apache, des hélicoptères de transport lourd CH-47 Chinook et des obusiers légers M-777¹⁸. L'acquisition de C-17 Globemaster III américains en particulier a été significative dans le contexte des relations entre les États-Unis et l'Inde. La possession de l'un des plus gros avions-cargos du monde, capable d'acheminer des troupes et des volumes considérables de secours humanitaires, est particulièrement importante pour exécuter diverses formes de diplomatie aérienne, y compris la diplomatie humanitaire et l'aide aux opérations de maintien de la paix.

Les défis

En dépit des progrès importants accomplis au cours des années dans la mise en œuvre des différentes facettes de la diplomatie aérienne dans le contexte des relations entre les États-Unis et l'Inde, elle a également connu des revers. C'est le cas par exemple de la décision de l'Inde concernant l'acquisition d'avions moyens de combat multirôles (MMRCA), un contrat pas encore conclu, même après la sélection du Rafale français. L'élimination précoce des sociétés américaines soumissionnaires pour finalement ramener le choix aux options représentées par le Rafale français et l'Eurofighter Typhoon constitua une décision naïve de la part des dirigeants politiques indiens. Baser cette décision uniquement sur des paramètres techniques représentait une erreur stratégique¹⁹. Un contrat à haut profil comme celui-là aurait pu être utilisé pour envoyer un message politique aussi bien aux amis qu'aux adversaires de l'Inde²⁰. En outre, l'addition d'un chasseur américain à l'arsenal indien aurait pu se révéler très important sur le plan stratégique. Les principaux adversaires à l'Est et à l'Ouest de l'Inde auraient bien réfléchi avant de se lancer dans un conflit si New Delhi avait pris une décision différente.

En dépit de la décision négative concernant le MMRCA et étant donné que le contrat avec la France n'a pas été conclu, les États-Unis ont montré un intérêt par la vente du F-35, le chasseur d'attaque multirôle, à l'Inde. En 2011 Robert Scher, alors vice-secrétaire adjoint à la Défense pour l'Asie du Sud, a observé « Le F-35 est quelque chose que nous serions plus que disposés à discuter avec le gouvernement indien s'il souhaite en savoir davantage sur l'acquisition de cet appareil²¹ ». Cet avion est l'un des systèmes les plus coûteux et sophistiqués jamais développés dans le cadre d'un partenariat international privilégié avec des alliés de l'Amérique. L'Inde n'a manifesté aucun intérêt, citant le coût comme problème majeur. Cependant, il se peut que le caractère furtif du F-35 soit prisé plus tard, surtout si l'Inde ne fait pas beaucoup de progrès dans son programme d'avion furtif. Le sujet de la vente du F-35 est revenu sur le tapis deux ans plus tard, encore une fois sans qu'aucune décision ne soit prise bien qu'il reflète, de la part des États-Unis, un intérêt considérable et un désir d'approfondir leurs liens avec l'Inde²². Le nouveau gouvernement n'a encore fait aucune déclaration sur le sujet, bien que, ces derniers temps, courent des bruits laissant entendre que l'Inde pourrait abandonner le Rafale et choisir l'option représentée par le F-35. Une telle décision pourrait venir en 2015.

Un autre point préoccupant est le fait que quelques accords récents ont entravé le renforcement des relations bilatérales en matière de défense. L'hésitation de l'Inde à signer l'Accord de soutien logistique, la version propre à ce pays de l'Accord d'acquisition et de soutien mutuel en cours de négociation, a également représenté un obstacle.

Indépendamment de ces questions, l'Inde et les États-Unis pratiquent déjà une diplomatie aérienne. On ne saurait toutefois trop insister sur la nécessité d'institutionnaliser ces efforts. Étant donné les multiples défis auxquels l'Asie est confrontée et le changement des rapports de force, l'emploi par l'Inde du pouvoir de persuasion est de plus en plus important. Ainsi, la possibilité de collaborer avec les États-Unis dans une diplomatie régionale aérienne est donc une option qu'il convient de poursuivre.

