

Ministère de la Défense nationale

**Direction de l'analyse stratégique
Division de la Conception de la politique de défense
Groupe des politiques**

Évaluation stratégique 2005

Ottawa, Canada



**National
Defence**

**Défense
nationale**

À PROPOS DE LA DIRECTION DE L'ANALYSE STRATÉGIQUE

La Direction de l'analyse stratégique (D A Strat) effectue de la recherche à long terme et des analyses portant sur des questions de défense et de sécurité internationales qui concernent le Canada. Les analystes répondent aux besoins particuliers des clients et mènent des études à la suite d'événements ou en prévision des tendances importantes. Bien que les évaluations se fondent sur des objectifs canadiens, la D A Strat ne s'occupe normalement ni de l'évolution de la situation nationale ni des politiques gouvernementales en vigueur.

Le contenu du présent document ne reflète pas nécessairement le point de vue officiel du ministère de la Défense nationale ni celui du gouvernement du Canada.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

CANADA

DIRECTION DE L' ANALYSE STRATÉGIQUE

DIVISION DE LA CONCEPTION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

D A STRAT – COMPTE RENDU DE PROJET 2005/32

ÉVALUATION STRATÉGIQUE 2005

Sous la direction de

P.M. Archambault
C.C. Morrisey

Auteurs

P.M. Archambault
P.F. Johnston
J.W. Moore
S.E Speed

G.P. Armstrong
N.A. Kellett
C.C. Morrisey

M. Bussièrès
B.W. Lombardi
D.A. Neill

Approuvé par :

G.P. Armstrong
Directeur p.i., Analyse stratégique

OTTAWA, CANADA

novembre 2005

Table des matières

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| • Table des matières | i |
| • Abstract/Résumé | ii |
| Avant-propos | iii |
| Introduction | |
| • Un nouvel environnement de la sécurité internationale | 3 |
| • A New International Security Environment | 6 |
| Tendances régionales | |
| • L'Amérique et la guerre contre le terrorisme | 12 |
| • Europe : les défis des « vieux pays » | 18 |
| • La Fédération de Russie | 24 |
| • L'influence croissante de la Chine à l'échelle régionale | 30 |
| • L'Inde : la grande puissance montante | 39 |
| • Le Moyen-Orient : un printemps arabe? | 45 |
| • Les capacités africaines en matière de sécurité en Afrique – progrès ou illusion? | 51 |
| Questions fonctionnelles | |
| • L'«Anglosphère» en guerre | 58 |
| • Le multilatéralisme contemporain | 68 |
| • Les soulèvements du « pouvoir du peuple » | 75 |
| • La lutte contre la prolifération dans la première et la seconde administrations Bush | 81 |
| • Les défis futurs pour la sécurité maritime | 89 |
| • La sécurité pétrolière: une capacité problématique | 96 |
| Postface | 103 |
| Afterword | 106 |

Abstract

This annual report summarizes and analyzes developments that shape the global security environment. It examines regional and functional issues that affect the defence policies and military organizations of Canada, as of other countries.

Résumé

Ce rapport annuel propose un résumé et une analyse des développements qui façonnent l'environnement de sécurité mondiale. Il examine les enjeux régionaux et fonctionnels qui affectent les politiques de défense et les organisations militaires du Canada et d'autres pays.

Avant-propos général

Le présent volume est le dernier d'une série de documents d'analyse stratégique publiés depuis 2000 par la Direction de l'analyse stratégique. L'évaluation de cette année ne vise pas à remplacer celles des années antérieures; il s'agit d'un volume qui fait partie d'une série de publications. Elle ne se veut pas non plus une analyse exhaustive : si un sujet n'est pas abordé dans un document particulier, c'est peut-être parce que les rédacteurs ont jugé qu'il avait été traité adéquatement dans le cadre d'évaluations antérieures.

Nous invitons le lecteur à prendre connaissance des évaluations stratégiques précédentes sur le [site Web du MDN](#).

Avant-propos de l'évaluation stratégique 2005

Les cinq premières évaluations stratégiques annuelles contenaient des chapitres portant sur des pays ou des régions, de même que sur les questions fonctionnelles. Si l'auteur a bien évalué le contexte réel, l'évaluation annuelle de la situation d'un pays, dans la perspective de son évolution au cours des cinq années suivantes, ne change guère d'une année à l'autre. Par conséquent, certains chapitres repris annuellement devenaient plutôt répétitifs.

Nous avons donc décidé de modifier la conception générale de l'évaluation et de la rédiger selon un thème (« Nouveau contexte stratégique international? »). Ainsi, le texte consacré à la Russie vise non pas à résumer les événements de l'année et prévoir l'évolution de la situation, mais plutôt à aborder le thème de cette année du point de vue de Moscou. De même, les chapitres consacrés aux questions fonctionnelles prennent en compte le thème adopté cette année.

Introduction

Un nouvel environnement de la sécurité internationale

Depuis deux siècles, le monde a connu deux « séismes des puissances »; chacun, après des troubles et des guerres, des victoires et des défaites, des enrichissements et des appauvrissements, a créé une nouvelle « constellation des puissances » qui s'est maintenue jusqu'à son renversement par un autre « séisme des puissances ». L'ancien régime en Europe a été détruit, dans un climat de violence, de destruction et de mort, entre 1789, année de la convocation des États généraux à Versailles, et 1815, date de la chute finale de Bonaparte. La Grande-Bretagne a été la principale bénéficiaire de la bataille, et a conservé une position prééminente dans la structure mondiale des puissances – la *Pax britannica* – jusqu'à la guerre de 1914-1918. Celle-ci a fait basculer plus d'un empire européen, le marxisme-léninisme s'emparant du pouvoir dans l'empire russe, et a semé les germes du nazisme. Avec le recul du temps, il semble que la période qui a séparé les deux guerres mondiales n'ait été qu'un répit dans ce long « séisme ». La victoire des Alliés, en 1945, a instauré une nouvelle stabilité; la Grande-Bretagne ayant perdu beaucoup de sa puissance, et l'Europe, le Japon et la Chine en ruines, le pouvoir est passé à la périphérie du continent européen, et les États-Unis et l'Union soviétique (avec la Chine, son alliée à temps partiel) se sont affrontés dans un équilibre des puissances relativement stable.

« Séismes des puissances » et « constellations des puissances »

1789-1815 – Séisme des guerres de la Révolution française (un quart de siècle)

1815-1914 – Constellation de la *Pax britannica* (un siècle)

1914-1945 – Séisme des guerres allemandes (un quart de siècle)

1945-1991 – Constellation de la guerre froide (un demi-siècle)

1990-? – Séisme actuel (durée inconnue)

Cette courte esquisse appelle de nombreuses réserves. Les « constellations des puissances » ne sont pas nécessairement appréciées ni tolérées de ceux qui ne sont pas au centre de la puissance. Par exemple, l'animosité qu'inspirait à l'Allemagne la puissance de la Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle a été une des causes du « séisme » qui a suivi. La nature de la puissance tient à bien d'autres choses que les armées et les marines de guerre. Bien qu'il faille toujours tenir compte de la puissance militaire dans l'appréciation de la puissance relative d'un État, beaucoup d'autres facteurs y contribuent. La puissance économique est toujours très importante – le développement commercial de la Grande-Bretagne et son avance dans la Révolution industrielle ont été cruciaux pour sa victoire dans ses longues guerres contre la France et sa prééminence mondiale par la suite. Les idées sont aussi très importantes, comme l'ont montré durant le « séisme » de 1789-1815 la propagation de l'idéologie révolutionnaire française (et des idées qui sont apparues en réaction contre elles) ou des appuis que l'URSS a retirés de la diffusion mondiale de l'idéologie marxiste-léniniste. Le fait d'avoir possédé une grande puissance dans le passé ne garantit pas de la conserver au cours de la prochaine période d'accalmie : la puissance de l'Espagne s'était complètement désagrégée avant 1815. Durant certaines périodes, il existe plusieurs États de puissance plus ou moins égale, alors qu'à d'autres époques, un État en particulier est bien au-dessus des autres. Mais on n'a jamais connu une situation où la puissance d'un seul pays ait été à la fois absolue et

illimitée. Les périodes de « séisme » ne sont pas brèves, et il peut s'écouler beaucoup de temps avant que les dernières secousses s'en fassent sentir et que revienne la stabilité. Bref, le schéma est variable et le sujet, complexe.

La puissance, par conséquent, présente de nombreuses facettes, mais ses attributs seront toujours répartis inégalement entre les États du monde. Et c'est la répartition de cette puissance, et la manière dont les États puissants interagissent entre eux et se comportent envers les États faibles, qui constituent ce que nous appelons ici la « constellation des puissances » .

Il n'est pas douteux que la répartition des puissances relativement stable qui a duré de 1945 jusqu'à l'éclatement de l'URSS en 1991 – la guerre froide – est maintenant révolue et que nous sommes entrés dans une nouvelle ère. Comme l'enseigne l'histoire des deux derniers siècles, la naissance d'une nouvelle constellation des puissances ne promet guère d'être facile ou pacifique. La transformation sera douloureuse.

Lorsque l'effondrement de l'URSS et de son système de pays satellites a éliminé un des deux membres de la constellation des puissances, les États-Unis et leurs alliés sont restés seuls sur le terrain. Au cours de la décennie qui a suivi, les dirigeants américains ont semblé mal à l'aise dans le rôle de superpuissance unique qui revenait à leur pays. Le 11 septembre a changé cela. L'attentat djihadiste de 2001 contre les États-Unis a fait prendre conscience à Washington de l'étendue de sa puissance et provoqué sa détermination de l'employer dans son intérêt national : « Ce soir, nous sommes un pays averti du danger et appelé à défendre la liberté. Nous consacrerons toutes les ressources à notre disposition à la dislocation et à la défaite du réseau terroriste mondial. » (Le président Bush, le 20 septembre 2001)

Nous sommes donc au milieu d'un autre « séisme des puissances » . Mais nous ne pouvons pas plus en prédire l'issue qu'il n'aurait été possible à un observateur, en 1802, après l'acceptation par une Grande-Bretagne exsangue de la paix avec la France, de prévoir le long triomphe britannique du reste du siècle; plus d'un aurait d'ailleurs parié sur le triomphe de la France. Actuellement, les États-Unis sont la puissance suprême – une hyperpuissance, selon l'expression employée par un haut fonctionnaire français. Nombreux sont ceux qui cherchent une autre puissance pour faire contrepoids aux États-Unis – certains estiment en fait avoir déjà reconnu des « pairs concurrents » . Les candidats le plus souvent mentionnés comme « pairs concurrents » actuels ou futurs des États-Unis sont l'Union européenne et la Chine, et maints observateurs suggèrent que l'Inde pourrait s'ajouter à la liste. La Chine et l'Inde peuvent sans doute être qualifiés de « grandes puissances anticipées » et, à ce titre, attirent beaucoup de flatteries empressées et suscitent beaucoup d'exagération : elles sont courtisées – la Chine tout particulièrement – parce que tous les pays veulent se mettre dans les bonnes grâces de la puissance montante. On assistait à une emphase semblable dans les années 1980, alors que le Japon était considéré comme un « pair concurrent » des États-Unis – sinon, en fait, comme une puissance destinée à surpasser les États-Unis. Aujourd'hui, par contre, on entend beaucoup moins parler du Japon comme prochaine superpuissance. Si les « grandes puissances anticipées » sont courtisées, et si leur puissance est surfaite, qu'en est-il des grandes puissances sur le déclin? La Russie est un bon exemple. Durant deux siècles, la Russie a été une grande puissance et a siégé aux conseils des puissants – elle a été un acteur de premier plan dans le règlement intervenu après la chute de Bonaparte, et

l'URSS a été une des deux superpuissances durant la guerre froide, mais ce n'est certainement plus le cas.

Le lecteur trouvera dans cette évaluation stratégique des chapitres qui analysent les forces et les faiblesses des quatre grandes puissances éventuelles. Un chapitre discute également les buts et objectifs de l'« hyperpuissance » et un autre, la notion complexe de multilatéralisme. Enfin, comme tout changement n'est pas nécessairement positif ou universellement bénéfique, le chapitre qui porte sur l'Afrique défend la thèse selon laquelle les pays de ce continent troublé ne seront sans doute pas au rang des détenteurs de la puissance mondiale dans une nouvelle « constellation des puissances », quelle qu'elle soit.

La guerre contre le terrorisme est un thème qui figure à pres que tous les chapitres, ce qui ne saurait surprendre : comme nous l'avons vu plus haut, les deux principales forces qui ont précipité l'actuel « séisme des puissances » ont été l'effondrement du système bipolaire, lors de l'éclatement de l'URSS, et la réaction de Washington aux attentats du 11 septembre. L'administration Bush a décidé de frapper ce qu'elle considère comme les causes profondes du djihadisme, à savoir les régimes oppresseurs du Moyen-Orient. La secrétaire d'État Condoleezza Rice a déclaré récemment au Caire que Washington avait soutenu la stabilité au Moyen-Orient au détriment de la démocratie durant soixante ans et qu'il inverserait dorénavant cette prépondérance. *C'est là un objectif révolutionnaire* : Washington veut maintenant détruire le statu quo au Moyen-Orient et le remplacer par autre chose. Dans l'optique de cette dynamique, certains chapitres discutent les objectifs de Washington et les changements, encore modestes, survenus au Moyen-Orient.

L'évaluation de cette année comprend également des chapitres qui se rapportent au nouvel alignement stratégique des puissances : à savoir, les soulèvements pour le « pouvoir du peuple », dont nous avons vu plusieurs exemples récemment et en verrons sans doute d'autres, la nature changeante du problème de la prolifération des armes de destruction massive, la sécurité pétrolière, et les défis de la sécurité maritime alors que les économies nationales sont toujours davantage tributaires des échanges commerciaux par mer.

Chaque « séisme des puissances » des deux cents dernières années a mis un quart de siècle à s'accomplir. Si on peut voir là un indice de la durée des « séismes des puissances », il s'écoulera encore une dizaine d'années avant que n'apparaisse la nouvelle « constellation des puissances ». Les auteurs de cette évaluation sont donc justifiés de ne tirer aucune conclusion définitive quant à sa forme et à sa composition. La stratégie de Washington dans la guerre contre le terrorisme est périlleuse, il n'est pas du tout clair qu'elle réussira à endiguer suffisamment la menace, et le prix final à payer n'est pas connu non plus. D'autres pays ont été ruinés par leur victoire dans le passé. L'Union européenne semble être en difficulté aujourd'hui, mais ces difficultés ne sont pas insolubles. La Chine grandit en puissance et en richesse, mais on peut imaginer qu'elle atteigne rapidement les limites du possible. L'Inde a fait de nombreux progrès, mais a encore beaucoup de chemin à parcourir. La Russie est relativement insignifiante aujourd'hui, mais ne le sera peut-être pas toujours. En d'autres termes, aucune réponse finale n'est possible et ce sont des questions auxquelles on ne peut pas plus répondre en 2005 que l'issue des guerres de la Révolution française n'était prévisible en 1802.

A New International Security Environment

In the last two centuries, the world has passed through two “power earthquakes”; each, after disturbances and wars, victories and defeats, enrichment and impoverishment, has created a new “power constellation” which endured until it was overthrown in another “power earthquake”. The Ancien Régime of Europe was destroyed, with much violence, destruction and death, between 1789 with the convening at Versailles of the *Etats-Généraux* and 1815 with the final overthrow of Bonaparte. Britain was the principal beneficiary of the struggle and retained a pre-eminent position in the world’s power structure – the so-called Pax Britannica – until the 1914-1918 war. That war overthrew many European empires, Marxism-Leninism seized power in the Russian Empire and the seeds of Naziism were sown. In retrospect, the period between the First and Second World Wars seems only to have been a breathing space in this long “earthquake”. The Allied victory in 1945 established a new stability: with Britain having lost much of its power and Europe, Japan and China in ruin, power passed to the periphery of the European continent, and the United States and the Soviet Union (with China, its part-time ally) faced each other in a relatively stable power relationship.

“Power earthquakes” and “Power Constellations”

1789-1815 – The French Revolutionary Wars earthquake, quarter-century

1815-1914 – The Pax Britannica power constellation, century

1914-1945 – The German Wars earthquake, quarter-century

1945-1991 – The Cold War power constellation, half-century

1990-? – The current power earthquake, duration unknown

This brief sketch requires many qualifications. The “power constellations” are not necessarily enjoyed or tolerated by those not in the inner circle of power – for instance, the resentment by Germany of Britain’s power in the late nineteenth century is one of the reasons for the subsequent “power earthquake”. The nature of power is much more than just navies and armies. While military power is always to be included when summing up a nation’s standing in the power rankings, many other factors contribute. Economic power is always very important – Britain’s commercial development and its head start in the “Industrial Revolution” were indispensable to its victory in the long wars against France and vital to its world pre-eminence for many years after. Ideas are also very important, as was shown during the 1789-1815 “earthquake” by the spread of French revolutionary ideology (and the ideas that sprang up to resist it) or in the support that the USSR received from the world-wide dissemination of the Marxist-Leninist ideology. To have once held great power does not necessarily confer it in the next calm period – Spain’s power had all ebbed away by 1815. In some periods there are a number of more-or-less equally powerful states, at other times one state stands much higher than the others. But there has never been a situation in which one country’s power has been both absolute and unconstrained. “Earthquake periods” are not quick and it can take quite a lot of time before the last aftershock is felt and stability returns. In short, the pattern is variable and the subject complex.

Power, therefore, has many facets but, at any given moment, there will always be an unequal distribution of its attributes among the world’s states. And it is the distribution

of that power, and how powerful states interact with each other and behave towards weak states, that make up what we are here calling the “constellation of power”.

There can be no doubt that the relatively stable power arrangement that endured from 1945 to the collapse of the USSR in 1991 – the “Cold War” – is now at an end and that we have entered a new era. As the history of the past two centuries informs us, the birth of the new power constellation is not likely to be either easy or peaceful. Transformation will be painful.

When the collapse of the USSR and its satellite system removed the other half of the power constellation, the US and its allies were left alone on the field. During the decade after the fall of the USSR and its satellite system, American leaders appeared to be uncomfortable with the US’s ranking as the sole superpower. That changed with 9/11. The jihadist attack on the US in 2001 awoke Washington both to the extent of its power and its determination to use it in its national interests: “Tonight we are a country awakened to danger and called to defend freedom... We will direct every resource at our command... to the disruption and to the defeat of the global terror network.” (President Bush, 20 September 2001).

We are, therefore, in the midst of another “power earthquake”. But we can no more predict its outcome than someone in 1802, when an exhausted Britain accepted peace terms with France, could have anticipated the long British triumph over the rest of the century and many would have placed their wager on France. At the moment, the United States is the supreme power – a hyperpower, as a senior French official has called it. Many people are looking for some power to balance the United States – some, indeed, believe that they have already identified “peer competitors”. The candidates most often mentioned as present or future peer competitors of the US are the European Union or China, and many observers suggest that India could fall into the same category. China and India might, perhaps, be termed “anticipatory great powers” and as such attract a great deal of excited flattery and exaggeration: they – this is especially the case with China – are courted because every country wishes to ingratiate itself with the coming power. A similar hyperbole was seen in the 1980s, when Japan was regarded as a “peer competitor” of the US – if not, in fact, destined to surpass it. Today, however, we hear much less of Japan as the next superpower. If “anticipatory great powers” are courted, and their power exaggerated, what of declining great powers? Russia is a case in point. For two centuries, Russia was a great power and a player in the councils of the mighty – it was a principal actor in the settlement after Bonaparte’s overthrow and the USSR was a diarch in the Cold War – but it certainly is not now.

In this Strategic Assessment the reader will find chapters that consider the strengths and weaknesses of the four potential great powers. A chapter also discusses the aims and purposes of the “hyperpower” and another the complicated notion of multilateralism. And, recognising that not all change is necessarily positive or universally beneficial, the chapter discussing Africa argues that the countries on that troubled continent will not likely be among the holders of world power in any new “power constellation”.

The war on terror is a theme that makes an appearance in nearly every chapter. This should be no surprise: as was said above, the two principal forces that precipitated

the current “power earthquake” were the collapse of the bipolar system, when the USSR fell apart, and Washington’s reaction to the 9/11 attacks. The Bush Administration has decided to strike at what it sees as the true root causes of jihadism, namely the unfree regimes in the Middle East. Secretary of State Condoleezza Rice said recently in Cairo that Washington had supported stability in the Middle East at the expense of democracy for sixty years and that it was now going to reverse the emphasis. *This is a revolutionary purpose*: Washington now wishes to destroy the status quo in the Middle East and replace it with something else. Reflecting this dynamic, chapters discuss Washington’s objectives and the changes, small as yet, in the Middle East.

This year’s assessment also includes chapters that are relevant to the new strategic power alignment: specifically “people power” uprisings of which we have recently seen several and may see more; the changing nature of the weapons of mass destruction proliferation problem; oil security; and maritime security challenges as national economies become ever-more dependent on sea-borne trade.

The “power earthquakes” of the last two hundred years each took a quarter of a century to work itself out. If this is an indication of the time-scale of “power earthquakes”, then we have at least another decade before the new power constellation appears. Justifiably, therefore, the authors of this Assessment can come to no final conclusion as to the shape and members of the next “power constellation”. Washington’s strategy in the war on terror is perilous and it is by no means clear whether it will be sufficiently successful to end the threat; nor is it known what the final cost will be. Countries have been bankrupted by victory before. The EU appears to be in trouble today, but that trouble can be resolved. China is growing in power and wealth, but it may be imagined that it could soon reach the limits of the possible. India has made many strides, but there is a long way to go yet. Russia is relatively insignificant today, but it may not always be. In other words, no final answer is possible and these are questions that cannot be answered in 2005 any more than the outcome of the French Revolutionary Wars could be correctly foreseen in 1802.

Patrick Armstrong, September 2005

L'Amérique et la guerre contre le terrorisme

Introduction

Jamais, depuis la chute du mur de Berlin, un événement n'avait autant influencé l'orientation de la politique étrangère des États-Unis et l'évolution du contexte de sécurité internationale que les attentats terroristes du 11 septembre 2001. C'est dans la foulée de ces attentats que les décideurs américains ont déterminé qu'une stratégie de sécurité nationale principalement fondée sur la dissuasion était inadéquate. Les États-Unis ne pouvaient plus se permettre d'ignorer les États voyous ou en débâcle ni l'instabilité régionale, puisque, souvent, ce type de problèmes se transforme en menace à la sécurité nationale. Après le 11 septembre, les États-Unis ont décidé de définir le contexte de sécurité internationale, plutôt que de simplement y réagir. Cette détermination a entraîné une politique américaine plus entreprenante en matière de sécurité, qui, à l'échelle nationale, met l'accent sur la sécurité intérieure et sur la réforme des services de renseignement et, à l'échelle internationale, favorise la réforme démocratique au Moyen-Orient et ailleurs. Les États-Unis ont également déclenché une guerre visant à éliminer les terroristes et à retirer du pouvoir ceux qui les appuient.

Les États-Unis ont récemment souligné le quatrième anniversaire des attentats du 11 septembre et du début de la guerre contre le terrorisme. Bien que le conflit en soit à sa cinquième année, les déclarations publiques de George W. Bush donnent à croire qu'il n'a nullement l'intention de baisser les bras. En août de cette année, dans le cadre d'une allocution sur la question devant un groupe d'anciens combattants des guerres à l'étranger, le président Bush a déclaré : « Nous n'admettons rien de moins qu'une victoire totale sur les terroristes et sur leur idéologie haineuse. » La réaction des Américains aux attentats du 11 septembre, conjuguée à leur détermination à vaincre le terrorisme, continue donc à façonner le nouveau contexte de sécurité internationale.

Les États-Unis après le 11 septembre

La *Stratégie en matière de sécurité nationale des États-Unis d'Amérique* (SSN) de 2002 formulait officiellement la réaction des États-Unis face aux terroristes, à ceux qui les appuient et au nouveau contexte de sécurité. De plus, la SSN fournissait aux décideurs de Washington une méthode visant à remodeler le contexte de la sécurité internationale de manière à réduire la menace terroriste, tout en favorisant l'essor de la liberté. Depuis la fondation de l'Amérique, la conviction qu'elle est investie du rôle de phare de la liberté a persisté; la SSN de 2002 a renforcé cette conviction, en précisant que « la Stratégie vise non seulement à rendre le monde plus sûr, mais également à le rendre meilleur ». Selon cette Stratégie, les États-Unis s'engageaient à « défendre la paix en combattant les terroristes et les tyrans... à maintenir la paix en établissant de bonnes relations entre les grandes puissances et à propager la paix en encourageant l'instauration de sociétés libres et ouvertes sur tous les continents ». Dans son second discours inaugural, M. Bush a abordé la question de la propagation de la paix et de la liberté : « La survie de la liberté dans notre pays dépend de la réussite de la propagation de la liberté dans d'autres pays.

Le meilleur espoir pour que la paix se répande dans notre monde, c'est de répandre la liberté partout dans le monde. » Il a également ajouté que « les États-Unis ont pour politique de chercher à encourager l'essor des mouvements et des institutions démocratiques dans chaque nation et chaque culture pour, ultimement, mettre un terme à la tyrannie dans le monde ». Ce but devait être atteint grâce aux mécanismes définis dans la SSN de 2002, à savoir la diplomatie, l'aide, les institutions multilatérales et, au besoin, la force (peut-être une force préventive). Globalement, par ses paroles et par ses actes, l'administration Bush s'est employée, depuis le 11 septembre 2001, à réorienter l'approche des États-Unis à l'égard de la sécurité nationale et, de ce fait, s'est engagée dans une vaste campagne à l'échelle internationale. Bref, après avoir déterminé qu'il était impossible de cohabiter avec des idéologies axées sur l'intolérance et des régimes belliqueux et oppresseurs, l'administration Bush a entrepris de stabiliser l'ordre international en favorisant la propagation de la démocratie.

Sur le plan national, les attentats du 11 septembre 2001 ont accru l'attention accordée à la sécurité intérieure. Les efforts mis en œuvre dans ce secteur comportent, notamment, la mise sur pied du ministère de la Sécurité intérieure (DHS)**, la réforme des services de renseignement, des initiatives de défense par missiles balistiques, de même que l'établissement du Northern Command des États-Unis (NORTHCOM), responsable de la défense continentale. Bien que ces efforts se soient révélés fructueux à divers degrés, la situation pourrait encore être améliorée. Rien n'illustre mieux ce point que l'ouragan Katrina. La piètre coordination de l'intervention aux échelons des administrations municipale, étatique et fédérale a mis en évidence les failles de l'infrastructure de secours en cas de catastrophe des États-Unis. La réaction du gouvernement lors de l'ouragan Katrina, encore davantage que l'intervention en Irak, a grevé la confiance des Américains à l'égard du président Bush. Il a, à juste titre, assumé l'entière responsabilité des défaillances fédérales, reconnaissant que « Katrina [avait] révélé de graves problèmes touchant notre capacité d'intervention à tous les ordres de gouvernement... et, dans la mesure où le gouvernement fédéral a mal fait son travail, j'en assume la responsabilité ». Il a également souligné que le système était mal coordonné à tous les échelons de gouvernement, ajoutant qu'un problème de cette ampleur exigeait un renforcement du pouvoir fédéral et l'attribution d'un rôle plus global aux forces armées, l'institution la mieux placée pour diriger des opérations logistiques massives en cas d'urgence ». Le président Bush a demandé que la « planification détaillée de mesures d'urgence constitue une priorité en matière de sécurité nationale » ; il s'est également engagé à affecter près de 200 milliards de dollars en fonds fédéraux à la reconstruction. Assurément, l'exécution du plan de reprise des activités occupera une bonne part de l'attention de l'administration Bush, et son efficacité aura une incidence sur sa cote de confiance. On accordera également de l'attention aux autres éléments du programme intérieur de M. Bush, notamment la réforme de la fiscalité et de la sécurité sociale ainsi que les nominations à la Cour suprême. Néanmoins, indépendamment de la réussite de son plan de reprise « post-Katrina » et de son programme intérieur global, c'est sa politique étrangère qui déterminera le souvenir que l'on retiendra du président Bush et la manière dont on jugera son administration.

Bien que ce soient les événements du 11 septembre et la réaction de l'administration Bush à ces événements qui aient entraîné le remaniement de la réflexion stratégique américaine, c'est le pouvoir inégalé des États-Unis *et* la volonté d'exercer ce

pouvoir dans la quête de leurs buts qui ont permis de façonner un nouveau contexte de sécurité internationale. Le fait qu'un certain nombre de nations et d'institutions multilatérales n'aient pas ce nouveau contexte stratégique ne l'a guère modifié. Les États-Unis constituent l'unique superpuissance mondiale, et tant qu'ils le demeureront, ils feront figure de chef de file et entraîneront les autres pays dans leur sillage. Cela ne signifie pas pour autant que les États-Unis n'ont pris que des décisions judicieuses. Pouvoir dominant n'est pas synonyme d'infaillibilité, comme on l'a aisément constaté sur le plan de la stabilisation de la situation en Irak après l'invasion par les Américains.

La lutte antiterroriste

La manière dont l'administration Bush a abordé la guerre contre le terrorisme, et plus précisément l'opération « Liberté pour l'Irak », n'a pas été sans failles. Certains analystes ont affirmé que le président Bush aurait dû adopter une approche plus multilatérale dans l'exécution de sa politique étrangère. Un appui plus important de la part des pays alliés aurait sans aucun doute facilité la tâche des États-Unis en Irak et réduit les accusations d'unilatéralisme à l'endroit des Américains. Cependant, l'erreur la plus dévastatrice commise à ce jour dans le cadre de la guerre contre le terrorisme (dont l'Irak est considéré comme partie intégrante) a trait à l'incapacité de l'administration Bush à justifier le bien-fondé du conflit aux États-Unis et à l'étranger. M. Bush comprend maintenant que cette erreur doit être corrigée. À cette fin, la secrétaire d'État Condoleezza Rice s'est employée sans relâche à expliquer la position américaine et à demander l'aide des pays alliés en vue de réduire la menace terroriste en ciblant les conditions qui facilitent sa propagation. Dans une allocution prononcée au Caire, le 20 juin 2005, Mme Rice déclarait : « Nous devrions tous aspirer à un avenir où chaque gouvernement respectera la volonté de ses citoyens – parce que l'idéal démocratique est universel. Pendant 60 ans, les États-Unis, ont recherché la stabilité, aux dépens de la démocratie au Moyen-Orient, et nous n'avons accompli ni l'une ni l'autre. Aujourd'hui, nous suivons une autre voie. Nous soutenons les aspirations démocratiques de tous les peuples. » Bien que d'autres dirigeants américains aient favorisé l'essor de la démocratie au Moyen-Orient, aucun gouvernement n'a contribué davantage à la promouvoir que l'administration en place. M^{me} Rice a souligné : « Nous savons que ces progrès ne seront pas faciles et qu'ils seront lents », illustrant le fait que l'administration nuance son optimisme d'une certaine réserve et qu'elle est consciente que le changement s'effectue lentement. Si l'on veut que la démocratie s'installe au Moyen-Orient, on doit tenir des élections libres, mettre sur pied des institutions civiles et des systèmes judiciaires équitables et établir des droits à l'égard des femmes. Ces tâches ne seront pas faciles, ni rapides; cependant, l'administration Bush les croit essentielles à la réalisation d'une stabilité internationale durable.

Tout comme Condoleezza Rice l'a fait à l'échelle internationale, M. Bush s'est efforcé de communiquer efficacement ses plans en matière de sécurité internationale aux États-Unis. Dans un discours prononcé le 24 août 2005 devant les troupes de la Garde nationale dans l'Idaho, le président a déclaré : « Nous demeurerons sur l'offensive. Nous poursuivrons nos opérations en Afghanistan et en Irak. Un retrait brusque de nos troupes d'Irak ou du Moyen-Orient... ne ferait qu'enhardir les terroristes et paver la voie à d'autres attaques contre les États-Unis et les nations libres. Tant que je serai président,

nous poursuivrons la lutte, et nous vaincrons le terrorisme.» Lors d'une séance d'information tenue au Pentagone, en septembre 2005, M. Bush a inscrit ce combat dans le contexte de la vaste initiative visant à établir la démocratie dans la région : « De même que nous aidons à vaincre les ennemis d'un Afghanistan démocratique, nous combattons aussi les ennemis d'un Irak démocratique. Ensemble, nous aiderons l'Irak [et l'Afghanistan] à devenir une démocratie forte, qui protège les droits de son peuple et constitue un allié crucial dans la guerre contre le terrorisme. » Bien que l'on ait tenté d'expliquer que la guerre contre le terrorisme et la promotion de la démocratie constituent la quête d'une génération, d'autres efforts restent à faire. Toutefois, à mesure que les coûts et les pertes de vies s'accumulent, on pourrait éprouver autant de difficulté à convaincre les Américains de garder le cap qu'à éradiquer les fondamentalistes islamiques.

Dans sa lutte contre le terrorisme, l'administration Bush s'est heurtée à un autre problème majeur : celui de l'établissement d'un climat de sécurité en Irak après la guerre. Cette situation découlait en partie d'estimations imprécises de la complexité de la stabilisation et de la reconstruction de l'Irak, une erreur de calcul qui continue de nuire aux efforts des États-Unis dans cette région. Compte tenu de la surestimation du nombre d'Irakiens que les États-Unis pourraient embaucher directement, afin de les affecter aux opérations de sécurité d'après-guerre, les troupes américaines sur place ont été plus nombreuses qu'on ne l'avait initialement prévu. Bien que la présence appréciable continue de l'armée américaine ait contribué à stabiliser la situation en Irak, elle a eu pour conséquence que les commandants américains consacrent trop de temps à éliminer les insurgés, et trop peu à améliorer les forces de sécurité irakiennes. Ce problème doit être réglé, car en l'absence de forces de sécurité locales efficaces, le nouveau gouvernement irakien ne saurait espérer obtenir l'appui de la population, ni améliorer les infrastructures d'une manière significative. Certains analystes ont affirmé que, pour résoudre ce problème, l'administration Bush devrait élaborer une stratégie qui mettrait tout autant l'accent sur la mise sur pied et l'entraînement de forces de sécurité irakiennes que sur le calendrier de retrait des troupes américaines. Un retrait anticipé des États-Unis aurait des conséquences désastreuses sur l'Irak, sur la stabilité de la région et sur la propagation de la démocratie. L'établissement des conditions qui permettront à l'Irak d'assurer sa propre sécurité exige un engagement continu de la part des États-Unis, une exigence que l'on aura peut-être de la difficulté à « vendre » au peuple américain. Il est donc crucial que l'administration explique clairement le fondement de sa politique et que l'armée américaine s'oriente de plus en plus vers la formation et les opérations conjointes avec les forces de sécurité irakiennes. Le rôle accru des troupes irakiennes permettra de prouver aux Américains que l'on partage davantage le fardeau, de prouver aux Irakiens qu'ils sont en mesure d'assurer la sécurité de leur pays et de faire comprendre aux insurgés qu'ils ne peuvent remporter la victoire en attendant un retrait des Américains.

Les difficultés auxquelles se heurte la coalition dirigée par les États-Unis, dans le cadre de la stabilisation et de la reconstruction de l'Irak, ne sont pas uniques; les leçons tirées de l'expérience dans cette région pourront donc être appliquées ailleurs. Les États-Unis et leurs alliés ne peuvent pas indéfiniment occuper les États déchus ou en décomposition; il est donc essentiel que l'armée entraîne des forces locales efficaces, qui pourront protéger le gouvernement, l'infrastructure et la population du pays. À cette fin, il faut empêcher l'infiltration des frontières de l'Irak. On doit exercer une plus grande

pression sur la Syrie et sur l'Irak, afin qu'ils mettent un terme à leur soutien, actif et passif, aux insurgés. Un aspect joue en faveur des États-Unis en Irak : le fait que les insurgés ne peuvent offrir rien d'autre au peuple irakien que le retour à une théocratie intolérante semblable au régime des talibans, une option qui n'obtient guère de soutien populaire. Ainsi, plus les États-Unis sauront convaincre les Irakiens que leur sécurité sera assurée, plus les États-Unis et les forces de sécurité irakiennes pourront s'attendre à une collaboration sur le plan du renseignement. De toute évidence, cette approche contribuera à réduire encore davantage la menace terroriste.

Les attentats terroristes du 11 septembre, la guerre subséquente contre le terrorisme et les leçons qui en ont découlé à ce jour ont largement remis en question de nombreux principes de planification du Pentagone établis de longue date. La nature de plus en plus instable du nouveau contexte de sécurité a obligé le Pentagone à s'éloigner des structures des forces de l'époque de la guerre froide et à se tourner vers des mécanismes mieux en mesure de contrer les menaces atypiques. De plus, l'évolution des opérations en Irak a mis en évidence, plus que tout autre engagement postérieur à la guerre froide, la réalité du concept de guerre fondé sur trois piliers. Le combat, la stabilisation et les opérations humanitaires constituent les éléments fondamentaux de l'expérience des États-Unis en Irak. La capacité de passer sans heurts d'un type d'opérations à l'autre est un élément essentiel à la réussite de l'armée américaine, et d'autres intervenants également. L'habileté à déterminer où et quand cibler les efforts militaires est tout aussi importante que la capacité de passer d'un « pilier » à l'autre.

Afin de relever les défis liés au contexte de sécurité de l'« après-11 septembre », le Pentagone a accordé davantage d'importance à la sécurité intérieure et à l'amélioration de la capacité d'intervention en cas de menaces, en s'efforçant d'accroître la souplesse militaire. À l'heure actuelle, les rédacteurs du prochain *Examen quadriennal de la Défense* (QDR) examinent la possibilité de déplacer l'élément fondamental de la planification de la défense de la conduite conventionnelle de la guerre vers des opérations plutôt axées sur des mesures anti-insurrectionnelles et sur la sécurité intérieure. Bien que la nécessité de neutraliser une menace conventionnelle demeure (la Chine, à titre de pair concurrent militaire, joue un rôle central dans le processus de planification), tout donne à penser que l'armée sera appelée à mener des activités de lutte antiterroriste et de défense intérieure, ainsi que des opérations de reconstruction d'envergure. Il semble que les rédacteurs de *l'Examen quadriennal de la défense* envisagent de mettre davantage l'accent sur des forces d'opérations spéciales, de même que sur des forces régulières allégées et plus mobiles. Plus précisément, quatre principes orientent la rédaction de l'examen quadriennal : défendre le territoire en profondeur en neutralisant les menaces avant qu'elles atteignent les États-Unis et en renforçant les capacités de défense intérieure; établir des partenariats afin d'éliminer la menace terroriste; déterminer les options qui s'offrent aux pays à un tournant stratégique et empêcher les États et d'autres acteurs d'acquérir et d'utiliser des armes de destruction massive. Les rédacteurs du prochain examen quadriennal de la défense ont la possibilité de mieux équilibrer la structure militaire des États-Unis et d'institutionnaliser les efforts de transformation du Pentagone. De plus, l'Irak, à titre de « théâtre » principal de la guerre contre le terrorisme, offre à l'armée américaine l'occasion d'intégrer des leçons tirées du contexte réel à ses efforts de transformation en une force plus souple et plus efficace, adaptée aux conditions du XXI^e siècle.

Conclusion

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont modifié le contexte de sécurité internationale. L'administration Bush a réagi à ce changement en réorientant la stratégie américaine en matière de sécurité vers l'amélioration de la sécurité intérieure et la neutralisation des menaces atypiques. De plus, en engageant la lutte contre le terrorisme, le président Bush souhaitait éliminer les terroristes et leurs bases d'appui. La guerre contre le terrorisme redéfinit l'environnement de la sécurité internationale, et continuera de le faire au cours des années à venir. « L'unique façon dont les terroristes pourraient remporter la lutte serait que nous perdions notre sang-froid et que nous abandonnions notre mission. Pour la sécurité du peuple américain, cela ne se produira pas tant que je serai en poste », a déclaré M. Bush en septembre dernier. Le coût croissant de l'intervention en Irak, de même que les coûts imprévisibles liés aux travaux de reconstruction après le passage des ouragans Katrina et Rita, pourraient cependant obliger le président à restreindre le déploiement des troupes américaines à l'appui de sa politique étrangère.

Les États-Unis sont en guerre, et ils le demeureront jusqu'à la fin du second mandat de M. Bush. Le programme de l'administration continuera de mettre l'accent sur les attentats du 11 septembre et sur la guerre contre le terrorisme. De plus, la guerre contre le terrorisme durera sans doute au-delà du mandat du président Bush, puisque son successeur aurait de la difficulté à ordonner le retrait précipité des troupes du Moyen-Orient, compte tenu du coût considérable de l'intervention américaine, sur les plans humain et financier. En outre, bien que l'on ignore encore sa réussite à long terme, la politique de M. Bush a favorisé les chances de la démocratie au Moyen-Orient. Un retrait, alors que les graines de la démocratie semées là-bas commencent à prendre racine, trahirait les efforts de milliers d'Américains, d'alliés des États-Unis et des peuples de la région qui ont combattu afin de favoriser l'essor de la liberté dans la région.

Dans leur tentative d'atteindre les buts de leur politique étrangère, les États-Unis tirent non seulement des avantages, mais aussi des inconvénients de leur statut d'unique superpuissance. Alors qu'ils peuvent exercer le poids de leur puissance sur ceux qui tentent de leur faire obstacle, leur position dominante incite certains à espérer les voir échouer. Le fait est que les États-Unis auront toujours leurs détracteurs, et qu'il incombe donc à Washington d'atténuer cette animosité en expliquant ses objectifs et, dans la mesure du possible, en obtenant l'appui de ses amis et alliés dans l'exécution de sa politique étrangère. Pour que l'administration Bush réussisse à atteindre ses objectifs dans le cadre de cette guerre, elle devra obtenir l'aide de ses pays amis et alliés. Aucun pays, aussi puissant soit-il, ne saurait se faire à lui seul le champion de la démocratie dans le monde.

Septembre 2005 – *Charles Morrissey*

Europe : les défis des vieux pays

Dans un discours prononcé en mai 2000 à l'Université Humboldt de Berlin, le ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer observait qu'une fois de plus l'histoire posait à notre continent la question suivante : *Quo vadis Europa?* Il n'y a pas si longtemps, une telle incertitude exprimée publiquement par un dirigeant allemand aurait pu se répercuter dans les chancelleries des puissances européennes. L'absence de telles répercussions atteste la transformation positive qu'a subie l'Europe, et que le diplomate britannique Robert Cooper a qualifiée de « postmoderne », c'est-à-dire que la force n'est plus désormais l'arbitre des relations entre les États. Il faut se rappeler qu'il n'en a pas toujours été ainsi. C'est seulement après l'effondrement de l'Union soviétique que la réapparition des conflits dans la plupart des « vieux pays », en particulier entre leurs acteurs les plus importants et les mieux nantis, est devenue improbable. Depuis la chute de l'Empire romain, au V^e siècle, l'Europe s'apprête peut-être à vivre une situation comparable à ce que Pline l'Ancien appelait, à l'époque, l'« immense majesté de la paix romaine ».

Malgré un tel optimisme, il est néanmoins valable de réfléchir à l'avenir de l'Europe. Les récents événements, notamment le refus des Français au référendum sur la Constitution européenne de mai 2005 ou les attentats terroristes de Madrid (mars 2004) et de Londres (juillet 2005), ont mis en évidence les incertitudes permanentes. Le *Projet européen*, qui, au fil des décennies, a souvent été présenté comme un processus quasi organique, ne se prête plus à ce type de description. En outre, la construction réussie d'une « communauté de sécurité » en Europe, dans laquelle la guerre n'est plus concevable entre les pays membres, ne devrait pas obscurcir les nouvelles menaces, aujourd'hui plus évidentes dans les « vieux pays ». Bien que ces menaces puissent être exagérées, les groupes djihadistes (étrangers et locaux) représentent un danger bien réel pour les sociétés européennes. Partant de ce principe, trois défis spécifiques, soit l'avenir de l'Union européenne, l'islamisme en Europe et les tendances démographiques, méritent une attention particulière.