Les buts, les voies et les moyens d'une stratégie de la diplomatie aérienne

En utilisant les exemples et la discussion conceptuelle précédents pour soutenir une stratégie de la diplomatie aérienne nécessite une réflexion concentrée. Si les prévisions relatives aux futurs environnements financier, politique et sécuritaire s'avèrent correctes, l'élaboration d'une stratégie de diplomatie aérienne en vaut la peine pour les États-Unis et l'Inde. L'examen de son évolution en termes de buts, voies et moyens offre un cadre utile.

Les buts

Les objectifs d'une stratégie américaine de diplomatie aérienne axée sur l'Inde devrait répondre à trois aspects principaux. Tout d'abord, la stratégie devrait élaborer des approches rentables pour bâtir et maintenir des partenariats avec ce pays. Bien qu'il est peu probable que l'Inde conclue un accord formel de sécurité qui ressemble au Traité de l'Atlantique Nord (1949), des accords moins formels peuvent établir un partenariat redoutable entre l'IAF et l'USAF. Deuxièmement, la stratégie devrait ensuite élaborer des approches proactives engager l'Inde dans le but spécifique de cultiver un partenariat qui peut tempérer les ambitions de la Chine ou d'un régime voyou dans la région, mais pas limité à ce but par tous les moyens²³. L'Inde et les États-Unis ne seront pas toujours d'accord sur une stratégie nationale, mais la diplomatie aérienne peut rester une méthode de premier recours pour améliorer les relations indo-américaines. Troisièmement, la stratégie devrait consolider les capacités diplomatiques disparates à travers l'USAF. À l'heure actuelle, les forces aériennes indiennes et américaines mènent de nombreuses missions de diplomatie aérienne, à grande et petite échelle, mais elles ne les exploitent pas pour elles-mêmes ni pour le bénéfice à long terme de l'Inde et de l'Amérique. En dépit des efforts considérables du *US Office of the Undersecretary of the Air Force for International Affairs* (SAF/IA) pour formuler une stratégie d'établissement de partenariats pour cette Arme, d'autres efforts sont nécessaires. L'Inde devrait de même instituer de tels mécanismes pour formuler des politiques de coopération plus cohérentes.

Les voies

Les méthodes que l'organisation utilise pour arriver à ces objectifs sont peut-être plus difficiles à développer que sont les buts²⁴. Bien que la liste qui suit est incomplète, les recommandations peuvent offrir un point de départ pour examiner les « voies » offertes à une stratégie de diplomatie aérienne pouvant aider à rapprocher l'IAF et l'USAF alors que leur pays respectif poursuivent une stratégie de stabilisation de la région.

Tout d'abord, pour les États-Unis, la pléthore de directives départementale et de l'Arme que l'on trouve dans le *Theater Security Cooperation Strategy*, *Department of Defense Report on Strategic Communication*, *Air Force Global Partnership Strategy*, *Core Function Master Plan*, ainsi que les instructions, plans et approches individuels pourraient être

consolidés et simplifiés dans un même document qui facilite la création d'une stratégie qui cible un pays spécifique (l'Inde), tout en intégrant l'ensemble des activités de la diplomatie aérienne²⁵. Certes, SAF/IA et ses spécialistes des affaires régionales font déjà beaucoup dans ce domaine. L'USAF a l'avantage de s'appuyer sur une solide base d'expérience et de compréhension conceptuelle. Harmoniser et de simplifier les intérêts et les responsabilités concurrents, peut s'avérer difficile.

Deuxièmement, préciser clairement où commence et finit la diplomatie aérienne ce qui contribuera grandement au soutien d'une telle stratégie, à la fois aux États-Unis et en Inde. Tout comme d'autres outils de la politique étrangère ont des points forts et des points faibles, il en va de même avec la diplomatie aérienne. Il est important d'avoir une méthode fiable de déterminer la réussite ou l'échec. La capacité à mesurer les progrès, la réussite et l'échec, par exemple, est particulièrement importante pour justifier les dépenses en période de difficultés financières.