L'avenir de l'Union européenne (UE)

Le 29 mai 2005, le peuple français a rejeté le projet de *Convention sur l'avenir de l'Europe*. Le rejet encore plus massif exprimé, le surlendemain, lors d'un référendum semblable aux Pays-Bas, a renforcé la fin, guère reluisante, mais décisive, de ce que nombre de personnes intéressées appelaient la Constitution de l'UE. L'exercice s'était soldé par une « insurrection, une intifada démocratique » – pour employer la formule rhétorique d'un observateur français – et le résultat illustre la profonde désaffection du public à l'égard d'un processus perçu comme élitiste et trop étroitement lié à une institution considérée par bon nombre comme une organisation distante et dissociée de leur vie quotidienne. Destinée à remanier l'Union européenne récemment élargie, la Constitution prévoyait des réformes institutionnelles et la transformation du profil de l'organisation sur la scène internationale. Nombre de changements proposés, notamment la nomination d'un ministre commun des Affaires étrangères, étaient jugés anodins. D'autres, y compris l'adoption d'un dispositif de suffrages axé sur la majorité qualifiée applicable à toutes les questions présentées au Conseil européen, sauf les plus délicates (p. ex., les questions touchant les affaires étrangères, la défense et le droit fiscal), la

déclaration selon laquelle la législation de l'UE a préséance sur les lois nationales et l'établissement de l'Union européenne à titre d'entité légale habilitée à signer des traités sans consulter les gouvernements nationaux, jetaient nettement les bases d'une union politique resserrée. De plus, de nombreux opposants à la Constitution affirmaient qu'elle aurait imposé à l'Union européenne un concept de marché libre excessivement libéral (ou anglo-saxon), compromettant de ce fait les programmes de bien-être social en vigueur et ouvrant les marchés nationaux à une main-d'œuvre bon marché provenant des États membres moins nantis. Les résultats des deux référendums ne sonnent pas le glas de l'Union européenne; toutefois, ils ont des conséquences.

L'incapacité de convenir du but final de l'UE pose un obstacle permanent à toute discussion concernant l'avenir de cette organisation. Des sondages récents révèlent qu'une nette majorité (61 pour cent) de citoyens de l'Union européenne sont favorables à l'idée d'une constitution écrite, bien que le « déficit démocratique » qu'un tel document pourrait représenter suscite un malaise considérable. La notion d'une entité politique européenne unifiée obtient l'appui du public dans certains États membres (p. ex., l'Allemagne); cependant, elle est des plus controversée ailleurs (p. ex., en Grande-Bretagne), et ses dimensions – politique et géographique – sont encore indéfinies. Bien que l'on ait toujours discuté d'une union politique, la plupart des gouvernements membres n'ont jamais été favorables au transfert de souveraineté nécessaire à la concrétisation d'une telle union; en outre, presque tous les peuples n'ont jamais éprouvé une plus grande loyauté envers Bruxelles qu'envers les gouvernements nationaux. Dans un article du *Monde* de la mi-octobre 2004, on définissait ainsi le cadre du débat : « Deux visions de l'Europe se font face. L'une est politique et historique, et consiste à éliminer les pays et la délégation de souveraineté et bâtir un pays européen doté de frontières définies, fruit d'une histoire commune. (...) En ce qui concerne l'autre vision, tout aussi respectable, elle consiste à propager la démocratie et la croissance économique, sans mettre l'accent sur l'histoire, ni sur [le remaniement des] frontières ». [TRADUCTION] Curieusement, les résultats des référendums ont nettement fait reculer la vision d'un *Projet européen* appuyé récemment par la France; toutefois, le débat entre les deux visions – ainsi qu'on l'a observé lors des échanges hargneux du Sommet de Bruxelles (de juin 2005) – se poursuivra sûrement.

Cependant, les référendums ont donné lieu à une situation quasi sans précédent. Le refus de ratifier la Constitution signifie que deux membres fondateurs ont rejeté une initiative de l'Union européenne, et qu'un traité de cette dernière a fait l'objet d'un refus selon les votes exprimés. Il ne faudrait pas sous-estimer l'importance de ce refus à long terme. Une conséquence administrative importante, et probable, a trait à la paralysie éventuelle des institutions, qui pourrait être imputable, en grande partie, à l'augmentation du nombre de membres. À court terme, l'UE peut évidemment continuer de fonctionner selon les traités en place; toutefois, la nécessité d'un consensus parmi les 25 États membres, selon les règles du traité de Nice en matière de vote, pourrait mener à une impasse dans le cas des questions controversées. Le principe du vote axé sur la majorité qualifiée, prévu dans la Constitution, vise à accroître l'efficacité du processus décisionnel, même si on sacrifie ainsi le droit de veto détenu de longue date par les États membres. Même la notion d'une prétendue « Europe fondamentale », qui, sous les auspices de la France et de l'Allemagne, pourrait assurer la direction à court terme d'une Union moribonde, n'est guère susceptible de se concrétiser dans un avenir proche – le

leadership français au sein de l'UE a été trop affaibli par le refus exprimé lors du vote, et l'Allemagne est affligée d'un malaise politique. Compte tenu de la non-ratification de la Constitution, il faudra trouver les solutions nécessaires aux problèmes administratifs existants et probables. Malgré l'appui solide de la présidence britannique (prenant fin en janvier 2006) à l'égard de nouvelles approches, la réalisation des adaptations administratives et institutionnelles exigera néanmoins plusieurs années.

L'expansion de l'Union européenne est maintenant incertaine, ce qui crée de nouveaux défis aux frontières de l'Europe. « Il faut suspendre l'élargissement de l'Union européenne, a récemment affirmé Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur français et candidat probable à l'élection présidentielle, tout au moins tant que les institutions n'ont pas été modernisées ». Bien que le fait de préconiser la suspension de l'expansion puisse également avoir une incidence sur les relations de l'UE avec la Russie et l'Ukraine, cette nouvelle attitude n'a jamais été aussi manifeste que dans les comportements à l'égard de la candidature de la Turquie, qui date de quelques décennies. Au début d'octobre 2005, un accord de dernière minute visant le déclenchement de négociations pour l'intégration de la Turquie s'est néanmoins heurté à un faible appui public, parmi les membres de l'Union (32 pour cent), à l'égard de l'acceptation de la Turquie au sein de l'Union. De plus, M. Sarkozy et la nouvelle chancelière allemande, Angela Merkel, alors chef de l'opposition, avaient exprimé ouvertement leur réticence à l'accession de la Turquie au sein de l'UE, pour des raisons culturelles et économiques, et avaient plutôt proposé un « partenariat privilégié ». « L'Europe n'existera pas, a observé un important politique conservateur allemand, si les frontières de l'Union européenne s'étendent à l'Iran et à l'Irak ». Ainsi, même si l'on prévoit engager des négociations – et le processus pourrait durer dix ans – elles ne déboucheront pas nécessairement sur le résultat souhaité par Ankara. Cette situation comporte un autre défi. Toute issue autre que l'accession de la Turquie à l'Union pourrait saper les initiatives de ceux qui, en Turquie, préconisent depuis longtemps l'adoption d'une approche démocratique et durable à l'égard de la politique et de la société, un résultat que les dirigeants européens voudront sûrement éviter.

Indépendamment des référendums, les changements seront négligeables dans certains secteurs. Par exemple, l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense se poursuivra. Cette politique a été adoptée en vertu du traité de Maastricht de 1991 et a servi de cadre à une mission policière en Bosnie-Herzégovine, première opération militaire dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine, de même qu'à une mission de maintien de la paix des Nations unies en République démocratique du Congo. Lors du Sommet d'Istanbul de juin 2004, l'OTAN a décidé de mettre un terme à la mission de sa force de stabilisation en Bosnie; en décembre 2004, l'organisation confiait cette mission à l'UE en vertu des accords de Berlin Plus (qui donnent à l'UE accès aux capacités de planification et de commandement de l'Alliance). Les appareils militaires européens présentent encore des lacunes importantes; en outre, ils n'ont pas respecté le délai fixé pour corriger ces lacunes. Cependant, les armées poursuivent leur quête d'un objectif global qui devrait produire des résultats concrets, notamment la création de 13 groupes tactiques nationaux et multinationaux capables de mener des opérations indépendantes ou de lancer l'étape initiale d'opérations plus vastes. L'Agence de défense européenne, qui coordonnera et favorisera le renforcement des capacités et la collaboration industrielle à l'appui de la politique européenne de sécurité et de défense, a

déjà été mise sur pied. Toutefois, il reste à voir si la Stratégie européenne de sécurité, adoptée en décembre 2003, donnera lieu à des politiques étrangères et des politiques de défense unifiées et efficaces. Les États membres de l'UE continuent d'élaborer leurs propres politiques nationales, indépendamment d'une stratégie commune en matière de sécurité.

L'islamisme et le djihadisme en Europe

Les populations et les dirigeants européens font face à un autre problème important, lié aux éléments extrémistes qui ont émergé des communautés musulmanes d'Europe. La dernière année a donné lieu à la manifestation brutale de cette menace, par le biais, tout d'abord, des attentats de mars 2004, à Madrid, du meurtre crapuleux du cinéaste hollandais Theo van Gogh, en novembre, et des attentats de Londres de juillet 2005. Les pays de l'UE n'avaient peut-être pas bien saisi la nature de la menace à laquelle ils faisaient face avant les attentats de Madrid; cependant, au milieu de 2005, on a reconnu qu'il existait nettement une ligne de pensée religieuse radicale (c.-à-d. le djihadisme) reliant les attentats du 11 septembre aux États-Unis aux événements de l'an dernier en Europe. Il existe néanmoins une différence importante et qui a l'effet d'une douche froide : contrairement aux terroristes nés à l'étranger responsables des attentats du 11 septembre, les terroristes actifs en Europe sont, pour la plupart, des membres de deuxième ou troisième génération de vastes communautés d'immigrants. Bon nombre de djihadistes sont nés dans des pays européens, ou y ont vécu pendant des années, ont fait leurs études dans des écoles ou des universités d'Europe et parlent des langues européennes. Les incidents de la dernière année illustrent clairement que la menace djihadiste se caractérise par des éléments de communautés membres de la diaspora (c.-à-d. des Algériens, des Marocains et, maintenant, des Pakistanais), dont bon nombre sont nés sur le continent européen et ont été enrôlés dans une guerre mondiale, qui se déroule, notamment, en Europe, et qui bénéficient d'un appui tacite d'un segment de ces communautés. (On estime, par exemple, que de sept à neuf pour cent des 1,5 million de musulmans de Grande-Bretagne ont des affinités avec des courants djihadistes). Comme l'écrivait récemment un auteur sur le djihadisme en Europe : « [ce] n'est pas un programme politique déguisé en religion, mais une vision selon laquelle la politique et la religion sont indissociables ».

Le problème du djihadisme en Europe comporte un élément local issu des grandes communautés musulmanes de l'UE (qui compteraient, au total, 15 millions de personnes). Dans ses études importantes sur les communautés musulmanes d'Europe, Olivier Roy affirme que le problème djihadiste plonge ses racines dans l'aliénation profonde des jeunes musulmans. Même si de nombreux musulmans d'Europe ne sont plus des étrangers, l'auteur prétend que « leur intégration n'a pas été réalisée par leur assimilation (...) ni par la mise sur pied d'une société multiculturelle ». [TRADUCTION] Les jeunes musulmans se trouvent donc à la dérive, opposés à l'islam culturel de leurs parents, qu'ils considèrent comme étant un compromis, et aux convictions libérales et profanes (en particulier celles qui touchent le rôle des femmes) propres au milieu social européen dans lequel ils vivent. Par exemple, selon une étude de 2003, le quart seulement des jeunes musulmans de France croient que les valeurs islamiques sont compatibles avec celles de la République. Nombre de jeunes musulmans sont donc attirés vers des imams

étrangers, dont peu parlent une langue européenne, et qui prônent des valeurs antioccidentales qui, dans bien des cas, s'accompagnent d'un antisémitisme virulent. Les conseils précis et cohérents de ces prédicateurs, liés à un mode de vie axé sur la foi, transposent en Europe un nationalisme islamique dans lequel le djihadisme est souvent encouragé et accepté par certains adhérents. Même si de nombreux musulmans ont été choqués par le conflit israélo-palestinien et la guerre menée par les États-Unis en Irak, on croit généralement que l'objectif d'un djihadiste né en Europe est axé non pas sur la libération du Moyen-Orient, mais plutôt sur la destruction de l'ordre mondial tel qu'il le perçoit.

Il est difficile d'établir le nombre et la taille des cellules djihadistes actives en Europe à l'heure actuelle; toutefois, on peut raisonnablement présumer que ces cellules existent (à titre indépendant ou au sein de vastes réseaux) dans toutes les communautés musulmanes d'une certaine taille. Par exemple, les autorités britanniques croient que 200 djihadistes résident en Grande-Bretagne, bien que cette estimation ait été établie avant les attentats de Londres; en outre, on dénombre environ 159 djihadistes aux Pays-Bas. Par ailleurs, on observe de plus en plus le retour en Europe d'extrémistes à la suite de conflits à l'étranger, ainsi que de diplômés de madrassas et d'établissements de formation étrangers. Ce mouvement a commencé, en grande partie, avec l'accueil fait aux moudjahidines (dont le nombre se situe entre 800 et 4 000), qui avaient participé à l'effort de guerre des musulmans bosniaques. Des rapports de plus en plus crédibles révèlent que nombre d'entre eux sont restés sur place à la fin du conflit, pour diriger des camps d'entraînement de terroristes et produire et diffuser du matériel djihadiste. Ils ont depuis établi des relations de travail avec des organisations criminelles internationales, afin d'assurer le financement de leurs activités. Par conséquent, la Bosnie constitue aujourd'hui une base importante d'appui aux activités djihadistes menées en Europe. L'instigateur des attentats de Madrid a combattu en Bosnie; les autorités hollandaises enquêtent sur un lien possible entre le meurtre du cinéaste Van Gogh et une cellule d'al-Qaida basée en Bosnie; en outre, les services de renseignement allemands ont laissé entendre qu'il existait un lien entre Sarajevo et les attentats de Londres. Outre la Bosnie, on craint que le Kosovo ne soit un « vivier » des djihadistes; la police française croit que des extrémistes membres de la communauté immigrante pakistanaise peuvent être reliés à l'attentat de 2001 contre le Parlement indien; au moins deux Allemands convertis à l'islamisme ont été tués en Tchétchénie, et des musulmans européens font partie des terroristes étrangers en Irak, où plusieurs musulmans britanniques et français ont d'ailleurs été tués.

La sensibilisation croissante à la menace djihadiste, au sein de l'UE, a suscité diverses réactions. La plupart des dirigeants européens reconnaissent que l'apaisement des extrémistes islamiques ne suffirait pas à libérer l'Europe de la menace. Cependant, on a parfois de la difficulté à repérer les factions modérées au sein des communautés musulmanes locales afin de régler le problème des jeunes dissidents. Dans certains pays, notamment en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Italie, de nouveaux pouvoirs en matière d'enquête, d'arrestation et de détention ont été conférés aux forces policières locales. Au Danemark, de nouvelles lois visant à réglementer l'immigration et à restreindre le soutien putatif aux groupes terroristes ont déjà été mises en oeuvre. En France et dans plusieurs États allemands, le port du voile musulman est interdit dans les salles de classe. En outre, au sein de l'Union européenne, le resserrement de la

surveillance des frontières et de l'utilisation d'Internet et du téléphone a été autorisé. Seul le temps dira si ces mesures sont ou non efficaces. Les dirigeants de l'UE se sont déjà engagés à améliorer la collaboration de la police et des services de renseignement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, bien que la plupart des observateurs croient que les efforts en ce sens demeurent « beaucoup trop bureaucratiques et fragmentés ». En outre, l'évolution de la situation s'accompagnait naturellement de craintes que l'on sacrifie trop hâtivement les libertés civiles au profit de la sécurité, craintes qui continueront de faire l'objet de débats entre les citoyens et les dirigeants politiques européens.

Tendances démographiques

Un problème moins urgent, mais néanmoins important, auquel fait face l'Europe moderne a trait aux tendances démographiques dans la plupart des États membres. Compte tenu de la baisse de la fertilité, l'Europe constitue aujourd'hui, pour reprendre les propos d'un analyste, « la région la plus grise du monde ». Dans 14 États membres de l'Union européenne, le taux de mortalité dépasse le taux de natalité. Selon une étude américaine récente, d'ici à 2017, dans l'Union européenne, le nombre des décès dépassera de près de 10 millions celui des naissances comparativement aux chiffres de la décennie précédente. Cette tendance a des conséquences politiques profondes à long terme, dont le fardeau des programmes sociaux n'est pas le moindre, étant donné le vieillissement de la population. Il existe cependant un autre aspect que l'on ne saurait négliger, c'est-à-dire que bien que les tendances démographiques affichent une baisse, il semble que la taille des communautés musulmanes d'Europe augmente. La population de ces communautés ayant plus que doublé au cours des trois dernières décennies, certains démographes ont affirmé que, selon les tendances actuelles, les musulmans pourraient représenter 20 pour cent de la population d'Europe d'ici à 2050. L'historien réputé Bernard Lewis a prétendu que l'Europe pourrait dès lors « faire partie de l'occident arabe, le Maghreb » d'ici à 2100, bien que cette affirmation semble exagérée. Néanmoins, compte tenu de la concentration des musulmans européens dans les zones urbaines, leur présence sera plus forte et s'accompagnera de pressions sur les dirigeants politiques, et accroîtra ainsi encore davantage le soutien à l'égard des organismes et des partis politiques nationalistes.

Conclusion

À deux reprises au cours du dernier siècle, la concurrence entre les puissances européennes a entraîné le monde dans le tourbillon d'une guerre totale. Au milieu de la première décennie du nouveau millénaire, on peut affirmer avec assurance que l'Europe n'a plus à craindre la réapparition de ce scénario cauchemardesque. Peu importe la vision que l'on défend, le *Projet européen* a largement contribué aux progrès accomplis à cet égard. Protégés par la puissance américaine pendant la guerre froide, les dirigeants européens ont mis sur pied un dispositif d'intégration qui a duré jusqu'à notre époque, et qui s'est révélé tellement fructueux que l'adhésion à ce mécanisme, malgré les événements de la dernière année, demeure une perspective intéressante pour plusieurs pays. Dans ce contexte, la complexité des obstacles existants ne saurait être sous-estimée; toutefois, ces obstacles ne menacent pas actuellement la stabilité des «vieux pays».

Septembre 2005 – *Ben Lombardi*

La Fédération de Russie

Introduction

La redistribution actuelle des pouvoirs à l'échelle mondiale est d'une évidence indéniable. Bien qu'il soit impossible d'en prévoir le résultat d'ici à 2025, par exemple, il ne fait aucun doute que la fin de la guerre froide et le début de la « guerre contre le terrorisme » sont deux réalités à l'origine du réarrangement actuel des « plaques tectoniques » du pouvoir à l'échelle mondiale. Pour la Russie, la question se présente comme suit : fera-t-elle *partie* de ce nouveau système, quel qu'il soit, ou en sera-t-elle *exclue*? S'il est certain qu'elle ne constituera pas l'un des pôles d'un nouveau monde bipolaire, encore moins le seul pôle d'un monde unipolaire, jouera-t-elle un rôle important lui permettant de promouvoir efficacement la plupart de ses intérêts à l'échelle mondiale? Où sera-t-elle un pays faible et fragmenté dont la seule mention dans les discussions entre nations puissantes sera sous la forme d'un problème à résoudre? On pourrait avancer que l'objectif essentiel du président Vladimir Poutine est de faire de la Russie un membre important du système mondial – une « grande puissance ». Bien que son gouvernement, bénéficiant de l'augmentation des prix des ressources énergétiques et de la substitution des importations rendues nécessaires par l'effondrement du rouble en 1999, ait présidé une période de croissance économique considérable et mis de l'ordre dans la Russie chaotique de l'ère Eltsine, il est légitime de se demander s'il est sur la bonne voie. La puissance d'une nation ne correspond pas uniquement à sa puissance militaire ou économique; elle comprend également l'éducation, la stabilité et la prospérité, ainsi que de nombreux autres facteurs. Et il ne s'agit pas seulement de pouvoir dur, mais également de pouvoir souple. Le pouvoir souple peut s'épanouir dans les sociétés libres et pluralistes. Une Russie centralisée mais corrompue, dirigée par des gens suspects et obsédés par des questions de sécurité, n'engendrera pas de pouvoir souple ni, comme en fait foi l'histoire récente, de pouvoir dur.

La superpuissance soviétique

La guerre froide était une période de « bipolarité » : d'un côté, les États-Unis et ses alliés, de l'autre, l'Union soviétique et les siens. Malgré des tentatives pour promouvoir un « troisième » monde ou un monde « non aligné » à la conférence de Bandung, en 1955, un effort que Moscou a tôt fait de faire déraiser, la plupart des pays se réclamaient soit d'un camp, soit de l'autre, ou servaient de théâtres à leurs altercations.

L'Union soviétique était considérée comme une « superpuissance » en raison de trois facteurs : son imposante structure militaire, plus particulièrement son arsenal nucléaire, la portée mondiale de l'idéologie marxiste-léniniste, et sa structure d'alliances internationales. Quelques activités non militaires très en vue dans le secteur des hautes technologies, notamment son programme spatial, appuyaient sa désignation d'état entièrement « moderne » aux activités diversifiées.

Le statut de l'Union soviétique en tant que « superpuissance » reposait principalement sur sa puissance militaire, et le maintien de cette dernière constituait une

importante priorité pour ses dirigeants. Le coût, toutefois, de son arsenal était immense, non pas en termes monétaires, puisque l'Union soviétique n'était pas, proprement parler, une économie monétaire, mais en termes de ressources naturelles et d'investissements non réalisés dans d'autres domaines. Le doute a commencé à poindre dans certains milieux militaires dans les années 1980. L'État disposait-il vraiment des ressources lui permettant de bâtir les forces dont il croyait avoir besoin, et ses forces seraient-elles suffisantes dans les circonstances? C'est le chef de l'état-major général Ogarkov qui avance ces questions dans son livre *L'histoire enseigne la vigilance*, dans lequel il décrit de façon elliptique les problèmes des forces armées soviétiques en discutant de l'échec français durant la Seconde Guerre mondiale. Laissait-il entendre que l'armement et les doctrines opérationnelles de l'Union soviétique étaient aussi désuets que ceux de la France des années 1940? Peut-être, puisqu'il parle ensuite d'armes intelligentes et sous-entend qu'une restructuration radicale des forces armées soviétiques est nécessaire. Il est démis de ses fonctions, probablement parce que sa vision remet en question la confortable complaisance de l'ère Brejnev, et le statu quo est maintenu.

Au même moment, des intellectuels civils commencent à se demander si l'approche « gagnant-perdant » de la politique de défense soviétique n'aurait pas plutôt pour effet de *réduire* la sécurité de l'Union soviétique. Année après année, le renforcement de son arsenal accroît la nervosité de ses voisins, qui commencent à bâtir leurs propres arsenaux. L'Union soviétique répond en accumulant plus d'armes, et ainsi de suite, dans une boucle sans issue. Une course aux armements dans laquelle, à mesure qu'un nombre croissant d'États est forcé d'y prendre part, l'Union soviétique ne peut ni sortir gagnante, ni même maintenir ses acquis. Deux exemples de l'accroissement des effectifs navals durant les années Brejnev illustrent ce problème. Après des décennies de ce cycle, la flotte soviétique du Pacifique, en constante croissance, incite le Japon à rebâtir ses forces. Par ailleurs, la croissance de la flotte soviétique du Nord entraîne l'adoption par la marine américaine d'une énergique politique de déploiement de groupes tactiques de porte-avions dans la mer de Norvège. De sorte que, au cours des années 1980, l'accumulation soutenue d'armes par l'Union soviétique lui crée de nouvelles menaces, le réarmement de la deuxième puissance économique mondiale et des groupes tactiques à proximité de son littoral nord, auxquelles elle n'était pas confrontée vingt ou trente ans auparavant.