Troisièmement, une stratégie de la diplomatie aérienne devrait comporter une composante claire, spécifiant qui, quoi, quand, où, pourquoi et comment d'une façon que l'USAF, les commandements de combat, l'*Office of the Secretary of Defense* (OSD), et les partenaires indiens peuvent tous comprendre. Lorsque la loi Goldwater-Nichols (1986) a réorganisé le département de la Défense, elle a laissé aux Armes la responsabilité de l'organisation, de la formation et de l'équipement des forces tout en transférant une grande partie de l'élaboration de la « stratégie » à l'OSD, et en confiant aux commandements de combat la conduite de la guerre. Cette approche rend difficiles pour les Armes à développer et à employer une stratégie. Une telle faiblesse organisationnelle est difficile à surmonter, mais l'armée de l'Air doit le faire afin de mettre à la disposition du commandant des forces combattantes, c'est-à-dire du Commandement des forces américaines du Pacifique dans le cas de l'Inde, des forces prêtes à effectuer un éventail de missions de la diplomatie aérienne conjointement avec ses partenaires de l'IAF. Compte tenu de la capacité (aérienne, spatiale et cyberspatiale) de la puissance aérienne d'effectuer avec le même succès des missions utilisant des moyens aussi bien coercitifs que persuasive, l'emploi de la force (systèmes et personnel) mérite une sérieuse considération dans la mesure où il y a peu de chances que les commandants soutiennent le redéploiement d'une force qui se réduit pour lui faire effectuer des missions utilisant des moyens persuasives.

Quatrièmement, l'USAF devrait activement promouvoir la diplomatie aérienne comme une approche alternative à la politique étrangère américaine, ce qui est particulièrement vrai dans le cas de l'Inde et de nombreux autres pays de la région Asie-Pacifique où, comme mentionné plus haut, les alliances formelles sont moins attrayantes. La transition d'une façon transparente d'une stratégie axée sur le pouvoir coercitif (Afghanistan et Irak) à un pouvoir persuasif (diplomatie aérienne) aura un grand attrait au cours des prochaines années. Puisque l'administration Obama cherche une alternative distincte à la présente stratégie, le moment est venu de proposer une stratégie de diplomatie aérienne.

Les moyens

Considérés par beaucoup comme constituant l'élément opérationnel, les moyens d'une stratégie de diplomatie aérienne ne sont pas si simples. Un examen du *Building Partnership Core Function Master Plan* – BPCFMP de l'USAF explique pourquoi. La responsabilité des soixante programmes environ qui relèvent du BPCFMP est largement dispersée à travers l'armée de l'Air. Cette situation rend difficile la coordination des actifs non seulement à cause de la chaîne complexe de propriété qui existe mais aussi parce que les commandements qui sont propriétaires de ces systèmes et du personnel à double capacité considèrent les missions utilisant le pouvoir persuasif comme en dehors de leur mission fondamentale. Pour l'IAF, qui tente de comprendre la motivation et les objectifs américains, en partie grâce à la lecture de publications non classifiées du gouvernement, le résultat peut être la confusion en raison du manque de clarté.

Bien que SAF/IA, l'Air Education and Training Command, le *Headquarters Air Force A8* (Les Plans et programmes stratégiques) et les principaux commandements de l'armée de l'Air, tous collaborent au développement du BPCFMP et de documents stratégiques (par exemple, l'*Air Force Global Partnership Strategy*), il est impossible de dire qu'un consensus se fasse sur l'emploi de moyens aériens pour des missions de diplomatie aérienne. Ainsi, les moyens pour mener une stratégie de diplomatie aérienne sont souvent employés dans d'autres missions. Élever l'importance de la diplomatie aérienne dans le processus de planification stratégique permettrait non seulement de développer une stratégie de diplomatie aérienne pour l'Inde, par exemple, mais aussi acquérir les ressources nécessaires pour mener à bien la mission.