En tant que superpuissance, l'Union soviétique présentait en fait très peu de profondeur : un politicien occidental l'avait dérisoirement qualifiée de « Haute-Volta dotée de missiles nucléaires ». Dès les années 1980, ses nouveaux dirigeants reconnaissent ce manque de profondeur, les tensions, l'économie mal équilibrée, les coûts sociaux et l'impasse stratégique auxquels le pays est confronté. Tous les doutes, tous les échecs s'unissent lorsque Gorbatchev devient secrétaire général, en 1985.

En fait, l'Union soviétique s'avère un échec total. Sa politique en matière de sécurité, outre ses coûts en termes de ressources et d'investissements non réalisés, la rend moins sûre. Ses « alliés », comme l'Europe de l'Est, sont peu enthousiastes, drainent sa puissance et ses ressources, comme Cuba et l'Angola, ou sont peu fidèles, comme l'Égypte, qui s'en détourne sommairement en 1976. Dans l'économie soviétique, seuls les secteurs pétrolier et gazier produisent un rendement sur les investissements; l'investissement dans d'autres secteurs est une charge pour l'économie. La planification

économique est un échec : en 1988, la *Pravda* déclare que « pendant les 20 dernières années, les objectifs concernant les 170 types de produits les plus importants sous contrôle étatique n'ont jamais été atteints ». Il apparaît bientôt que plus personne ne croit en la doctrine. Dans les faits, la seconde « superpuissance » est bien loin d'en être une.

Le monde bipolaire de la grande compétition internationale disparaît avec l'Union soviétique, en 1991, et une seule « superpuissance » demeure. Les « plaques tectoniques » du pouvoir mondial commencent à se réaligner.

Les dirigeants de la Russie actuelle se souviennent de l'époque de la « superpuissance » soviétique et, pour la plupart, sont conscients de ses faiblesses. Vladimir Poutine a décrit le communisme en termes très durs comme étant « une voie sans issue, très à l'écart de la civilisation dominante » et a plusieurs fois critiqué l'obsession de l'Union soviétique pour les armes, qui faisait fi des « capacités économiques réelles de l'État ». Bien qu'une certaine nostalgie se fasse parfois sentir, les dirigeants russes actuels comprennent les dommages qu'a causés à la Russie le statut de « superpuissance ».

Une « grande puissance » potentielle

Dans aucune circonstance ni catégorie la Fédération de Russie actuelle ne peut être considérée comme un « concurrent égal » aux États-Unis. Ces derniers forment leur propre catégorie – ils dominent quelle que soit la mesure du pouvoir. Qu'il s'agisse de pouvoir dur ou souple, les États-Unis occupent le haut de toutes les listes.

La Russie est loin derrière et, en général, le président Poutine en est conscient. Aucune de ses déclarations dans le document qu'il a produit avant de devenir président (*La Russie au tournant du millénaire*, décembre 1999) n'a été contredite par ses énoncés et actions subséquents. « La Russie n'est pas, à l'heure actuelle, un État qui symbolise les meilleures normes de développement social et économique. » « Le communisme a démontré très clairement son incapacité de produire un autodéveloppement solide, qui campe notre pays solidement derrière les pays économiquement avancés. » « Il nous faudra environ 15 ans et une croissance annuelle de notre produit intérieur brut de 8 % pour atteindre le niveau actuel de PIB par habitant du Portugal ou de l'Espagne. » « L'histoire démontre que toutes les dictatures, toutes les formes de gouvernement autoritaire sont transitoires. Seuls les systèmes démocratiques sont stables. » « L'intégration constante de l'économie russe dans les structures économiques mondiales [est un objectif important]. Autrement, nous ne pourrions nous élever au niveau de progrès économique et social qu'ont atteint les pays industrialisés. » Quoi que l'on puisse penser de ses décisions subséquentes, il ne fait aucun doute que Vladimir Poutine comprenait bien la réalité de la Russie contemporaine.

Bien que des améliorations aient été apportées sous sa présidence, les forces armées russes demeurent faibles et inefficaces, la Russie est toujours un pays pauvre au faible niveau de vie et aux structures sociales en décrépitude, la corruption y est endémique, son gouvernement est inefficace et vénal, elle n'a aucun allié et la plupart de ses voisins la voient d'un oeil suspect. Pratiquement tout ce qui reste de l'ancienne « superpuissance » soviétique dans la Russie actuelle sont des chars d'assaut, des avions et des navires rouillés, un arsenal nucléaire en déclin (bien que toujours imposant) et une

présence toujours importante dans l'espace. La Russie dispose de très peu des atouts d'une puissance mondiale.

Mais il s'agit pourtant d'une « grande puissance » latente qui pourrait occuper une position importante dans la nouvelle constellation de puissances, quelle qu'elle soit, en train de se dessiner. Et il en est ainsi en raison des réalités objectives suivantes :

- la position géographique de la Russie fait en sorte qu'elle *doit* jouer un rôle important en Europe, dans les Balkans, dans le Pacifique nord, dans la région du Caucase et de la mer Caspienne et en Asie centrale;
- la Russie est trop vaste et potentiellement trop puissante pour la compter parmi ses ennemis;
- la Russie est membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, membre du G8 et elle entretient des liens privilégiés avec l'OTAN, de sorte que son assentiment est généralement souhaitable et parfois nécessaire;
- la Russie est un important fournisseur de ressources énergétiques et, selon les circonstances, un fournisseur stable étant donné la forte dépendance de son économie de l'exportation d'énergie;
- la Russie est source de nombreuses autres matières premières;
- elle présente de nombreuses occasions d'affaires à mesure que son économie se modernise et prend de l'ampleur;
- sa population est instruite, et on y trouve divers secteurs d'excellence (aviation, aérospatiale, certains secteurs médicaux, mathématiques, programmation informatique), et il est difficile de prévoir de quoi sera capable un peuple créatif et intelligent;
- la Russie est un allié dans la « guerre contre le terrorisme » parce qu'elle est également une cible de ce fléau; les alliances ne sont pas fondées sur des valeurs communes, mais sur des ennemis communs.

Il est donc très juste de croire que la Russie est *une grande puissance provisoirement affaiblie*.

Mais est-elle en mesure de concrétiser un jour son potentiel? Sous la présidence de Boris Eltsine, la Russie a connu un déclin économique : s'il est difficile de produire des chiffres précis, il est clair que l'économie déclinait chaque année au moins jusqu'aux dernières années du règne d'Eltsine. Sous la tutelle de Vladimir Poutine, la Russie a connu un taux de croissance respectable (bien qu'il n'ait pas atteint le taux annuel cible de 8 %). En somme, on peut ne pas tenir compte d'une Russie dont le PIB est à la baisse, mais si son PIB est à la hausse, il s'agit d'un acteur important. La position améliorée de la Russie dans le monde actuel est due en bonne partie à cette croissance, ainsi qu'au mode de gouvernance plus ordonné du président Poutine. Quoi qu'il en soit, le statut de membre du G8, par exemple, de la Russie relève plus de la courtoisie que d'une appréciation réaliste de la position qu'occupe ce pays à l'échelle mondiale.

Boris Eltsine avait l'habitude de clamer que rien ne pouvait avoir lieu dans le monde sans la participation de la Russie; il se trompait, et Vladimir Poutine, plus réaliste, ne tient pas ce discours. Il s'est plutôt affairé à cerner des problèmes d'envergure mondiale – la Corée ou le Proche-Orient, par exemple – dans la résolution desquels Moscou peut jouer un rôle clé. Mais cela ne s'est pas avéré; la diplomatie russe semble

exercer trop peu d'influence. Un autre thème de la diplomatie russe est de tenter d'établir des liens d'amitié avec tout le monde – un exercice militaire avec la Chine est suivi d'un autre avec l'Inde. Partout où va le président Poutine, il annonce un autre « partenariat stratégique ». L'énoncé sur la politique étrangère de 2000 décrit les relations « prioritaires » suivantes : la Communauté des États indépendants est un « domaine prioritaire », le renforcement de l'union Russie-Biélorussie est une « tâche prioritaire », l'Europe est « la priorité traditionnelle de la Russie en matière de politique étrangère, une bonne relation avec les États-Unis est « une condition nécessaire », les relations avec l'Asie revêtent « une importance en constante croissance », des relations amicales avec la Chine et l'Inde constituent « une des directions clés », les relations avec l'Iran sont « importantes », Moscou entend « élargir ses interactions » avec l'Afrique. En somme, tout le monde est devenu une priorité; c'est donc dire que personne ne l'est. Il ne s'agit pas d'une liste de priorités, mais simplement d'une liste.

Les deux *vrais* objectifs immédiats de Vladimir Poutine en matière de politique étrangère – leur existence marque toute sa présidence – consistent à intégrer la Russie à l'économie mondiale et à obtenir des appuis pour sa guerre en Tchétchénie, qu'elle considère comme faisant partie de ce qu'on appelle aujourd'hui la « guerre contre le terrorisme ». Avant les attaques de septembre 2001 aux États-Unis, ces deux objectifs se contredisaient puisque les tentatives d'intégration de Moscou se heurtaient souvent à la révulsion causée par la brutalité et l'horreur de sa guerre en Tchétchénie. Depuis le 11 septembre, la position de Moscou a obtenu des appuis, du moins de Washington, à mesure que s'est défini le rôle du réseau djihadiste Wahhabi dans cette guerre. De la même manière, la Russie s'intègre lentement à l'économie mondiale.

Mais ces avancées sont lentes, se heurtant aux atrocités en Tchétchénie, ainsi qu'à la corruption et à l'opacité des systèmes économique et juridique russes. La Russie demeure un endroit peu convivial pour les affaires, et les enquêtes sur des entreprises pour des raisons politiques et la nationalisation d'entreprises « stratégiques » n'ont rien pour aider. Bien des raisons permettent toujours de croire que la Russie, sous la gouverne de Vladimir Poutine du moins, suit une voie trop centralisée et qu'elle est obsédée par la sécurité qui favorisera son isolement et son image de nation isolée et décriée, en dehors de la nouvelle constellation de puissances, quelle qu'elle soit, qui se dessine, ne disposant ni du pouvoir dur ni du pouvoir souple lui permettant de protéger ses intérêts nationaux.

La Russie et le nouveau type de pouvoir

La Russie peut-elle toujours aspirer à être une grande puissance, un acteur important dans la nouvelle constellation de puissances, ou est-elle vouée à toujours cogner à sa porte? Il est clair que le président Poutine souhaite que la Russie devienne une grande puissance mondiale. Il comprend que la définition moderne du pouvoir repose sur de nombreux facteurs autres que le nombre d'armes dont dispose un pays. Voici un autre passage de son document de 1999 :

La Russie a été et continuera d'être un grand pays. Elle est pré-conditionnée par les caractéristiques indissociables de son existence géopolitique, économique et culturelle... Dans le monde actuel, la puissance d'un pays se manifeste plus par ses capacités de leadership dans

la création et l'utilisation de technologies de pointe, assurant ainsi un plus grand bien-être à sa population, protégeant de façon fiable sa sécurité et appuyant ses intérêts nationaux dans l'arène internationale, que par sa force militaire. »

Ainsi, la question qui demeure est à savoir si la Russie deviendra ou non un pays disposant de technologies de pointe où le bien-être de la population est élevé, en mesure de protéger sa position sur la scène mondiale. Dans ce cas, elle sera une « grande puissance » influente et importante dans toute nouvelle distribution de pouvoir à l'échelle mondiale au cours des années à venir. Sinon, si elle devient un pays dirigé par une bureaucratie suspicieuse, étroite d'esprit et obsédée par la sécurité, un pays corrompu et pauvre, elle ne sera pas une « grande puissance ». Elle serait ainsi importante dans la nouvelle constellation des puissances, mais seulement en raison du problème qu'elle constituerait.

Septembre 2005 – *Patrick Armstrong*

L'influence croissante de la Chine à l'échelle régionale

Ces dernières années, les évaluations de la sécurité et de l'économie du monde occidental regorgent de références à la montée imminente de la Chine en tant que grande puissance, sinon mondiale, à tout le moins régionale. Les dirigeants de Beijing ne pourraient qu'être d'accord. L'objectif stratégique à long terme de la Chine consiste à déclasser les États-Unis en tant que première puissance régionale en Asie, et ses dirigeants estiment que, d'ici au milieu du siècle, la Chine jouera un rôle dominant dans les affaires économiques et de sécurité en Asie. Bien que les préoccupations locales au sujet de la « menace chinoise » se soient apaisées ces dernières années, si Washington devait abandonner son rôle bien établi de garant de la sécurité régionale et réduire considérablement sa présence en Asie, on aurait tôt fait, dans de nombreuses capitales, de réévaluer la perception de la Chine en tant que grande puissance bénigne. La voie menant à l'hégémonie chinoise présente toutefois de nombreux détours, et de nombreux facteurs indiquent que la montée de la Chine pourrait bientôt plafonner, si ce n'est déjà fait. En tentant de tirer profit d'un capitalisme limité sans succomber à ses attraits soit disant pernicieux, Beijing pourrait devoir choisir entre la survie du régime au coût de la stagnation économique et une vaste économie libéralisée en pleine explosion qui mènerait inévitablement à la transformation radicale, sinon à l'effondrement, du communisme chinois.

Aspirations régionales

Influence régionale. La Chine bénéficie de relations cordiales avec la plupart de ses voisins. Ses liens avec la Corée du Sud prennent de l'ampleur, Beijing favorisant tant les échanges commerciaux que la poursuite d'objectifs communs concernant la Corée du Nord. Ses liens avec l'Asie du Sud-Est sont aussi robustes, la Chine ayant signé le code de conduite concernant la mer de Chine méridionale, une déclaration conjointe sur la coopération sur des enjeux non traditionnels ayant trait à la sécurité, ainsi qu'un accord établissant une zone de libre-échange d'ici à 2012. La Chine a également ratifié le *Traité d'amitié et de coopération dans l'Asie du Sud-Est*, s'engageant ainsi à la non-agression et la non-interférence dans les affaires de l'Asie du Sud-Est.

Le régime de Beijing a longtemps vu le multiculturalisme régional d'un oeil suspect. Aujourd'hui, cependant, il participe activement à l'« ANASE plus trois » (avec le Japon et la Corée du Sud) de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, au forum régional de l'ANASE et à l'Organisation de coopération de Shanghai, et a été l'hôte des pourparlers à six parties ayant pour but de mettre un frein au programme d'armes nucléaires de la Corée du Nord. Les dirigeants chinois reconnaissent maintenant que les institutions régionales peuvent servir à limiter la domination américaine, un objectif qui correspond à l'activisme mondial de la Chine, y compris sa promotion du rôle des Nations unies sur les questions ayant trait à la sécurité internationale et de « partenariats stratégiques » avec d'autres grandes puissances. Cette participation accrue a contribué à apaiser les inquiétudes régionales concernant ses ambitions stratégiques. Beijing a également lancé une vaste campagne de propagande, la « montée pacifique de la Chine », en vue de réduire encore davantage les inquiétudes latentes. Bien que le pouvoir politique

et l'influence de ce pays traînent toujours derrière son importance économique, ils sont en constante croissance. De plus en plus, ses voisins attendent de la Chine qu'elle assure un leadership régional ou, à tout le moins, tiennent-ils compte de ses préoccupations.

Une économie en expansion. L'influence régionale croissante de la Chine repose en grande partie sur sa performance économique de la dernière décennie. Les importations de sources régionales dépassent aujourd'hui les 170 milliards de dollars US par année, et on estime que 60 % du total des échanges commerciaux de la Chine sont à l'échelle régionale. La Chine et le Japon, les deux principaux moteurs économiques de l'Asie, constituent l'un pour l'autre le principal partenaire économique, et cette tendance ne devrait pas changer. La capacité de croissance économique de la Chine est toutefois beaucoup plus importante que celle du Japon, de sorte que ses autres partenaires commerciaux asiatiques auront un rôle à jouer dans le maintien de sa stabilité. Les gouvernements occidentaux ont rapidement reconnu le potentiel que présente la nouvelle classe de consommateurs chinois et se bousculent pour s'accaparer une part de ce qui devrait être, si la tendance se maintient, un marché extrêmement lucratif. Cela s'est traduit par une féroce concurrence pour l'accès à ce qui reste de l'*über*-marché chinois dans une lancée effrénée qui rappelle l'Internet, la terre, les tulipes et autres phénomènes historiques de « bulles ».

Modernisation du secteur militaire. La Chine dispose des plus imposantes forces militaires de l'Asie et dépense plus dans le secteur de la défense que ses voisins (en 2004, le budget de défense officiel a connu une croissance de 11,6 % pour atteindre 25 milliards de dollars US, mais les chiffres réels sont probablement deux fois plus grands). La Chine doit étendre sa portée stratégique pour réaliser ses objectifs régionaux, et la modernisation de ses forces armées a pour but d'améliorer la projection de sa force militaire et de ses capacités de combat grâce à des sous-marins, des navires de combat et des chasseurs de pointe, le ravitaillement et l'avertissement en vol, et des aéronefs de contrôle, des missiles de croisière d'attaque contre des cibles au sol, et des capacités de guerre électronique et de l'information.

L'ambitieux et coûteux programme chinois de modernisation et d'expansion de sa flotte de missiles balistiques tactiques, à moyenne portée et stratégiques revêt une aussi grande importance. Cette expansion est axée sur des scénarios d'opérations dans le détroit de Taiwan, plus précisément une capacité écrasante permettant de mettre rapidement Taiwan hors combat tout en constituant une menace suffisamment grande pour prévenir l'intervention des forces américaines. Ce programme a pour but de faire en sorte qu'il soit dangereux pour les forces américaines de mener des activités dans sa périphérie et de faire courir un risque au réseau de bases américaines établies le long du littoral asiatique.

La Corée du Nord. La Chine est le seul allié d'importance de la Corée du Nord. La principale préoccupation de la Chine a été le fait que l'économie moribonde de la Corée du Nord pourrait entraîner l'effondrement de son régime, précipitant éventuellement un important influx de réfugiés vers le Nord. En appuyant Pyongyang, Beijing est en mesure de stabiliser ce régime et d'utiliser son comportement erratique, y compris ses aspirations nucléaires, pour contrer la puissance économique du Japon et la puissance militaire des États-Unis. Pour ces raisons, la Chine fournit une aide humanitaire considérable à la

République démocratique populaire de Corée, tout en tolérant son déficit commercial croissant.

À l'échelle internationale, la péninsule coréenne est définie par la crise découlant des aspirations nucléaires de Pyongyang. Bien qu'on puisse s'attendre du régime de Beijing qu'il ne voie pas d'un bon oeil la présence d'armes nucléaires dans les mains d'un voisin au comportement imprévisible, cette crise a constitué pour la Chine une occasion sans précédent de démontrer sa bonne foi sur le plan démocratique. En se faisant l'hôte des pourparlers à six parties et en jouant, semble-t-il, un rôle clé dans la négociation d'un accord sur une quatrième ronde de discussions entre Washington et Pyongyang, Beijing tente de se positionner en tant que puissance régionale incontournable et, dans une certaine mesure, y parvient.

Irritants régionaux

Différends concernant les frontières maritimes. Bon nombre des 15 frontières maritimes dans la mer de Chine méridionale sont contestées par des États riverains. La Chine est engagée dans des différends avec le Vietnam (le Golfe de Tonkin), Taiwan, le Vietnam, les Philippines, Brunei et la Malaisie (les îles Paracel et Spratly), et le Japon (les îles Senkaku [Daiyou]). Ces différends retardent non seulement l'exploitation des fonds marins, mais présentent également un risque de conflit ouvert, puisque les États ont tendance à mettre leurs revendications en application par le biais de l'occupation. Par exemple, la Chine, la Malaisie, Taiwan, le Vietnam et les Philippines ont bâti des « forteresses » semi-permanentes dans les îles Spratly et, bien que la situation se soit stabilisée ces dernières années, des incursions d'aéronefs, de navires de surface et de sous-marins ont, par le passé, mené à des protestations, à l'échange de coups de feu et même à des collisions délibérées.

Bien que toutes les parties soient convenues en principe d'une approche de développement conjoint des ressources et de résolution pacifique de différends, aucune solution politique ou militaire ne semble vouloir aboutir. Jusqu'à ce qu'une telle solution se présente, des considérations ayant trait aux ressources, au prestige national et aux préoccupations concernant l'influence régionale feront en sorte que la question des frontières maritimes continuera de poser problème.

La Chine et la guerre contre le terrorisme. Beijing se considère comme une victime du terrorisme, décrivant les « forces terroristes » du Turkestan oriental (les Ouïgours) comme une menace sérieuse à la sécurité de la Chine. Comme la plupart des nations, la Chine a exprimé ses condoléances aux États-Unis à la suite des événements du 11 septembre, mais a par la suite adopté une approche legaliste multinationale par rapport au terrorisme, demandant que la communauté internationale dirige les efforts, insistant sur le fait que toute opération militaire doit avoir des cibles bien définies, être appuyée par des preuves concluantes la justifiant et être conforme à la Charte de l'ONU et aux normes du droit international. La Chine s'est également jointe à d'autres nations qui soutiennent qu'il est nécessaire de se pencher tant sur les symptômes que sur les « causes profondes » du terrorisme.

La contribution actuelle de la Chine à la guerre contre le terrorisme s'est limitée au renforcement provisoire de ses effectifs le long de la frontière afghane. L'appui de Beijing aux résolutions du Conseil de sécurité dénonçant les attaques terroristes était

prometteur mais la Chine a depuis fait preuve d'un échange très limité d'information et d'un manque presque total de coopération opérationnelle. Elle a plutôt utilisé la guerre contre le terrorisme comme véhicule justifiant sa campagne de longue date contre le séparatisme dans la province du Xinjiang, jetant délibérément un flou sur la distinction entre le terrorisme et l'appel à l'indépendance du peuple ouïgour. La Chine a tenté de diluer la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU (qui criminalise le trafic d'armes de destruction massive) et s'est opposée à l'intervention menée par les États-Unis en Iraq.

Relations sino-nipponnes. Beijing voit Tokyo, qui aspire également à la prédominance régionale, comme participant aux tentatives de Washington de contenir ses propres ambitions stratégiques. L'énoncé de sécurité américano-nippon de février 2005 (qui appelle à une résolution pacifique du cas de Taiwan et à une plus grande transparence militaire de la part de la Chine) renforcera probablement cette perception. Du point de vue de Tokyo, la diplomatie régionale active de la Chine semble avoir pour but de minimiser l'influence du Japon. Les deux pays se font également concurrence pour les marchés, l'influence maritime et des sources d'énergie sûres. Des revendications territoriales conflictuelles (mentionnées plus haut), les activités de forage par la Chine dans des eaux faisant l'objet de différends et des incursions de navires de guerre et de recherche chinois dans les eaux territoriales japonaises se sont traduites par des protestations et même, en novembre 2004, de rares « opérations navales de sécurité » japonaises après que la présence d'un sous-marin submergé chinois, de passage dans les eaux territoriales japonaises au large de la préfecture d'Okinawa, eut été décelée.

À l'encontre des solides et croissantes relations commerciales qu'entretiennent la Chine et le Japon, leurs relations politiques et diplomatiques se refroidissent depuis plusieurs années. Le Japon s'est traditionnellement montré flegmatique à l'égard des empiètements de la Chine dans ses eaux territoriales, mais étant donné des préoccupations tant économiques qu'en matière de sécurité (en raison des réserves potentielles de gaz naturel dans les eaux faisant l'objet de différends), Tokyo ne semble plus disposé à demeurer passif. De récents documents de défense stratégique ont pour la première fois désigné la Chine comme une menace potentielle et, cette année, le Japon s'est montré de plus en plus disposé à présenter des protestations, à signaler des actions chinoises qui menaceraient la sécurité japonaise et à renforcer sa présence militaire locale.

Il est pourtant plus probable que toute situation de crise régionale découle d'un malentendu concernant la Corée du Nord ou Taiwan, les deux points chauds les plus volatils d'Asie, plutôt que d'un différend direct entre Tokyo et Beijing. Les tensions sino-nipponnes sont étroitement liées aux fluctuations de l'intensité de ces situations volatiles. Une détente de l'une ou l'autre contribuerait à réduire les tensions, alors qu'une escalade soudaine pourrait entraîner une confrontation des intérêts, voire des forces armées, de la Chine et du Japon.

Défense antimissile balistique. Les représentants chinois soutiennent que Washington a exagéré la menace d'attaques à l'aide de missiles balistiques par des États voyous (p. ex. la Corée du Nord) afin de justifier des déploiements de défenses antimissile balistique en vue de neutraliser toute menace nucléaire, forçant ainsi Beijing à élargir et rehausser son arsenal stratégique (bien que le programme de modernisation chinois précède, en fait, les

plans de déploiement américains). La Chine trouve particulièrement préoccupante l'élargissement des technologies de défense antimissile à l'Asie du Nord-Est et s'est objectée à la vente à Taiwan de ces systèmes par les États-Unis. Washington a partiellement respecté ces préoccupations, autorisant la vente de batteries Patriot PAC-3, mais non de navires de guerre munis du système Aegis (bien que ces systèmes aient été mis à la disponibilité du Japon et de la Corée du Sud). Toutefois, il ne fait presque aucun doute que Washington protégerait Taiwan dans l'éventualité d'une menace de guerre, ou que la technologie de défenses antimissile balistique lui sera un jour disponible. Bien que cela puisse prendre quelques années, cette situation modifierait considérablement la donne stratégique dans la région.

Relations sino-américaines. Les relations sino-américaines ont fluctué depuis l'établissement de liens diplomatiques en 1979, atteignant un point critique lors de la collision en avril 2001 entre un chasseur chinois et un avion de surveillance américain au large de la côte méridionale de la Chine. Depuis le 11 septembre, les relations sont plus positives, la guerre contre le terrorisme servant de base à une coopération, sinon pratique, du moins politique. Quoi qu'il en soit, des irritants persistants tels que Taiwan, la Corée du Nord, le déséquilibre commercial (qui pourrait atteindre les 220 milliards de dollars US cette année), les droits de la personne et la démocratisation continuent de bouillonner sous la surface. Si le maintien de relations économiques et politiques constructives présente un intérêt certain pour les deux parties, le pouvoir économique croissant de la Chine et sa politique étrangère de plus en plus active ramènent les préoccupations liées à la sécurité au premier plan.

Les aspirations régionales de la Chine constituent la plus importante de ces préoccupations. Bien qu'il s'agisse d'une puissance montante, la Chine demeure, selon toutes les mesures possibles, considérablement plus faible que les États-Unis, et le demeurera dans un avenir prévisible. Les Chinois s'attendent quand même à ce que, à long terme, leur « pouvoir national global » surpasse celui des États-Unis, mais d'ici là, la Chine peine à demeurer maître chez elle. Du point de vue de Beijing, Washington n'est pas seulement un concurrent régional, mais également une menace potentielle qui, dans sa quête d'une « sécurité absolue », tente de s'accaparer tant de « la lance que du bouclier » (c.-à-d. des capacités offensives et de défense antimissile). De nombreux Chinois croient depuis longtemps que les États-Unis espèrent contenir la Chine et que la guerre contre le terrorisme est utilisée pour accroître l'influence stratégique américaine. Les augmentations soutenues des dépenses militaires américaines, le renforcement d'alliances, une solide présence militaire dans le Pacifique occidental et la défense antimissile sont autant de preuves appuyant cette thèse, aux yeux de la Chine. Beijing croit que la politique américaine en matière de sécurité en Asie reste axée sur la « menace chinoise » et a pour but de contrer la « montée pacifique » de la Chine.

En même temps, les préoccupations américaines concernant la guerre contre le terrorisme ont créé une conjoncture stratégique favorable. L'accent mis par Washington sur la lutte contre le terrorisme et la sécurité en Iraq et en Afghanistan permet à Beijing de renforcer sa sécurité nationale et de rehausser la position de la Chine sur la scène mondiale en établissant, sans tambours ni trompettes, des partenariats avec l'ASANE et les grandes puissances. À titre d'exemple, Beijing élargit ses liens avec l'Europe avec l'espoir d'exploiter les divisions transatlantiques au sujet de l'Iraq et de la guerre contre

le terrorisme, faisant miroiter la perspective d'une participation européenne à des projets de premiers plans (tel que son programme d'énergie nucléaire) comme incitatifs économiques pour amener l'UE à lever l'embargo de 1989 sur les armes. Beijing s'affaire également à tirer profit de « l'unilatéralisme » américain perçu, présentant ses propres objectifs à long terme de façon bénigne, mettant l'accent sur sa position fondée sur les principes en ce qui concerne la non-intervention et la résolution pacifique des différends internationaux, et émettant des déclarations appropriées concernant la non-prolifération et le non-recours en premier aux armes nucléaires. En bref, la Chine estime que le multilatéralisme traditionnel, de l'ONU (plus particulièrement le Conseil de sécurité) à l'ASANE en passant par d'autres organismes internationaux, constitue un moyen de limiter l'énorme influence qu'exercent les États-Unis à l'échelle internationale. Si Washington et Beijing continuent leur quête d'intérêts communs, les deux pays sont conscients du fait que leurs intérêts divergent sur de nombreuses questions clés, la première étant l'identité de la puissance dominante en Asie au cours des années à venir. Tôt ou tard, cette question se fera très pressante et pourrait entraîner des conséquences très graves.

Taiwan. À l'encontre des différends occasionnels de la Chine avec ses voisins, la question de Taiwan ne porte pas sur des ressources, des frontières, l'hégémonie ou même la souveraineté, mais plutôt sur un conflit existentiel attisé par le nationalisme et des idéologies aux antipodes. Le peuple taiwanais n'entend tout simplement pas à être dirigé par le régime actuel de Beijing. Pour bon nombre d'observateurs à Washington, cette expression d'autodétermination suffit, et le fait de ne pas soutenir la liberté taiwanaise devant les menaces chinoises constituerait une trahison des idéaux des États-Unis (ainsi que de leurs lois, p. ex. le *Taiwan Relations Act*). Les dirigeants chinois, pour leur part, s'inquiètent probablement du fait que, après avoir promu si ouvertement les forces du nationalisme, il serait difficile, voire impossible, pour le régime de survivre à l'abandon de sa politique de réunification.

En Asie, la Chine se sert de son influence économique et régionale croissante pour isoler Taiwan, alors qu'au-delà du territoire asiatique, le principal objectif de la politique étrangère, du renforcement militaire et de la rhétorique de Beijing a été de convaincre Washington d'abandonner Taiwan ou de risquer le déclenchement d'une guerre. Dans ce contexte, la promotion insistante, par l'administration Bush, d'une résolution pacifique de ce différend jumelée à la démocratisation est perçue comme une menace directe. La résolution pacifique prend du temps, et le prolongement de l'indépendance taiwanaise permet aux réformes démocratiques de mieux s'ancrer, à la population taiwanaise de s'habituer à la liberté et la démocratie et, grâce aux interactions culturelles et aux technologies de l'information qu'il est difficile de contrôler, de démontrer les différences flagrantes entre la vie à Taiwan et sur le continent aux citoyens de la République populaire.

Pour Beijing, Washington est le principal agent provocateur dans cette dynamique, et il est difficile d'expliquer la modernisation de ses forces classiques et nucléaires, ses activités maritimes, son opposition à la défense antimissile en Asie et sa diplomatie régionale et internationale dans tout autre contexte que comme préparatifs à une confrontation militaire axée sur Taiwan. Les dirigeants chinois pourraient s'attendre à ce qu'une attaque surprise, alors que les tensions de part et d'autre du détroit sont

faibles, qu'une bonne partie des effectifs américains est engagée outre-mer et que l'attention de Washington est ailleurs, puisse permettre la concrétisation de tous ses principaux objectifs et soit une sorte de fait accompli que la communauté internationale ne voudrait ou ne pourrait renverser. L'incapacité des États-Unis de prévenir une telle attaque ou de défendre Taiwan, dans cette éventualité, susciterait de sérieux doutes dans toute l'Asie quant à la volonté et la capacité de Washington de continuer à se porter garant de la stabilité régionale, permettant ainsi à Beijing de réaliser son autre objectif stratégique à long terme, celui de faire perdre aux États-Unis son hégémonie sur la région asiatique.

La faiblesse des capacités militaires chinoises relativement à celles des États-Unis ne sera pas compensée du jour au lendemain, mais elle n'empêchera pas nécessairement des actions musclées de la part de la Chine. Aux yeux du régime de Beijing, la souveraineté chinoise, la réunification nationale et la légitimité et la survie du régime sont des objectifs plus prioritaires que la paix, la prospérité ou même la montée graduelle de la Chine sur la scène régionale. Il ne faut pas présumer que la Chine choisirait la paix, la prospérité ou la reconnaissance en tant qu'acteur international digne de confiance si l'occasion se présentait de concrétiser la réunification finale de la mère patrie.

Obstacles à la « montée pacifique » de la Chine

Bien que la Chine ait su attirer de nombreux appuis internationaux, elle n'est que très rarement alliée à des nations occidentales (et en encore moins souvent à des représentants du monde anglophone) sur des questions d'importance mondiale. Cela est dû à une dualité troublante, mais pas tout à fait inattendue, caractérisant sa diplomatie. Favorisant en apparence le multiculturalisme, Beijing s'oppose à d'importants accords internationaux, ou tente d'en diminuer la portée, et s'efforce de réduire l'influence régionale de Washington et d'élargir sa propre influence à la grandeur de l'Asie, tout en dénonçant « l'unilatéralisme » américain. Bien qu'il demande l'approbation préalable de l'ONU d'interventions militaires visant la résolution de différends, le régime de Beijing insiste sur le fait qu'il n'acceptera aucune ingérence envers son objectif de réunification de Taiwan et de la « mère patrie », contre la volonté de son peuple et par la force, si cela est nécessaire. Même des victoires diplomatiques sans équivoque peuvent entraîner de lourdes conséquences. La prolongation de la crise nord-coréenne n'a pas servi les intérêts de Beijing, a mis à l'épreuve la patience limitée de Washington, a imposé de fortes pressions économiques sur la Corée du Sud (un partenaire commercial de plus en plus important et une importante source d'investissements étrangers pour la Chine), a renforcé l'alliance américano-nipponne et a fourni à Washington et Tokyo une excuse pour accroître leur coopération en matière de défense antimissile balistique. De plus, alors que la Corée du Nord dépend fortement de la générosité chinoise, la nature de son régime est telle qu'il y a probablement une limite à l'influence de Beijing sur son État-client récalcitrant. Une fois cette limite atteinte, l'influence de Beijing sur la Corée du Nord, et donc une bonne part de sa crédibilité et de son influence régionale, sera remise en question, dans les capitales des pays voisins et à Washington.

Beijing a fondé une bonne partie de sa quête d'influence régionale sur la modernisation de ses forces militaires classiques et nucléaires. Ces programmes drainent la nouvelle prospérité chinoise et, jumelés à des inefficacités et à l'absence de réformes

structurelles, notamment dans le secteur bancaire, ils freineront les ambitions de Beijing. D'autres contraintes découlent de facteurs que Beijing ne contrôle pas complètement, dont un accès plus libre à la technologie militaire occidentale de pointe et une forte croissance économique. Il n'est pas garanti que les tendances économiques passées se maintiendront ni que les États occidentaux continueront de permettre à Beijing d'acquérir des armes qui, si la Chine demeure déterminée à devenir la principale puissance régionale, seront probablement un jour tournées vers eux.

Le facteur limitant la montée de l'influence régionale et internationale de Beijing demeure toutefois la performance économique de la Chine. En dépit de deux décennies de croissance annuelle supérieure à 10% de sérieux obstacles structurels empêcheront probablement la concrétisation du « miracle asiatique ». La croissance exponentielle de la demande pour des ressources minérales et énergétiques, les iniquités du développement économique entre de nombreuses provinces, des appels persistants à la justice, l'équité et la fin de la corruption ainsi que des pressions croissantes visant la libéralisation politique par une population qui, malgré l'imposition par Beijing de mesures draconiennes ayant pour but de contrôler l'échange d'information, est de plus en plus ouverte sur le monde, limitent la portée de la croissance chinoise. De plus, l'économie chinoise est largement axée vers la production reposant sur une main-d'oeuvre peu coûteuse, du pétrole importé et l'ouverture de marchés outre-mer, et l'interruption de l'une ou l'autre de ces conditions pourrait avoir un impact considérable, voire désastreux, sur sa formidable performance. Il ne faut pas non plus oublier les facteurs intérieurs. Malgré des déclarations sur la libéralisation de son régime, la Chine demeure un État totalitaire répressif qui fait fi des droits fondamentaux de la personne, limite la liberté de religion, contrôle l'échange d'information et d'idées et impose de dures sanctions à ses dissidents. Ces facteurs, bien qu'ils n'aient pas contribué à éloigner les gouvernements occidentaux, qui continuent de faire la queue pour accéder aux énormes marchés internes chinois, augurent mal en ce qui concerne une croissance économique soutenue.

Conclusion

La liberté d'action de tout État est assujettie à des contraintes. L'interdépendance économique sous-entend une obligation d'agir de manière responsable qui est antithétique au comportement sans contrainte d'une dictature qui aspire à l'hégémonie régionale. La libéralisation économique limitée qui a favorisé la montée de la Chine pourrait, si elle devait se poursuivre, empêcher Beijing d'exercer son influence croissante de façon trop téméraire. Au cours des années à venir, l'attitude de la Chine vis-à-vis ses voisins, et plus particulièrement Taiwan, indiquera si Beijing se sent en mesure d'atteindre ses ambitieux objectifs.

Entre-temps, les politiques nationales de Beijing, bien que favorisant la bonne performance de la Chine dans un contexte économique international permissif et en expansion, constituent des obstacles à sa stabilité et sa prospérité à long terme, et il est plus probable qu'elles freinent plus sa « montée pacifique » qu'elle ne la facilite. Trois principaux facteurs entrent en jeu. D'abord, le marché d'exportation en plein essor de la Chine est vulnérable à un ralentissement de l'économie mondiale, qui pourrait priver la Chine des capitaux excédentaires dont elle a besoin pour soutenir ses dépenses et sa croissance. Deuxièmement, l'économie chinoise, axée vers les marchés occidentaux, s'en

ressentirait si les imprévisibles populations occidentales venaient à s'offusquer des politiques internes totalitaires de Beijing. Enfin, étant le premier pays à tenter de dissocier le libéralisme économique du libéralisme politique qui, depuis la révolution industrielle, l'a rendu possible et soutenu, la Chine pourrait être sur le point de découvrir que, si ses réformes économiques limitées sont utiles et « contrôlables », il n'existe aucun autre exemple historique de grande puissance mondiale « juste un peu capitaliste ».

La Chine a connu une croissance importante et s'attend que cette croissance se poursuivra, mais rien n'est garanti. Les dirigeants du régime de Beijing sont confrontés à une alternative fort peu plaisante : réprimer les appels à la libéralisation tant politique qu'économique, ce qui freinerait la croissance économique, ou se plier à ces appels et maintenir, comme il le souhaite, le cap économique, mettant ainsi en danger la viabilité à long terme de leur système politique. En fait, les réformes limitées déjà instaurées par Beijing avec l'espoir de dynamiser l'économie chinoise pourraient s'avérer, à terme, être une « pilule empoisonnée », la goutte qui fait déborder le vase du totalitarisme et rend obsolète le leadership de Beijing, plutôt que ses concurrents occidentaux.

Septembre 2005 – *Donald A. Neill et Elizabeth Speed*

L'Inde : la grande puissance montante

Il y a dix ans, l'Inde ne semblait par revêtir une importance particulière, fût-elle politique, militaire ou économique. Pour les États-Unis, l'Asie du Sud constituait une région reculée sans trop d'intérêt. En 1997, lord Desai, intellectuel britannique et pair du Parti travailliste, critiquait sévèrement son pays d'origine, qualifiant l'Inde de « risée du monde entier » et exprimant son pessimisme quant à son avenir. Aussi récemment qu'en novembre 2003, il affirmait que « la Chine redeviendrait une grande puissance viable; l'Inde ne pourrait devenir qu'une grande démocratie ».

Pourtant, au cours des deux dernières années, un regard différent sur la puissance indienne a vu le jour. Des observateurs indiens ont décrit leur pays comme étant une « superpuissance ascendante » et un « géant asiatique disposant de capacités nucléaires ». Les observateurs externes ne sont pas en reste. Dans l'espace de quatre semaines au printemps 2005, New Delhi accueillait la secrétaire d'État américaine Condoleezza Rice et le Premier ministre chinois Wen Jiabao. Madame Rice proposait « d'aider l'Inde à devenir une puissance mondiale de premier plan au XXI^e siècle ». Le US National Intelligence Council (NIC) comparait la montée de la Chine et de l'Inde à celle de l'Allemagne au XIX^e siècle et des États-Unis au XX^e, avec des « conséquences potentiellement aussi remarquables ».

Dans bien des cas, la description de l'Inde en tant que grande puissance émergente repose sur des projections démographiques et économiques à long terme. Pour l'heure et à court terme, toutefois, l'appréciation des observateurs (indiens, en particulier) a plutôt tendance à osciller fortement entre optimisme et pessimisme. Un important congrès organisé annuellement par le magazine *India Today* avait par exemple pour thème, en 2003, *India Tomorrow: Global Giant or Pygmy* (*L'Inde de demain : géant ou pygmée mondial*).

L'Inde : géant ou pygmée?

En ce qui concerne les relations internationales, le pouvoir se définit généralement par la capacité d'un pays à imposer sa volonté à d'autres pays, par la force militaire ou économique dans bien des cas. Les États en mesure de résister à une telle imposition, quant à eux, disposent également d'un certain pouvoir, sans pour autant être des « grandes puissances. »

La transformation récente de la position de l'Inde sur la scène internationale est en bonne partie due à ses perspectives économiques, et il ne fait aucun doute que sa croissance économique et ses activités commerciales renforceront considérablement l'influence de l'Inde sur la scène diplomatique. Si les années qui ont suivi son accès à l'indépendance ont vu une marginalisation de l'Inde par rapport à l'économie mondiale, la dernière décennie lui a permis de tirer profit de la mondialisation. Cela dit, dans un classement récent concernant la mondialisation économique, l'Inde se plaçait seulement au 61^e rang (la Chine occupant le 37^e rang), ce qui laisse beaucoup de place à l'amélioration. Parmi les indicateurs de réussite concernant ce pays, on note qu'une douzaine d'entreprises indiennes sont cotées à la bourse de Wall Street depuis 1999, l'acquisition par des entreprises indiennes d'entreprises étrangères est de plus en plus

courante, et plus de la moitié des entreprises du Fortune 500 décentralisent certaines de leurs activités en Inde.

En 1980, l'Inde était la neuvième économie mondiale (mesurée en termes de parité des pouvoirs d'achat en tenant compte du taux de change); en 2004, elle était passée au quatrième rang. Goldman Sachs prévoit que l'Inde constituera la troisième économie mondiale d'ici à 2032, et des analystes de la Standard Life estiment que, d'ici à 2050, l'Inde pourrait être devenue le troisième marché boursier mondial. La croissance démographique de l'Inde – plus de la moitié des Indiens ont moins de 25 ans (la population indienne devrait dépasser celle de la Chine avant 2040) – est un atout potentiel : ailleurs en Asie, l'expansion de la population en âge de travailler, comme celle que connaît actuellement l'Inde, s'est traduite par une rapide croissance économique.

La performance de l'Inde est toutefois beaucoup moins impressionnante que celle de la Chine, et toutes ses perspectives ne sont pas positives. L'Inde ne compte toujours que pour moins de 1 % du commerce mondial de marchandise et 15% des exportations mondiales de services. L'agriculture constitue moins d'un quart du PIB indien, mais emploie près de 60 % de sa main-d'oeuvre, de sorte que la très grande population rurale de l'Inde joue un rôle clé dans la consommation du pays. Aussi, la croissance est fonction en bonne partie du climat, et des observateurs s'inquiètent de ce qu'ils perçoivent comme des tendances à long terme préoccupantes, dont le déclin de la croissance agricole et la rareté croissante d'eau. Dans le même ordre d'idée, l'Inde importe les deux tiers du pétrole dont elle a besoin et il est prévu qu'elle pourrait devoir importer le tiers de sa consommation de gaz naturel d'ici à 2015, ce qui la rendrait vulnérable aux fluctuations de la disponibilité des ressources énergétiques et à la croissance des prix de ces dernières.