Conclusion

En fin de compte, le large éventail de missions utilisant des moyens persuasifs, exécutés régulièrement par des aviateurs fait de la puissance aérienne une option attrayante pour la création de partenariats, rassurer des alliés et dissuader les ennemis. Développer une stratégie de diplomatie aérienne qui renforce les relations entre l'Inde et les États-Unis est dans l'intérêt des deux nations et constitue un étape positive vers la promotion de la stabilité dans la région Asie-Pacifique. L'IAF et l'USAF doivent toujours rester capables de mener et de gagner les guerres de l'Inde et de l'Amérique, mais les moyens coercitifs ne doivent pas être des moyens de premier recours. La diplomatie aérienne est un pouvoir persuasif qui s'appuie sur une force suffisante pour que les autres pays n'y voient pas en elle des mots vides de sens. Comme les dépenses de la défense font face à une pression prolongée, des approches novatrices pour défendre l'intérêt national peuvent et doivent se révéler attractives. La puissance aérienne constitue une telle option. Pour l'Inde, la valeur d'un équilibre souple des forces avec la Chine fait de la coopération avec les États-Unis une solution de plus en plus convaincante.

Notes

1. « *Remarks by the President to U.S.-India Business Council and Entrepreneurship Summit* », Washington, DC : White House, Office of the Press Secretary, 8 novembre 2010, www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-us-india-business-council-and-entrepreneurship-summit.

2. « *Prime Minister's Statement to the Media at the Joint Press Conference with the U.S. President* », New Delhi : Government of India, Press Information Bureau, Prime Minister's Office, 8 novembre 2010, <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=66812>.

3. *Id.*

4. MOHAN, C. Raja, « China's Rise, America's Pivot, and India's Asian Ambiguity », *Seminar India*, 31 janvier 2013, www.india-seminar.com/2013/641/641_c_raja_mohan.htm.

5. Ces moyens de diplomatie coercitifs sont expliqués dans plus de détail in LOWTHER, Adam B., « Air Diplomacy: Protecting American National Interests », *Strategic Studies Quarterly* 4, no. 3, automne 2010, pp. 2–14. Voir aussi DUSS, Matthew, « Diplomacy, Not Military Force, Should Be Our Track with Iran », *Center for American Progress*, 20 octobre 2011, www.americanprogress.org/issues/security/news/2011/10/20/10409/diplomacy-not-military-force-should-be-our-track-with-iran/.

6. ACHARYA, Amitav, *Why Is There No NATO in Asia? The Normative Origins of Asian Multilateralism*, Harvard University Working Paper 05-05, Cambridge, MA : Weatherhead Center for International Affairs, 1 juillet 2005, pp. 3–5.

7. GIENGER, Viola, « Gates Cites U.S. 'War-Weariness' on Trip to Afghanistan », *Bloomberg Businessweek*, 4 juin 2011, www.businessweek.com/news/2011-06-04/gates-cites-u-s-war-weariness-on-trip-to-afghanistan.html.

8. Inspirés par l'étroite coopération pratiquée lors de la reconstruction qui suivit le tsunami, d'autres accords ont été signés pour rapprocher encore plus les deux marines. Parmi ceux-ci figurent l'accord-cadre indo-américain de coopération en matière de sécurité maritime de 2006 et l'initiative indo-américaine de coopération contre le terrorisme de 2010, qui vise à multiplier les échanges entre les garde-côtes et les marines des deux pays pour lutter contre les menaces maritimes telles que la piraterie et le terrorisme. Pour plus de détails, voir US Department of Defense, *Report to Congress on U.S.-India Security Cooperation*, Washington, DC : Department of Defense, novembre 2011, www.defense.gov/pubs/pdfs/20111101_NDAA_Report_on_US_India_Security_Cooperation.pdf.

9. Curtis E. LeMay Center for Doctrine Development and Education, *Volume I, Basic Doctrine*, 14 octobre 2011, p. 52, <https://doctrine.af.mil/download.jsp?filename=Volume-1-Basic-Doctrine.pdf>.

10. Public Affairs Office, « *US Air Force to Deliver PRC Relief Supplies* », United States Pacific Command, 16 mai 2008.

11. GARAMONE, Jim, « *Joint Task Force Organizes Haitian Airport* », US Department of Defense, 28 janvier 2010, www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=57776.

12. SOM, Vishnu, « *The Indian Air Force in Congo* », Bharat Rakshak, 19 février 2006, www.bharat-rakshak.com/IAF/Images/Special/Features/Congo/ ; et « *IAF Contingent in Somalia* », L'armée de l'air indien, décembre 2013, http://indianairforce.nic.in/show_page.php?pg_id=136.

13. PILLARISSETTI, Jagan, *The Indian Air Force in Sri Lanka, 1987–1990*, Delhi : Bharat Rakshak IAF Books, 2009.

14. FABI, Randy et AIZHU, Chen, « Analysis: China Unveils Oil Offensive in South China Sea Squabble », *Reuters*, 1 août 2012, www.reuters.com/article/2012/08/01/us-southchinasea-china-idUSBRE8701LM20120801.

15. LATIF, S. Amer, *U.S.-India Military Engagement: Steady As They Go*, rapport du CSIS Wadhvani Chair in U.S.-India Policy Studies. Washington, DC : Center for Strategic and International Studies, décembre 2012, http://csis.org/files/publication/121213_Latif_USIndiaMilEngage_Web.pdf.

16. Ce bureau n'existe pas dans toutes les ambassades américaines.

17. « India, US Set to Ink \$1.4bn Deal for 22 Apache Helicopters », *Times of India*, 21 août 2012, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-08-21/india/33302088_1_military-aviation-deals-p-8i-heavy-lift-helicopters; et PHILLIPS, Charles, « India Buying Wider Aircraft », *Bombom Tech News*, 24 mars 2012, <http://bombomtech.blogspot.com/2012/03/india-buying-wider-aircraft.html>.

18. KAPUR, Vivek, « *US-India Defence Technologies for Transfer: Cultural Change* », Institute for Defence Studies and Analyses Comment, 15 octobre 2013, http://idsa.in/idsacomments/USIndiaDefenceTechnologiesforTransfer_vkapur_151013.

19. RAJAGOPALAN, Rajeswari Pillai, « Flying into Rough Weather », *Times of India*, 10 février 2012, http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-02-10/edit-page/31042500_1_fighter-plane-eurofighter-typhoon-swedish-jas.

20. Les hauts fonctionnaires pro-indiens du gouvernement américain, tels que Nicholas Burns, considéraient le marché du MMRCA comme un contrat essentiel au rapprochement des deux forces armées. BURNS, R. Nicholas, « America's Strategic Opportunity with India », *Foreign Affairs* 86, n° 6, novembre/décembre 2007, p. 141.

21. « U.S. Open to Selling F-35 Jet Fighters to India », *Reuters*, 3 novembre 2011, <http://in.reuters.com/article/2011/11/03/idINIndia-60286320111103>.

22. « US to Expand Military Ties with India, No Decision on F-35 », *Hindu Business Line*, 19 avril 2013, www.thehindubusinessline.com/news/international/us-to-expand-military-ties-with-india-no-decision-on-f35/article4633264.ece.

23. RAJAGOPALAN, Rajeswari Pillai, « Why U.S. Needs India's Air Force », *Diplomat*, 29 novembre 2011, <http://thediplomat.com/2011/11/why-u-s-needs-indias-air-force/?allpages=yes>.

24. Dr. KEM, Jack D., « Military Transformation: Ends, Ways, and Means », *Air and Space Power Journal* 20, no. 3, automne 2006, p. 87, www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj06/fal06/Fal06.pdf.

25. GATES, Robert, « *Department of Defense Report on Strategic Communication* », Washington, DC : Office of the Secretary of Defense, décembre 2009, www.carlisle.army.mil/dime/documents/DoD%20report%20on%20Strategic%20Communication%20Dec%202009.pdf.