Bon nombre des obstacles à la croissance économique sont d'origine politique, infrastructurelle et bureaucratique. Des installations portuaires inefficaces, des coupures de courant et l'achalandage du réseau de transport contribuent tous de façon importante à ralentir la croissance. Les déficits financiers de l'Inde sont parmi les plus importants du monde, et le FMI et la Banque mondiale estiment qu'ils constituent une menace majeure à ses perspectives de croissance à long terme. En outre, des impératifs politiques ont empêché des réformes telles que la diminution des subsides et des réformes du marché du travail. La bureaucratie constitue un obstacle majeur aux affaires, et l'Inde s'est montrée relativement lente en ce qui concerne la privatisation des sociétés d'État.

La paralysie politique a contribué à ralentir le développement économique. Au cours des deux dernières décennies, de nombreux petits partis politiques régionaux, fondés sur les castes dans bien des cas, ont pris de l'importance. Ensemble, les deux plus grands partis, le Congress et le BJP, ont obtenu 48 % des voix et 53 % des sièges aux élections de 2004, une situation qui favorise les gouvernements de coalition. Le Congrès gouverne actuellement en vertu d'une alliance entre 15 partis, sans toutefois disposer d'une majorité, de sorte qu'il dépend de l'appui d'un bloc gauchiste qui estime que bon nombre des politiques économiques, étrangères et autres du Congrès sont suspectes.

On a souvent tendance à oublier les problèmes sociaux de l'Inde tant son potentiel économique est imposant. L'Inde n'occupe que le 127^e rang du classement des pays selon l'indice du développement humain de l'ONU. À son explosion démographique est associé un risque lié à la difficulté de créer suffisamment d'emplois, avec les tensions

sociales qui en découlent. L'Inde a devancé l'Afrique du Sud en tant que pays comptant le plus grand nombre de personnes porteuses du VIH, et la prévalence de l'épidémie est particulièrement marquée dans les régions de l'Inde qui ont connu la plus forte croissance. Une analyse récente de cette situation soutient que le « VIH/ sida est une des plus grandes menaces pour l'avenir de l'Inde ».

Un autre aspect de la situation intérieure de l'Inde s'inscrit également en faux par rapport à sa position réelle ou potentielle sur la scène internationale : la sécurité intérieure. En effet, les nombreux soulèvements que connaît l'Inde peuvent paraître surprenants dans un pays où la démocratie est bien ancrée et qui dispose d'un système militaire très crédible. À la fin de 2004, on rapportait que 45 % du territoire indien, couvrant 220 districts, était sous l'emprise de quelque force insurgée, et cette situation semble prendre rapidement de l'ampleur.

Cela dit, la croissance économique de l'Inde lui conférera non seulement un poids plus important sur la scène internationale, mais encore elle lui permettra également d'avoir une approche diplomatique plus forte, qu'il s'agisse de s'assurer un accès à des sources d'énergie ou de défendre ses intérêts au sein de l'Organisation mondiale du commerce (comme elle l'a fait dans la ronde de septembre 2003 des négociations de l'OMC). Sa diaspora, forte de plus de 20 millions d'individus dont l'influence croît de façon soutenue, constitue une autre corde à l'arc diplomatique de l'Inde. Cette dernière n'a pas besoin de l'aide des États-Unis pour devenir une puissance de pointe, mais l'assistance des États-Unis (en particulier en matière d'investissements et de technologie) accélérera ce processus, et l'engagement de Washington à rehausser la position de l'Inde à l'échelle mondiale constitue un important indicateur de cette position. En juin 2005, les deux pays s'entendaient sur un cadre de relations en matière de défense qui précisait les domaines de coopération, y compris la collaboration en matière de défense antimissile. En juillet, les deux parties convenaient d'un accord sur différentes questions qui faisaient entrave à leurs relations. Washington reconnaissait ainsi tacitement l'Inde en tant qu'État disposant d'armes nucléaires et offrait à New Delhi un engagement visant la coopération en matière de technologie nucléaire civile, engagement que l'Inde cherchait à obtenir depuis longtemps. Le gouvernement américain a ainsi investi un important capital politique dans ces ententes qui représentent toutes deux un revirement de sa politique nucléaire et présentent d'imposants défis législatifs et bureaucratiques. Les mesures récentes prises par l'administration Bush ont également permis l'atteinte d'un objectif de longue date de l'Inde, soit sa dissociation effective du Pakistan, de sorte que les relations des États-Unis avec les deux pays seront d'ordre bilatéral et non sur la base de relations multilatérales.

Une des lacunes de l'arsenal diplomatique indien est un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. Pour atteindre cet objectif très convoité, Delhi a laissé entendre qu'elle serait prête à laisser tomber son droit de veto. Cette concession semble s'être traduite par une augmentation des appuis à la candidature de l'Inde, mais une volonté implicite d'accepter un statut de deuxième classe au sein du Conseil de sécurité signale que Delhi reste incertaine de la position qu'elle occupe sur la scène internationale.

Pour Delhi, les capacités militaires constituent un important élément du statut de grande puissance. Peu après les essais nucléaires de 1998, un analyste indien de premier

plan soutenait que les politiques nucléaires de Delhi étaient axées sur le statut plutôt que la sécurité et que, si l'Inde savait déplacer correctement ses pièces, elle pourrait en arriver à faire reconnaître son programme nucléaire en tant qu' « acteur global ». Les grandes puissances, plus particulièrement les États-Unis, semblent en tout cas prendre l'Inde plus au sérieux depuis ces essais. Depuis 1998, le développement de l'arsenal nucléaire indien a cependant été très lent, et l'on estime qu'il faudra à l'Inde encore plusieurs années avant de disposer d'une structure de commandement et de contrôle nucléaires crédible. Quoi qu'il en soit, elle planifierait actuellement la mise au point d'un missile balistique intercontinental qui serait opérationnel d'ici à 2015. L'acquisition d'une telle arme augmenterait indubitablement la portée et la stature militaire de l'Inde.

Cela dit, l'Inde présente les troisièmes forces armées actives du monde, et parmi les plus expérimentées au combat. Delhi s'est dotée d'ambitieux plans de modernisation de ses forces armées qui mettent l'accent sur l'acquisition de matériel de nouvelle technologie. Un des attributs militaires associés au statut de grande puissance est la projection de puissance, un domaine où l'Inde a été plutôt déficiente. La prestation rapide d'aide à l'Indonésie par l'Inde en réponse au tsunami de 2004 et son déploiement de six avions Sukhoi Su-30, ravitaillés en vol, vers la France, pour un exercice conjoint en juin 2005, illustrent l'acquisition par l'Inde de capacités de projection de puissance, mais ce n'est pas tout. La plupart des initiatives à cet effet touchent à ses forces navales dans le cadre, en bonne partie, de ses efforts visant à assurer sa sécurité énergétique. En novembre 2003, l'ex-Premier ministre A.B. Vajpayee déclarait devant des officiers supérieurs que l'Inde souhaitait devenir une puissance mondiale d'ici à 2020 et leur demandait de proposer des stratégies de défense portant sur un territoire allant de la mer d'Oman au détroit de Malacca, et de l'Asie centrale à la Chine. Les planificateurs avaient pour mandat de trouver des façons de projeter la puissance militaire de l'Inde sur plus de cinquante nations. Les porte-avions sont un élément essentiel de la projection de puissance, et l'Inde prévoit se doter de trois de ces bâtiments, mais pour cela, elle devra attendre jusqu'en 2012. L'acquisition d'autres éléments des « capacités hauturières », y compris des avions de surveillance et plus de sous-marins (un bâtiment de conception indienne), prendra encore plus de temps (jusqu'à 15 ans, selon le commandant de la marine). (En fait, bien qu'il attende avec impatience le moment où l'Inde occupera une place de premier plan sur la scène mondiale, un penseur stratégique nationaliste indien estime que ce pays pourrait ne pas être en mesure de dominer l'Océan indien avant les années 2050.) En 2004, l'Inde établissait sa première base militaire en sol étranger, au Tadjikistan, et dans la décennie à venir, les planificateurs de la défense entendent aménager un support logistique dans des endroits comme l'Iran, le Kazakhstan et le Myanmar.

Aussi ambitieux que puissent paraître les plans de l'Inde, la réalité traîne souvent derrière la rhétorique. En 1998, les dépenses militaires de l'Inde représentaient 3,59 % de son PIB. Aujourd'hui, elles sont à 2,35 % une diminution qui reflète en partie la richesse accrue de l'Inde. Parmi les problèmes qui se posent aux forces armées figurent l'inertie, un système d'approvisionnement inefficace, une mauvaise coordination, des questions ayant trait au moral des troupes, la pénurie d'officiers, des exigences opérationnelles débilantes, des pénuries de pièces, du matériel défectueux et un entretien de faible qualité. Toutefois, l'Inde est un des rares pays à avoir placé ses propres satellites en

orbite et, bien qu'elle ne dispose pas actuellement d'une puissance militaire correspondant à un statut de grande puissance, elle l'aura acquise d'ici à vingt ans.

Pourtant, bien que l'Inde dispose aujourd'hui, et disposera de plus en plus à l'avenir, de la puissance militaire, économique et diplomatique lui permettant de résister aux demandes étrangères indésirables, elle ne constitue pas encore une grande puissance qui pourrait, par la force, influencer le comportement d'autres pays d'une certaine importance. Cela est particulièrement évident dans ses relations avec le Pakistan, un pays sept fois plus petit. Pendant des années, le Pakistan a soutenu l'infiltration de militants dans la région du Cachemire sous contrôle indien sans que l'Inde ne puisse l'en empêcher. À l'occasion, des démonstrations de force indiennes incitent Islamabad à réprimer l'activité des militants, mais il ne s'agit là que de mesures symboliques et de courte durée. En outre, Delhi a été incapable d'empêcher l'aménagement par la Chine du port pakistanais de Gwadar, qui pourrait constituer pour la marine chinoise un point d'appui à l'entrée du golfe Persique, sur le flanc indien. Les relations de l'Inde avec le Népal constituent un autre test de la stature géopolitique de Delhi. L'intensification du soulèvement maoïste sert de catalyseur à la rébellion gauchiste en Inde. À ce jour, Delhi n'a pas été en mesure d'exercer une influence significative sur ces activités qui constituent une menace directe pour son territoire. Cela indique que, pour de nombreuses années encore, la projection de puissance de l'Inde continuera d'être de nature diplomatique (exercices, excursions navales, aide humanitaire, etc.) plutôt que militaire.

Pakistan : une mesure de la stature de l'Inde?

Tout comme l'Inde, le Pakistan est une puissance nucléaire et pourtant, de nombreux observateurs considèrent qu'il s'agit d'un État au bord de la déroute. En 2002, le NIC prévoyait que, d'ici à 2015, « le contrôle du gouvernement central se limiterait probablement au cœur du territoire punjabi et à la métropole commerciale de Karachi ». Le Pakistan illustre en effet certaines des caractéristiques des États en déroute. Il a soutenu une politique de prolifération nucléaire sérieuse, les décisions gouvernementales n'ont que peu de poids dans certaines régions, les conflits entre communautés et le jihadisme sont en plein essor, les institutions politiques sont faibles, et la pauvreté et le chômage en forte croissance. Toutefois, certaines des tendances des cinq dernières années contredisent l'évaluation du NIC. La croissance économique pakistanaise est robuste, Islamabad tente de raffermir son contrôle dans des secteurs sous contrôle tribal qui n'avaient auparavant jamais accepté l'autorité d'un gouvernement, le pays est sorti d'un relatif isolement international et ses relations avec l'Inde s'améliorent.

Bien que la déroute du Pakistan soit une perspective peu probable, son comportement peut soit ralentir le développement économique de l'Inde et sa quête d'une meilleure position à l'échelle mondiale ou, en cessant d'être un poids pour la région, accélérer les tendances actuelles de croissance en Inde.

Il y a cinq ans, le président Bill Clinton décrivait le Cachemire comme étant l'endroit le plus dangereux de la planète. Depuis, l'Inde et le Pakistan ont entamé un dialogue bilatéral et respecté un cessez-le-feu convenu en novembre 2003. Ces initiatives, entre autres, renforcées par une opinion publique de plus en plus favorable à la fin des hostilités, ont diffusé le sentiment de crise qui était évident de 1998 à 2002, et les observateurs notent qu'une nouvelle maturité caractérise les relations bilatérales.

Les deux parties sont de plus en plus conscientes des coûts financiers qu'entraîne la confrontation. Par exemple, il est estimé que, qu'au cours des années 1990, l'armée indienne a dépensé jusqu'à 3,5 millions de dollars US par jour pour tenter de maintenir son emprise sur le Cachemire. En outre, le commerce bilatéral ne représenterait que 600 millions de dollars, et des associations commerciales indiennes soutiennent qu'il serait possible de décupler ce chiffre. Une forte prime de risque est également associée à un éventuel conflit indo-pakistanaï. La menace d'une guerre au début 2002 a incité certains pays à avertir leurs ressortissants de ne pas voyager vers l'Asie du Sud, et certains expatriés, dont des gens d'affaires, ont fui la région. La crise a eu un impact négatif sur les prix du blé au Pakistan et les secteurs des technologies de l'information et du tourisme en Inde. On estime que le milieu des affaires indien a joué un important rôle dans les efforts visant à inciter le gouvernement indien à ne pas attaquer le Pakistan. Les évaluations récentes du potentiel économique de l'Inde tiennent compte des avancées dans ses relations bilatérales avec le Pakistan.

Conclusion

De toute évidence, l'Inde a parcouru un bon bout de chemin ces dix dernières années. Toutefois, certaines des allégations concernant sa nouvelle stature sur la scène internationale reflètent une anticipation et un enthousiasme certains, plutôt que la réalité actuelle. À l'encontre de pays comme la Russie, dont la prétention au statut de grande puissance a reposé principalement sur leur puissance militaire, la prétention de l'Inde, qui compte parmi ses voisins d'autres prétendants au statut de grande puissance, repose davantage sur son potentiel économique et démographique que sur sa puissance militaire, et ce malgré le fait qu'elle dispose d'armes nucléaires. À cet égard, l'échéancier prévu pour l'accession de l'Inde au groupe sélect des grandes puissances mondiales s'établirait aux environs de 2030 à 2040. Du même coup, certaines des inquiétudes concernant la position économique internationale de l'Inde sont associées à la non-concrétisation perçue de ses capacités – d'où les innombrables comparaisons avec la Chine – plutôt qu'à son poids actuel (la proportion minimale, 1,7%, de l'économie mondiale qu'elle représente, par exemple) ou son potentiel futur. Sur le plan militaire, l'Inde vise l'accession au statut de puissance mondiale, avec les moyens de projection que cela sous-entend, d'ici environ 2020. Toutefois, étant donné les retards qui ont marqué la progression de ses programmes, il lui faudra vraisemblablement plus longtemps pour en arriver à exercer une influence militaire notable au-delà de sa région immédiate, et cette influence servira principalement à contrebalancer (sur le plan nucléaire) celle de la Chine et à exercer une surveillance dans l'Océan indien, plutôt qu'à faire volontairement usage de la force pour amener des changements au-delà de sa propre région. Pourtant, s'il peut s'écouler un quart de siècle ou plus avant que l'Inde n'atteigne le seuil économique et militaire d'accession au statut de puissance mondiale, sur le plan diplomatique, elle y est peut-être déjà, s'il faut se fier aux efforts d'autres grandes puissances, dont les États-Unis, visant à s'attirer ses faveurs. Toutefois, peu importe la vigueur avec laquelle on tente de l'amadouer, il y a fort à parier que Delhi maintiendra sa traditionnelle autonomie en matière de politique étrangère.

À l'heure actuelle, les limites du pouvoir géopolitique de l'Inde sont évidentes dans son incapacité d'empêcher l'infiltration de ses frontières à partir du Pakistan ou

d'influencer des situations menaçantes au Népal ou au Bangladesh. De nombreux facteurs retardent l'accession de l'Inde au statut de grande puissance : l'instabilité politique, une administration sclérosée, des problèmes infrastructurels, des rébellions internes et des conflits régionaux, la prévalence du VIH/ sida, etc. Si la disparition ou la réduction de ces contraintes, dont bon nombre sont de son propre ressort, accélérerait son ascension (à l'instar de la Chine), la neutralisation de la plupart d'entre elles est peu probable à court ou moyen terme. Cela dit, à l'encontre d'autres grandes puissances contemporaines, il est plus probable que l'Inde accède au statut de grande puissance grâce à son économie et à sa démographie qu'à sa puissance militaire.

Août 2005 – *Tony Kellett*

Le Moyen-Orient : un printemps arabe?

Le printemps dernier, le président George W. Bush proclamait l'aube d'une nouvelle ère démocratique au Moyen-Orient. S'adressant à des étudiants et des enseignants de la National Defense University, le 8 mars 2005, il annonçait que :

« Enfin, le dégel s'est clairement et soudainement amorcé. La population de l'Afghanistan a adopté le concept de gouvernement libre, après avoir enduré l'une des tyrannies les plus barbares sur terre. Les électeurs d'Irak ont défié les menaces de meurtre et placé leur pays dans la voie de la démocratie complète. La population des territoires palestiniens a voté contre la violence et la corruption du passé. Et quiconque mettrait en doute l'attrait de la liberté au Moyen-Orient peut jeter un coup d'oeil au Liban, où la population exige une nation libre et indépendante... Les récentes élections municipales en Arabie Saoudite ont marqué le début d'une réforme qui pourrait permettre une participation accrue à l'avenir. L'Égypte peut aujourd'hui contempler la perspective d'élections concurrentielles et multipartites à la présidence, en septembre prochain. »

Il s'agit là sans aucun doute de tendances positives. Toutefois, il est encore trop tôt pour déclarer « mission accomplie » en matière de réforme démocratique dans la région. Comme le rappelle Marina Ottaway, associée principale à la Carnegie Endowment for International Peace, « les tendances ne constituent pas des changements réels ». On a déjà fait naître – et couler – des espoirs de réforme démocratique permanente au Moyen-Orient. Dans les années 1980 et au début des années 1990, par exemple, plusieurs régimes arabes ont lancé des programmes de libéralisation politique en vue de contenir les pressions intérieures pour le changement découlant d'une insatisfaction populaire par rapport à des économies stagnantes, la corruption généralisée au sein des gouvernements et le non-respect des droits de la personne. Confrontés à la perspective de partager le pouvoir avec des forces de l'opposition ou même de la perdre au profit de ces dernières, ces régimes ont cependant limité, voire abandonné ces tentatives plus ou moins convaincues de démocratisation. Une fois de plus, la région semble se trouver à l'orée d'une réelle révolution démocratique. Bien que, de prime abord, les événements récents auxquels le président faisait allusion dans son discours à la National Defense University semblent prometteurs, quand on y regarde de plus près, il ne s'agit pas des succès démocratiques qui permettraient de conclure que la démocratie s'est finalement solidement ancrée dans la région trouble qu'est le Moyen-Orient.

L'Irak. Selon l'analyste principal Nimrod Raphaeli, du Middle East Media Research Institute, l'élection législative qui s'est tenue le 30 janvier 2005 constituait un « événement marquant dans l'histoire du pays et, par extension, un important repère par rapport auquel l'évolution de la démocratie dans d'autres pays du Moyen-Orient sera mesurée ». Malgré les menaces de violence par les forces insurgées contre les participants au scrutin, environ 8,45 millions d'Irakiens (59 % des électeurs inscrits) ont courageusement voté. Certaines questions demeurent toutefois, à savoir si ce scrutin respectait réellement les normes qui définissent des élections démocratiques « libres et justes ». Par exemple, les noms des candidats se présentant pour les partis étaient gardés

secrets (on le comprendra) afin de les protéger contre toutes représailles d'insurgés souhaitant perturber le scrutin. Cela signifiait toutefois que les électeurs irakiens ne savaient pas pour qui ils votaient. Pour bon nombre d'entre eux, il ne leur restait donc que les liens sectaires pour décider de la façon dont ils allaient voter. Comme l'a souligné un observateur des Nations unies, « cette élection n'en était pas une, mais plutôt un référendum sur l'identité ethnique et religieuse. Pour les Kurdes, le vote portait sur l'autodétermination. Pour les Shiites, il était axé sur une *fatwa* émise par [le grand ayatollah Ali al-] Sistani ». En outre, Seymour Hersh, journaliste pour *The New Yorker*, a soulevé des allégations (sans cependant fournir de preuves concrètes à l'appui) à l'effet que les États-Unis comme l'Iran auraient tenté de manipuler les élections afin d'en arriver à des résultats plus favorables.

La Palestine. Le président Bush s'est montré élogieux à l'égard du scrutin présidentiel palestinien du 9 janvier 2005 que, disait-il, « les observateurs ont décrit comme étant en bonne partie libre et juste ». Il est toutefois impossible de tenir des élections « libres et justes » dans des conditions d'occupation militaire par un autre pays. En théorie, des élections sous occupation peuvent être « justes » dans la mesure où les restrictions imposées par le pouvoir d'occupation désavantagent tous les candidats dans la même mesure et n'en favorise aucun. Autrement dit, bien que les « règles du jeu » électorales puissent être étroitement contrôlées, elles sont les mêmes pour tous les candidats. En ce sens, le scrutin palestinien était généralement juste, selon l'estimation du Centre palestinien pour les droits de l'homme et de l'équipe d'observateurs internationaux du National Democratic Institute. Cependant, il est difficile de croire que ces élections étaient « libres ». Comme l'a noté l'équipe d'observateurs internationaux dans son énoncé préliminaire concernant le scrutin, « la liberté de déplacement durant toute la période électorale aurait été nécessaire pour les candidats, les électeurs et les responsables du scrutin afin de permettre une entière participation au processus électoral ». Si Israël avait convenu de relâcher les restrictions sur la liberté de déplacement des Palestiniens durant la campagne électorale, l'équipe d'observateurs note toutefois que la présence de « centaines de postes de contrôle, du mur, de fermetures provisoires et d'autres mesures de sécurité ont fait entrave au travail du personnel électoral, limité la capacité des candidats et de leurs partisans de faire campagne et eu un effet inhibant sur certains électeurs ».

Le Liban. Des démonstrations populaires massives à Beyrouth ont appelé au retrait des militaires et du personnel de renseignement syriens du Liban à la suite de l'assassinat de l'ex-Premier ministre Rafik Hariri, le 14 février 2005. L'apparente unité de l'opposition à la Syrie qui, de concert avec les pressions internationales, a amené cette dernière à se retirer du territoire de son voisin après 29 ans, s'est toutefois fracturée alors que le sectarisme qui a longtemps caractérisé la politique libanaise refaisait surface. Les élections parlementaires qui se sont tenues du 20 mai au 19 juin ont en fait contribué à fossiliser le système confessionnel du pays. Les élections, reposant sur le cadre sectaire de la loi électorale de 2000, ont assuré à l'ancienne élite politique et à ses partisans un retour au pouvoir. Elles ont confirmé à titre de dirigeants incontestés de leurs communautés respectives Saad Hariri (fils du Premier ministre assassiné et Sunnite) du Mouvement pour le futur, le chef de guerre druze Walid Jumblat, Sayyed Hassan Nasrallah du mouvement shiite Hezbollah, et le général Michel Aoun, leader chrétien.

Plutôt que de signaler le début d'une nouvelle ère de politiques démocratiques libérales, la polarisation sectaire observée dans le cadre des élections parlementaires « s'annonce mal en ce qui concerne un processus de réforme politique au Liban reposant sur des propositions concrètes concernant la reconstruction du pays, l'élimination de la corruption et la réconciliation des différentes communautés, auquel participe le grand public, plutôt que la réconciliation intermittente des élites », selon Julia Choucair, rédactrice adjointe de l'*Arab Reform Bulletin*. Plus ça change...

L'Arabie saoudite. Des élections municipales échelonnées portant sur la moitié des sièges aux 178 conseils municipaux de l'Arabie saoudite se sont tenues en trois étapes durant la période du 10 février au 21 avril 2005. De nombreux observateurs ont applaudi la prudente tentative du royaume en matière de politique électorale. Comme le souligne le politologue égyptien Amr Hamzawy, « malgré toutes les lacunes structurelles, [les élections constituent] tout au moins une ouverture dans le spectre politique à tendance autoritaire et probablement un pas dans la bonne voie vers une participation accrue des citoyens ». Si ces élections peuvent laisser présager une plus grande ouverture du royaume à long terme, les lacunes structurelles de la ronde actuelle ne doivent pas être rejetées du revers de la main. Les règles d'admissibilité ont limité le droit de vote à quelque trois millions de Saoudiens sur une population d'environ 24 millions d'habitants. Si les partis politiques sont interdits au royaume et que les candidats devaient donc se présenter comme indépendants, des activistes islamiques constituant une « liste d'or » non officielle, appuyés par les leaders religieux saoudiens, ont pu se soustraire à ces restrictions et balayer le scrutin dans de nombreuses régions du pays. Enfin, le mandat des conseillers élus se limite à des questions locales plutôt qu'à la « politique de haut niveau », et ils sont contraints de partager le pouvoir avec un nombre égal de membres nommés par le gouvernement. Ces élections pourraient, à terme, s'avérer être une avancée sur la longue route menant à la démocratie au royaume saoudien, mais à ce jour, elles ne semblent que constituer tout au plus une avancée timide et hésitante.

L'Égypte. Le scrutin présidentiel égyptien qui s'est tenu le 7 septembre 2005 constituait la première élection présidentielle directe de l'histoire de ce pays. Neuf candidats se sont présentés à la présidence contre le président Hosni Moubarak mais, comme prévu, ce dernier l'a remporté haut la main avec 88,6 % des voix (le taux de participation n'atteignant toutefois qu'un piètre 23 %). Bien avant le jour des élections, de nombreux partisans de réformes démocratiques en Égypte ont critiqué la nature purement symbolique de cette apparente ouverture du système politique. George Ishak, membre fondateur du Mouvement égyptien pour le changement (aussi connu sous le nom de *Kifaya*, qui signifie « Assez ») rejetait la modification à l'article 96 de la constitution qui permet des élections présidentielles directes, le qualifiant de « poudre aux yeux » étant donné les restrictions imposées à l'opposition et aux candidats indépendants. *Kifaya* appelait à un boycott des élections, tout comme deux autres principaux partis d'opposition de gauche, le Tagammu et le Parti nassériste. Quelques jours seulement avant le scrutin, la commission électorale rejetait une décision judiciaire permettant aux organismes non gouvernementaux indépendants d'entrer dans les bureaux de vote afin de surveiller le processus électoral, une décision qui a soulevé de nombreux doutes quant à la transparence du scrutin. Le Caire a également rejeté l'appel du président Bush visant la

présence d'observateurs internationaux, mentionnant le caractère délicat de toute forme d'intervention externe dans la politique égyptienne, vu le passé colonial de ce pays.

À la lumière des événements jusqu'à ce jour, il est trop tôt pour célébrer l'arrivée d'un « printemps arabe », bien qu'ils fassent miroiter la possibilité ténue que la région pourrait se diriger vers une démocratisation accrue. Que cette région ait soif de démocratie est indéniable. Une série d'enquêtes financées par l'U.S. National Science Foundation menées en 2003 et 2004 en Algérie, en Irak, en Jordanie et en Palestine, révèle un appui écrasant envers la démocratie au sein de la population. La proportion des répondants qui croient que la démocratie est un système « très bon » ou « passablement bon » pour leurs pays respectifs allait de 88 % en Algérie à 95 % en Jordanie. Cela dit, de nombreux défis doivent être surmontés pour permettre la réalisation de ces aspirations.

Obstacles internes à la démocratisation

Le *Rapport sur le développement humain arabe en 2004*, publié en 2005, précise certaines des raisons qui expliquent l'absence de véritables réformes démocratiques soutenues au Moyen-Orient. Le rapport rejette la notion voulant que la cause première du problème soit culturelle, que la civilisation arabe ou musulmane et la démocratie soient en quelque sorte incompatibles. Il soutient plutôt que les obstacles à la démocratisation sont de nature politique, comprenant notamment « l'imposition pendant des décennies, de « pouvoirs d'urgence » par des autorités dans toute la région et la suppression systématique des tribunaux et parlements indépendants ». Cette centralisation des pouvoirs au niveau exécutif a créé ce que le rapport décrit comme un État « trou noir », où « les pouvoirs sont concentrés au sommet d'une pyramide exécutive et (...) la marge de liberté permise (qui peut être rapidement réduite) n'a aucun effet sur la ferme et résolue emprise qu'exerce l'État sur le pouvoir ».

Cet État « trou noir » peut-il être réformé? Le défi est de taille. Les partisans de réformes démocratiques doivent surmonter la résistance des élites établies qui ne sont pas pressées de laisser tomber leur emprise sur le pouvoir en raison d'intérêts matériels personnels et d'une idéologie nationaliste convaincue. Alan Richards, professeur d'économie et d'études environnementales à l'Université de la Californie à Santa Cruz, définit les trois conditions suivantes comme étant nécessaires à la transition vers la démocratie dans des autocraties :

- 1) Un nombre suffisant de réformateurs au sein du régime en place doivent convenir d'un accord avec des opposants modérés au régime;
- 2) les réformateurs doivent convaincre des militaires et responsables de la sécurité partisans de la ligne dure au sein du régime de collaborer au changement institutionnel;
- et 3) les modérés doivent convaincre leurs alliés plus radicalement opposés au régime de faire preuve de retenue.

Seulement si ces trois conditions sont réunies, insiste le professeur Richards, « sera-t-il possible pour un nombre suffisant d'acteurs sur le plan social de croire à un engagement crédible tant des dirigeants en place que de leurs opposants à suivre les règles du jeu selon lesquelles une défaite électorale ne signifie pas l'annihilation ».

Obstacles externes à la démocratisation

L'appui et l'encouragement d'instances internationales peuvent favoriser l'atteinte d'un tel consensus entre les réformateurs au sein du gouvernement et dans l'opposition. Pourtant, les politiques de forces externes à la région peuvent malheureusement aussi court-circuiter la transition vers la démocratie. Les partisans de l'administration Bush n'hésitent pas à clamer que l'essor récent de la démocratisation au Moyen-Orient est le résultat de la politique américaine. De nombreux observateurs dans la région ne partagent toutefois pas cette perception. Les Arabes doutent de la sincérité de l'engagement des États-Unis envers la démocratisation. Un sondage effectué en mai 2004 par Zogby International dans six pays arabes demandait aux répondants de classer par ordre d'importance les motivations des États-Unis pour son invasion de l'Irak en mars 2003 (qui est devenue la pièce centrale du programme de démocratisation régionale de l'administration Bush). « Contrôler le pétrole » et « protéger Israël » occupaient toujours le haut de la liste, constituant des motivations « extrêmement importantes » des opérations américaines; « promouvoir la démocratie » ne se plaçait qu'au septième ou huitième rang, sur huit motivations possibles proposées. Et l'élection législative appuyée par les États-Unis qui s'est tenue en janvier 2005 n'a guère contribué à changer ces perceptions. Une enquête réalisée en mai 2005 pour le Pew Global Attitudes Project demandait à des répondants libanais et jordaniens quelle incidence les élections avaient eue sur leur opinion des États-Unis. Dans les deux pays, 78 % des répondants ont affirmé que leur opinion des États-Unis n'avait pas changé ou était *moins* favorable après les élections; seulement 18 % (en Jordanie) et 19 % (au Liban) des répondants ont indiqué que leur opinion s'était améliorée. De plus, les trois quarts environ des répondants estimaient que les élections de janvier se traduiraient soit par aucun changement en Irak soit par une détérioration de la situation; seulement 10 % (au Liban) et 22 % (en Jordanie) des répondants estimaient que les élections entraîneraient une stabilisation de la situation. Mais d'où vient donc cette profonde méfiance à l'égard des motivations américaines? Le réformateur syrien Tariq Ramadan énonçait succinctement les cinq griefs suivants dans lesquels cette méfiance arabe est ancrée :

Le sentiment que le rôle des États-Unis dans le conflit israélo-palestinien n'est pas équilibré; l'appui de longue date des États-Unis pour des régimes autoritaires dans des États islamiques et son indifférence envers de véritables mouvements démocratiques (en particulier ceux à tendance religieuse); la conviction que les politiques de Washington sont motivées par des intérêts économiques et géostratégiques à court terme; la prédisposition de certains Américains bien en vue à tolérer le dénigrement de l'Islam dans leur propre pays; et l'utilisation de la force militaire comme principal moyen pour établir la démocratie.

Même si leurs intentions sont sincères, les politiques d'intervenants étrangers peuvent avoir une incidence négative sur les mouvements de démocratisation. La « guerre contre le terrorisme » de l'administration Bush en est un exemple typique. Selon le *Rapport sur le développement humain arabe de 2004*, la lutte contre le terrorisme des États-Unis a eu un impact doublement négatif sur les mouvements de réforme au Moyen-Orient. Le rapport soutient que des mesures visant à limiter les libertés civiles des Arabes

et des musulmans dans des pays comme les États-Unis, que les réformateurs arabes ont depuis longtemps cités comme parangons de liberté et de démocratie, ont « affaibli la position de ces réformateurs qui appellent à un changement de cap les gouvernements arabes en voie de prendre des mesures similaires ». Du même coup, selon le rapport, la guerre contre le terrorisme a fourni aux gouvernements autoritaires de la région une autre raison justifiant des restrictions accrues des libertés civiles au nom de la lutte contre le terrorisme. Les politiques d'intervenants externes jugées nécessaires pour lutter contre le terrorisme ne sont pas nécessairement le complément des politiques visant à promouvoir la démocratie dans la région.

Perspective

Il est encore trop tôt pour crier victoire en ce qui concerne la démocratie au Moyen-Orient. L'hiver de l'autoritarisme n'a pas encore cédé le pas au printemps de la démocratisation. Cela dit, les premières pousses de la démocratie percent bravement les neiges de la répression. Leur survie n'est toutefois pas assurée. Les élites des régimes autoritaires pourraient étouffer leurs fragiles bourgeons. Mais, si les puissances externes arrivent à surmonter la méfiance locale à l'égard de leurs intentions et à minimiser les aspects négatifs de leurs politiques régionales, elles pourraient être en mesure d'aider les mouvements de démocratisation locaux à prendre solidement racines.

Septembre 2005 – *James W. Moore*

Les capacités africaines en matière de sécurité – progrès ou illusion?

Les importants changements récents à l'échelle planétaire ont également une incidence sur l'Afrique. En effet, la communauté internationale accorde aujourd'hui une attention considérable au renforcement des capacités des États africains de gérer les problèmes de sécurité auxquels ils sont depuis longtemps confrontés. Divers organismes ont lancé des programmes ou établi des objectifs visant à aider les pays africains. Par exemple, l'adoption par l'ONU des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en 2000, a amené d'autres groupes à élaborer leurs propres programmes de soutien.

L'Union africaine (UA) a établi le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), en 2001, et le G8 a rehaussé, à chacun de ses sommets de la dernière décennie, l'importance qu'il accorde au développement et à la sécurité du continent africain. Si les objectifs des OMD, de l'ONU et du NEPAD ne touchent pas directement à la sécurité, on reconnaît généralement que le développement sans sécurité est chose peu probable. Ainsi, de nombreux pays d'Afrique et d'autres pays ont déployé des efforts considérables en vue d'améliorer les capacités des États africains de promouvoir la sécurité interne et régionale. Bien que ces programmes demeurent relativement neufs, ils semblent déjà avoir une influence positive. Ce chapitre offre un aperçu des initiatives africaines récentes en matière de sécurité, ainsi qu'une analyse de leur impact potentiel.

L'engagement du G8

Durant leurs sommets annuels de la dernière décennie, les États membres du G8 ont, de plus en plus, établi des politiques visant à développer les capacités de gouvernance et

Les OMD de l'ONU Tous les États membres de l'ONU se sont engagés à atteindre les objectifs suivants d'ici à 2015:

1. Éliminer la pauvreté extrême; 2. assurer l'éducation primaire pour tous; 3. promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; 4. réduire la mortalité infantile; 5. améliorer la santé maternelle; 6. combattre le VIH / sida, le paludisme et d'autres maladies; 7. assurer un environnement durable; et 8. mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

NEPAD

Les objectifs sont les suivants : 1. éradiquer la pauvreté ; 2. placer les pays africains sur la voie d'une croissance et d'un développement durables; 3. mettre un terme à la marginalisation de l'Afrique dans le contexte de la mondialisation et promouvoir son intégration à l'économie mondiale; et 4. accélérer le renforcement des capacités des femmes.

Une des composantes structurelles clés du NEPAD est le Mécanisme africain d'évaluation des pairs, créé en vue de surveiller la gouvernance économique, politique et d'entreprise et le développement socio-économique à la grandeur du continent.

Plan d'action du G8 pour l'Afrique Les pays du G8 se sont engagés à soutenir les États africains dans les domaines suivants :

1. La paix et la sécurité; 2. la gouvernance politique et économique; 3. le commerce, les investissements, la croissance économique et le développement durable; 4. l'allègement de la dette; 5. l'éducation et les technologies de l'information et des communications; 6. la santé et le VIH/sida; 7. la productivité agricole; 8. la gestion des ressources en eau.

d'interventions de stabilisation des pays africains. Un important projet, le Plan d'action pour l'Afrique, était adopté au sommet de Kananaskis, en 2002. Au sommet d'Evian de 2003, les chefs du G8 établissaient le Forum du partenariat pour l'Afrique, qui réunit sur une base semestrielle des représentants du G8, des États africains, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de diverses autres institutions internationales choisies selon les enjeux, en vue de discuter de développement. La sécurité africaine a également fait l'objet de discussions au sommet d'Evian, qui se sont traduites par la création du Plan conjoint d'Evian pour le renforcement des capacités de l'UA et d'institutions sous-régionales vouées à la paix et à la sécurité. En termes pratiques, cet engagement s'est traduit par un soutien financier et en matière de ressources humaines à des centres de formation pour le soutien à la paix en Afrique, plus précisément au Ghana, au Mali et au Kenya. Le sommet de 2004 à Sea Island, aux États-Unis, a fait progresser encore davantage la cause de la paix et de la sécurité en Afrique en instaurant un plan international de formation et de dotation en matériels de 75 000 militaires au maximum de pays en développement qui pourront être déployés dans des opérations de soutien de la paix d'ici à 2010. Le sommet de Sea Island a également vu la création d'un programme visant à éliminer la famine dans la Corne de l'Afrique.

Au sommet de 2005, à Gleneagles, en Écosse, l'hôte du sommet, le Premier ministre Tony Blair, déclarait que l'Afrique et les changements climatiques à l'échelle planétaire constituaient les deux grandes priorités de la rencontre. L'amélioration de la sécurité, de la gouvernance et de la prospérité sociale et économique des États africains étant devenue une composante majeure de la politique étrangère du Royaume-Uni, il n'est pas surprenant que Tony Blair accorde un statut prioritaire à l'Afrique dans l'établissement de l'ordre du jour du sommet. Le sommet de Gleneagles s'est soldé par des engagements visant l'augmentation de l'aide au développement, à hauteur de 25 milliards de dollars US d'ici à 2010, soit le double des sommes accordées jusqu'ici, et l'annulation de la dette de 18 des 38 pays, dont bon nombre d'Afrique, visés par l'Initiative d'aide aux pays pauvres très endettés (PPTÉ). Les membres du G8 promettaient également de financer la formation de 20 000 soldats africains de maintien de la paix et de chercher des solutions au manque d'effectifs des cinq brigades régionales des Forces africaines prépositionnées (FAP; voir ci-dessous).

Pays africains dont la dette a été annulée : Bénin, Burkina Faso, Éthiopie, Ghana, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda, Zambie

Bien que l'accent mis par le G8 sur l'Afrique ait augmenté aux cours des dernières années, il est probable qu'il diminuera dans un avenir rapproché. Certains analystes soutiennent que, en raison des prix élevés du pétrole et du gaz naturel, l'ordre du jour du sommet de 2006 en Russie sera dominé par la sécurité énergétique. Cette flambée des prix est susceptible d'avoir un impact négatif sur l'économie mondiale et, par conséquent, d'attirer l'attention des dirigeants du G8. Un accent réduit mis sur l'Afrique pourrait se traduire par une diminution des efforts d'aide au développement et aux initiatives de sécurité sur ce continent.

Renforcement des capacités de soutien de la paix

En plus des initiatives en matière de paix et de sécurité commanditées par le G8, ou à l'appui de ces dernières, les États membres ont entrepris des activités de formation ou des opérations militaires bilatérales ou multilatérales ayant pour but d'aider à stabiliser certaines régions de l'Afrique ou dans le cadre de la guerre contre le terrorisme. Les États-Unis ont été particulièrement actifs à cet égard, en fournissant une formation contre le terrorisme à des forces armées indigènes dans des pays comme le Mali, le Niger, le Tchad et la Mauritanie, ainsi que par le biais du déploiement d'environ 2 000 soldats dans le cadre du Groupe de forces interarmées multinationales pour la Corne de l'Afrique, à Djibouti. Ce groupe, auquel viennent périodiquement s'ajouter de petits détachements français, allemands, espagnols et italiens, mène des opérations antiterroristes dans divers pays de la Corne de l'Afrique. Par ailleurs, la France a récemment mené des opérations de stabilisation en Côte d'Ivoire et au Tchad, alors que le Royaume-Uni a contribué à mettre fin aux violences en Sierra Leone, en 2003. Il est donc clair que les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, appuyés de façon périodique par d'autres pays, sont engagés dans de nombreuses initiatives touchant à la sécurité en Afrique.

Récemment, l'OTAN a également joué un rôle opérationnel en Afrique, fournissant un soutien logistique et en matière de transport aérien à des forces de l'UA déployées au Darfour, au Soudan occidental. De plus, des dizaines de milliers de soldats non africains sont déployés à l'échelle du continent dans le cadre de huit missions de l'ONU ou d'autres missions unilatérales ou multilatérales.

Outre les initiatives américaines en matière de lutte antiterroriste, d'autres programmes de formation sont également en cours en Afrique. La France dispense une formation à du personnel militaire africain par l'entremise de son programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP). Ce programme a pour but, comme l'indique son nom, d'aider les forces armées africaines à développer leurs capacités de déploiement dans des opérations de maintien de la paix dans le cadre de forces multinationales s'inspirant des missions de l'ONU. Le Royaume-Uni dispense également d'importants programmes de formation ayant pour but d'accroître les compétences opérationnelles des forces armées africaines. D'autres pays, dont le Canada, fournissent également une formation à plus petite échelle à diverses organisations militaires et policières africaines.

Les efforts africains en matière de sécurité

Les pays africains s'affairent également à apporter des solutions aux défis qui se présentent à eux en matière de sécurité. En 2004, l'UA formalisait ses efforts de stabilisation en créant le Conseil pour la paix et la sécurité (CPS), dont le rôle est d'apporter des solutions aux menaces à la sécurité en Afrique. Pour ajouter du mordant à son rôle de stabilisation, l'UA s'est engagée à adopter une politique commune en matière de sécurité et à rendre opérationnelles, d'ici à 2010, les Forces africaines prépositionnées (FAP). Les FAP consisteront en cinq brigades de 5 000 soldats prépositionnés dans chacune des cinq régions de l'Afrique. Il est prévu que ces brigades pourront être déployées rapidement et seront en mesure d'imposer ou de maintenir la paix.

Récemment, le CPS a été actif dans des efforts de résolution de divers conflits, dont le déploiement d'une force dans la région soudanaise du Darfour. Cette situation illustre assez bien les lacunes sur le plan des capacités de stabilisation de l'UA, plutôt que ses réussites. Par exemple, bien que le conflit au Darfour ait débuté en février 2003, ce n'est qu'en 2004 qu'un petit contingent de l'UA, constitué initialement de 150 observateurs, est arrivé dans la région. Au départ, ce contingent était totalement incapable de faire cesser les atrocités qui se déroulaient dans la région. Trois cents autres soldats de pays de l'UA ont été déployés dans la région en août 2004 avec le mandat de protéger les observateurs. Plus tard, dans la même année, l'UA déployait environ 2 000 soldats ayant pour mandat de protéger les observateurs ainsi que, pour la première fois, la population civile. En date de juillet 2005, le contingent comptait 3 300 membres, un nombre qui devrait passer à 8 000 d'ici à octobre. Le bilan croissant des victimes de ce conflit (il est estimé que plus de 350 000 civils ont été tués et plus de 1,2 million, déplacés depuis février 2003) jette un doute sur la vitesse et l'efficacité de l'intervention de l'UA.

La lenteur du déploiement d'une force de stabilisation au Soudan est partiellement attribuable aux importantes lacunes sur le plan des capacités de mobilisation dans tous les États africains. Ces pays ne disposent pas des capacités de mobilisation stratégique et opérationnelle nécessaires pour déployer et soutenir une force importante, son matériel et ses provisions sur d'importantes distances, d'où la nécessité du soutien de l'OTAN au Soudan. Étant donné que peu d'États africains disposent des ressources financières leur permettant de résoudre cette difficulté, il est probable que, à court ou moyen terme, les organisations continentales œuvrant à la paix et la sécurité continueront de dépendre de l'aide extérieure pour déployer et soutenir leurs opérations.

Un autre défi auquel sont confrontés les organismes de sécurité africains réside dans le nombre de demandes qui leur sont adressées. Bien que certains grands conflits aient actuellement cessé en raison de fragiles cessez-le-feu ou d'accords de paix, l'Afrique demeure extrêmement riche en différends et le demeurera probablement dans un avenir rapproché. Si les 25 000 soldats des FAP constituent un effort considérable, ce nombre représente toutefois moins de la moitié des presque 51 000 (en date du 31 juillet 2005) soldats déployés dans le cadre des huit opérations de l'ONU en Afrique. Ce chiffre ne tient pas compte des milliers d'autres militaires déployés dans des opérations non menées par l'ONU en Afrique, comme les plus de 4 000 soldats français déployés pour l'opération Licorne, en Côte d'Ivoire. Bien que bon nombre des forces actuellement déployées en Afrique soient africaines et pourraient s'ajouter au total des FAP une fois que cette dernière sera opérationnelle, il n'en reste pas moins que, malgré le nombre imposant de militaires déployés dans des opérations de stabilisation, la stabilité demeure un objectif fugace. Étant donné les conditions politiques actuelles, une force de 25 000 soldats ne suffit pas à répondre à la demande en matière d'opérations de stabilisation.

Les ratios de rotation des forces doivent également être pris en compte dans l'évaluation de la viabilité potentielle des FAP. Bien que ces ratios varient, quatre soldats sont généralement nécessaires au déploiement et au soutien d'un soldat sur le terrain. Les forces armées africaines ne disposent généralement pas d'effectifs suffisants, de sorte que leur capacité collective de fournir des effectifs en mesure d'appuyer les objectifs des FAP est, au mieux, incertaine, notamment parce que ces forces armées ont d'autres rôles à

jouer qui constitueront dans bien des cas une plus grande priorité, tels que la sécurité interne et aux frontières, les patrouilles maritimes, etc. Ce problème est également exacerbé par l'épidémie de VIH/ sida qui mine de plus en plus l'efficacité des forces de sécurité dans certains pays africains. Dans ces circonstances, la capacité à court ou moyen terme des États africains de promouvoir la sécurité à l'échelle du continent sera extrêmement limitée.

Sur une note plus positive, la capacité de négocier et de convenir des accords de paix à l'échelle régionale est en plein essor. Outre l'UA, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a rendu possible un accord de paix au Libéria, et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a aidé le gouvernement du Soudan et le Mouvement de libération du peuple soudanais à conclure leur accord au début 2005. Ces efforts suggèrent que les capacités africaines de gérer les conflits pourraient croître si les ressources et la volonté nécessaires sont maintenues.

Le soutien aux capacités de stabilisation d'organisations telles que l'UA, la CEDEAO et l'IGAD est d'autant plus important que leur efficacité actuelle repose sur l'intervention de charismatiques dirigeants régionaux. En l'absence de structures et de procédures organisationnelles bien rodées, et des ressources humaines nécessaires pour gérer la bureaucratie connexe, l'efficacité de ces entités pourrait diminuer avec le départ des dirigeants actuels. Par exemple, le président Obasanjo du Nigeria a joué un rôle clé au sein de l'UA et de la CEDEAO au cours de ces dernières années et contribué à accroître l'efficacité de ces deux organisations. Cependant, selon la constitution nigériane, il est tenu de quitter son poste en 2007. La situation politique au Nigeria est instable, ce qui laisse présager que le processus de succession pourrait s'avérer difficile et mener à la guerre civile. Si l'UA et la CEDEAO n'en sont pas arrivées à une plus grande maturité et qu'aucun autre leader régional ne reprend le flambeau, cette perte de leadership pourrait réduire leur efficacité en tant qu'organisations vouées au développement économique et à la sécurité.

La réforme africaine

Des programmes visant à réformer la gouvernance dans de nombreux pays sous-tendent les efforts africains visant l'autonomie en matière de sécurité. Les dirigeants politiques de certains de ces pays reconnaissent que des réformes sont nécessaires à la prospérité politique, économique et sociale. Elles constituent également une condition d'initiatives d'aide ou d'annulation de la dette. Des mesures menant à une meilleure gouvernance, une démocratisation accrue et une réduction de la corruption ont donc été mises en place dans certains pays. Toutefois, il reste beaucoup de travail à accomplir, étant donné les attitudes « kleptocratiques », patrimoniales et paternalistes qui caractérisent bon nombre de gouvernements africains. Les exemples d'élections truquées, de corruption, de subornation et de mépris généralisé de la bonne gouvernance sont légions en Afrique. Le coup d'État en Mauritanie et les élections truquées au Togo et au Zimbabwe ne sont que trois exemples au cours de l'année dernière. De toute évidence, d'importantes réformes seront nécessaires pour accéder à la stabilité politique et économique en Afrique.

Des signes de progrès?

Certaines régions de l'Afrique ont connu une légère réduction du nombre de conflits ces dernières années dont, notamment, de fragiles accords de paix au Soudan, au Burundi, au Liberia, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire, bien que n'importe quelle de ces situations pourrait dégénérer à tout moment. Là où la stabilité a augmenté, une certaine mesure de stabilité économique s'en est suivie. Des rapports publiés au printemps 2005 par l'OCDE et le FMI indiquent que la croissance économique annuelle de plus de 5 % en Afrique en 2004 était la plus importante en huit ans. Le taux de succès varie selon la région, l'Afrique centrale ayant connu une croissance de 14 % grâce à une production de pétrole accrue. L'économie de l'Afrique de l'Est a, quant à elle, connu une croissance de 6,8 % , alors que la croissance économique de l'Afrique de l'Ouest atteignait 3,4 %. En outre, dans la plupart des pays, le taux d'inflation était inférieur à 10%, en 2004. Ces chiffres positifs sont le résultat de nombreux facteurs, dont la sécurité accrue, mais également des réformes gouvernementales qui ont mené à de meilleures politiques économiques et fiscales et à une diminution de la corruption, ainsi que de l'aide et des investissements étrangers ciblés et une augmentation du coût de certains produits, notamment le pétrole.

Étant donné la décision récente du G8 d'annuler une bonne partie de la dette africaine, ces chiffres pourraient s'améliorer au cours des années à venir. Cela dépendra toutefois en bonne partie de la volonté et de la capacité des dirigeants africains de continuer ou, dans certains cas, d'introduire des réformes. Si les accords de paix en place persistent, la croissance économique pourrait s'avérer durable. Le maintien de l'aide et des investissements étrangers directs dans les pays africains revêtira également une importance capitale pour la poursuite de cette lancée. D'importants reculs dans l'une ou l'autre de ces tendances pourraient se traduire par une diminution de la stabilité.

Perspectives

Il est clair que les difficultés politiques, économiques, sociales et en matière de sécurité de l'Afrique ont reçu une attention internationale considérable ces dernières années. Si le continent a connu certaines avancées, beaucoup d'efforts seront encore nécessaires avant que la plupart des pays africains ne puissent profiter d'une sécurité accrue. La formation militaire et l'aide opérationnelle ont contribué, dans une mesure restreinte, à stabiliser le continent, et la croissance de l'autonomie africaine à cet égard en est une conséquence positive. Toutefois, les objectifs actuels des FAP en matière d'effectifs sont probablement insuffisants pour répondre aux demandes qui seront placées sur ces forces. Dans ces circonstances, les demandes d'interventions de stabilisation se poursuivront probablement indéfiniment. La priorité croissante qu'accordera la communauté internationale aux préoccupations associées au pétrole et à l'énergie pourrait détourner son attention de l'Afrique, ce qui, en retour, pourrait constituer un important recul pour ce continent.

août 2005 – *Peter Johnston*

Questions fonctionnelles

L'«anglosphère» en guerre

Le 11 septembre et ses conséquences se sont-ils traduits par la création de nouvelles alliances ou encore le renforcement d'alliances existantes? Examinons le cas de l'alliance des pays anglophones. On a soutenu que les démocraties anglophones – le Royaume-Uni, les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande – présentent d'importantes similitudes, dont des populations d'ascendance britannique, des valeurs communes et des traditions démocratiques qui, réunies, créent les conditions menant à une alliance naturelle. En période de grandes menaces, ce groupe de nations s'est élevé pour défendre les principes fondamentaux de la civilisation occidentale. En temps de paix, elles ont souvent collaboré et entretenu d'étroits liens politiques, et ont mis en place un réseau d'alliances militaires centré sur le Pacte entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis (ANZUS) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Les cinq pays ont été des alliés militaires durant les deux guerres mondiales et se sont battus ensemble sous l'égide de l'ONU en Corée. Tous les cinq ont fourni des forces armées afin de renverser le régime taliban en Afghanistan, en 2001, et continuent de participer à l'opération Liberté immuable. Si les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie ont poursuivi cette coopération dans le cadre de l'invasion de l'Irak en 2003, le Canada et la Nouvelle-Zélande se sont abstenus.

Dans la guerre contre le terrorisme, il existe un groupe central de participants – les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie – appuyé, à des degrés divers, par des pays « aux vues semblables » tels que la Pologne, l'Italie et le Japon. Les responsables américains soutiendront sans doute que, selon leur expérience, en période de grands défis, ce sont généralement sur les membres de l'«anglosphère», plus particulièrement le Royaume-Uni et l'Australie, qu'ils peuvent compter et qu'il faut donc, en retour, appuyer. Mais qu'est-ce qui explique la pérennité de ce noyau anglo-américain? Que signifie-t-il et combien de temps durera-t-il? L'influence de la démocratie libérale occidentale dans la politique internationale revêt-elle pour nous tous un intérêt national vital?

Le concept de l'anglosphère

Le concept de groupements axés sur la civilisation ne date pas d'hier. Samuel Huntington l'explorait par exemple dans son livre *Choc des civilisations* (1996). Toutefois, comme l'a souligné James Bennett, l'idée d'une alliance de nations anglophones axée sur la civilisation a connu un nouvel essor dans la foulée des attaques terroristes du 11 septembre 2001 et du début de la guerre contre le terrorisme. Dans son livre de 2004 intitulé *Anglosphere*, cet auteur argue qu'il s'agit d'une nouvelle coalition internationale fondée sur un engagement commun envers la société civile et l'économie libre, ainsi qu'une détermination à adopter une approche de confrontation plutôt que de pacification envers le terrorisme. Il s'agit d'une vision de l'avenir du monde occidental qui entrevoit un groupe ou réseau croissant de pays partageant les mêmes principes de base – l'individualisme, la primauté du droit, le respect des contrats et l'élévation de la liberté au rang de première valeur politique et culturelle. Dans un discours prononcé en juin 1997, à New York, le Premier ministre australien John Howard, s'exprimant sur les valeurs communes aux États-Unis et à l'Australie, présentait succinctement cette

vision : « Nous célébrons tous deux le rôle de l'individu et l'esprit de l'entreprise privée. Nous partageons un engagement sans équivoque envers la démocratie, la liberté d'expression, la liberté de presse et l'indépendance et l'autorité du droit. ... Nous partageons des points de vue communs sur le type de société et le genre de monde que nous souhaitons léguer à nos enfants. ... Nos entreprises communes se reflètent dans les sacrifices partagés de nos hommes et femmes en temps de guerre. »

Comme l'ont noté des observateurs comme Mark Steyn, si les objectifs en matière de politique intérieure de John Howard, Tony Blair et George W. Bush diffèrent, les trois hommes sont sur la même longueur d'onde en ce qui concerne la grande question de l'heure – la guerre contre le terrorisme. Tous trois ont récemment été réélus, malgré l'opposition populaire à la guerre en Irak. Cette succession de victoires électorales indique que les candidats démontrant un engagement sérieux envers ce grand enjeu de notre époque peuvent défendre leur position, qu'elle soit de gauche ou de droite.

Dans l'ensemble, la tradition anglo-américaine constitue un héritage commun de démocratie, de liberté individuelle et de primauté du droit. La *National Security Strategy of the United States of America* (NSS, Stratégie de sécurité nationale des États-Unis d'Amérique) de septembre 2002 reflète cet héritage, appelant à la diffusion de la démocratie et l'expansion de la liberté. Elle appelle également à des actions préventives et éventuellement unilatérales en vue d'éliminer les menaces pour les États-Unis et ses alliés, et promeut le maintien d'un équilibre des forces « favorable ». Il s'agit là, à des degrés divers, de notions partagées par tous les membres de l'anglosphère.

Le point de vue de Washington

Pendant une bonne partie de leur existence, les États-Unis auront nié l'existence d'une anglosphère. De ses débuts dans la révolution contre le pouvoir britannique et les conflits ultérieurs avec la Grande-Bretagne, en passant par les différends concernant la doctrine de Monroe, l'esclavage et l'appui de Londres aux États sudistes durant la Guerre de sécession, le premier siècle des États-Unis a été marqué, la plupart du temps, par des désaccords avec le Royaume-Uni. Bien que les deux pays soient arrivés à s'entendre plus souvent durant le deuxième siècle d'existence des États-Unis, leurs différends se sont poursuivis aux conférences de La Haye au sujet de l'entrée tardive des États-Unis (bien que comme allié de la Grande-Bretagne) dans la Première Guerre mondiale, de la trahison perçue de la Ligue des nations par Washington, des quatorze points du président Wilson et de l'hésitation initiale des États-Unis à s'élever contre Hitler durant la Seconde Guerre mondiale.

Ce n'est que dans la foulée de ce dernier conflit, dans lequel les nations anglophones ont joint leurs forces pour contrer une menace sans précédent à leur civilisation commune, que l'émergence d'une menace encore plus grande à la démocratie libérale les persuadait de s'associer de façon permanente. En terme de population, de prestige et de puissance, les États-Unis occupaient le haut de la liste de ces nations et en tant que premier parmi des égaux, devenait *de facto* le leader de l'«anglosphère». Un demi-siècle plus tard, il était évident que les derniers vestiges de la rivalité anglo-américaine avaient été écartés lorsque le Premier ministre Tony Blair, acceptant une médaille d'or du Congrès américain durant une séance conjointe de ce dernier après le début de la guerre en Irak, mentionnait en blaguant la destruction par le feu de la

bibliothèque du Congrès par les troupes britanniques en 1814 (ce qui provoqua des fous rires au sein de son auditoire) puis, quelques instants plus tard, pour souligner le fait que, à l'encontre de Lord North, son prédécesseur, qu'il pouvait être certain d'une chose, c'est qu'il n'aurait jamais à s'inquiéter de « perdre l'Amérique ».

Pour les États-Unis, l'«anglosphère» représente un groupe de nations aux points de vue semblables qui partagent la conviction que la liberté constitue une valeur transcendante. Depuis sa fondation, l'Amérique a été formée selon la vision de la « ville sur la colline » de ses pères puritains, dans laquelle les États-Unis personnifient des idéaux de liberté et de vertu. S'il est toujours possible de trouver des faiblesses dans les tentatives des États-Unis de suivre cette vision, ce pays s'est efforcé de concrétiser ces idéaux chez lui et à l'étranger. Les attaques terroristes du 11 septembre n'ont fait qu'intensifier la poursuite de cet objectif. Il s'agit là de l'orientation stratégique décrite dans la NSS de 2002. Un des principaux objectifs établis dans ce document consiste à « créer un équilibre des forces qui favorise la liberté humaine : des conditions dans lesquelles toutes les nations et toutes les sociétés peuvent choisir pour elles-mêmes les récompenses et les défis de la liberté politique et économique ». Le document soutient également que « la liberté est une condition non négociable de la dignité humaine : le droit inné de chaque personne, dans toutes les civilisations ». De plus, la NSS soutient que les États-Unis ont le devoir de faire du monde un endroit meilleur : « Notre responsabilité envers l'Histoire est déjà bien définie : débarrasser le monde du mal ». Pour de nombreux Américains, la déclaration d'Abraham Lincoln à l'effet que « les États-Unis constituent le dernier meilleur espoir du monde » reste valide et demeure un objectif digne d'être poursuivi.

Dans leurs efforts pour réaliser leurs idéaux de liberté, les États-Unis se sont toujours tournés vers des nations aux points de vue semblables pour les aider, et le pays qui leur a apporté le soutien le plus fidèle est le Royaume-Uni. Cette coopération s'est exprimée dans les relations entre Winston Churchill et Franklin D. Roosevelt, Margaret Thatcher et Ronald Reagan, et Tony Blair et George W. Bush. Ces dirigeants ont travaillé en étroite collaboration à l'atteinte d'objectifs stratégiques communs perçus comme étant bénéfiques. Dans la guerre contre le terrorisme, Tony Blair et George Bush ont travaillé conjointement à l'élimination des terroristes et à la promotion de la stabilité en encourageant la diffusion de la démocratie. Bush a maintes fois signalé le fait que le Royaume-Uni et Tony Blair sont des alliés exemplaires des États-Unis. Peu après les attaques du 11 septembre, il déclarait, lors d'une séance conjointe du Congrès américain, que « l'Amérique n'a aucun ami plus fidèle que la Grande-Bretagne. Une fois de plus, nous sommes réunis dans la poursuite d'une cause commune. »

Le président Bush expliquait ainsi les fondements de cette amitié et de la poursuite de causes communes durant sa visite officielle au Royaume-Uni, en 2003 :

L'association des générations est la cause de convictions communes. Nous croyons en des sociétés ouvertes guidées par des convictions morales. Nous croyons en des marchés privés humanisés par un gouvernement faisant preuve de compassion. Nous croyons en des économies qui récompensent l'effort, des collectivités qui protègent les faibles, et le devoir des nations de respecter la dignité et les droits de tous. Les convictions les plus profondes de nos nations établissent les orientations

de notre politique étrangère. Nous avons à cœur nos droits civils, de sorte que nous nous battons pour le respect des droits de la personne pour les autres. Les États-Unis et la Grande-Bretagne partagent une mission dans le monde qui va au-delà de l'équilibre des forces ou de la simple poursuite d'intérêts. Nous tentons de faire avancer la liberté et la paix que cette dernière entraîne.

À l'instar du Royaume-Uni, l'Australie a fait preuve de constance dans son appui à la guerre contre le terrorisme dirigée par les États-Unis. En juillet 2005, George Bush soulignait l'engagement de John Howard, le Premier ministre australien, envers la démocratie en Afghanistan et en Irak. S'exprimant au sujet des liens d'amitié qui lient les États-Unis et l'Australie, le président Bush notait que les deux pays « partagent un engagement envers la liberté. Nous comprenons que nous sommes confrontés à une idéologie de haine. Nous savons que nous devons faire preuve de constance et de détermination afin de traîner en justice ceux qui voudraient tuer des innocents. Nous comprenons également que, pour défaire une idéologie, il faut en proposer une meilleure – et c'est ce que nous faisons – nous proposons une idéologie fondée sur les droits de la personne et la dignité humaine, les droits des minorités et la liberté. »

Ces convictions et objectifs communs expliquent pourquoi la politique étrangère des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie repose souvent sur des causes communes. Puisque la guerre contre le terrorisme regroupe bon nombre de ces convictions communes, il n'est pas difficile de comprendre les efforts de coopération de ces nations aux vues semblables. En outre, étant donné que les extrémistes islamistes menacent les valeurs et les libertés mêmes sur lesquelles reposent les nations de l'«anglosphère», il est probable que les efforts de collaboration de ses membres en vue de protéger la démocratie et élargir sa portée ne pourront que consolider ces liens d'amitié.

Le point de vue de Londres

La « relation spéciale » tant vantée qui unit les États-Unis à la Grande-Bretagne remonte à l'étroite coopération qui s'est établie entre les deux pays durant la Seconde Guerre mondiale. Il est possible de retracer les origines d'un alignement stratégique antérieur, peut-être même de le relier à la croissance des élites de la politique étrangère dans les deux pays durant la Grande Guerre, qui a favorisé une coopération anglo-américaine dans l'établissement, après la guerre, d'un nouvel ordre international. Toutefois, les efforts exceptionnels visant à défaire les puissances de l'Axe qui ont consolidé l'habitude de partage des fardeaux définissent cette alliance des plus efficaces. Ce n'est pas par hasard que des pourparlers entre des militaires américains, britanniques et canadiens ont débuté peu après 1945 en vue d'accroître la normalisation de leurs activités et de tisser des liens. Il s'agit d'une évolution naturelle de leur collaboration en temps de guerre. Depuis ce temps, les gouvernements britanniques ont mis en place des capacités militaires et de renseignement pouvant être utilisées de concert avec les capacités des États-Unis. Washington et Londres se sont depuis retrouvés du même côté de grands conflits internationaux, dont la Seconde Guerre mondiale, la guerre froide et, aujourd'hui, la guerre contre le terrorisme.

Il serait simpliste, voire trompeur, d'affirmer que la coopération anglo-américaine en matière de sécurité a toujours été automatique, facile et sans tensions. En effet, aucune description des relations entre les deux pays au cours du 20^e siècle ne pourrait être complète sans mentionner d'importants désaccords. Bien que Londres et Washington ne se soient pas toujours entendues sur la direction stratégique à adopter durant les deux conflits mondiaux ou les attentes d'après-guerre, en fin de compte, elles en sont sorties victorieuses. En 1945, le déclin de la Grande-Bretagne avait permis l'ascension des États-Unis, et c'est cette dernière qui a mené à la victoire du monde occidental dans la guerre froide contre l'Union soviétique. La collaboration anglo-américaine sur le plan militaire et en matière de renseignement était alors bien établie et servait de fondement à l'alliance de l'OTAN. Pourtant, en 1956, la Grande-Bretagne s'alignait avec la France contre les États-Unis dans ses efforts visant à reprendre le canal de Suez, nationalisé par le président égyptien Gamel Abdel Nasser. Les États-Unis, sous la tutelle du président Dwight D. Eisenhower, se sont opposés activement et efficacement aux actions anglo-franco-israéliennes, ce qui s'est traduit par une responsabilité accrue des États-Unis en ce qui concerne l'équilibre des forces au Proche-Orient. En Extrême-Orient, les troupes américaines et britanniques ont fait front commun en Corée, mais non au Vietnam (où les Australiens et les Néo-Zélandais ont appuyé les Américains), bien que le gouvernement travailliste d'Harold Wilson ait fourni un soutien diplomatique. Durant les années 1960, des tensions existaient également au sujet du transfert et du développement de hautes technologies, ce qui s'est traduit par des efforts de la Grande-Bretagne visant à réduire sa dépendance envers les États-Unis. Même en cette période caractérisée par l'étroite relation entre le président Bush et le Premier ministre Blair issue de la guerre contre le terrorisme, il existe des désaccords, notamment au sujet de l'accord de Kyoto, de la Cour pénale internationale et des relations avec la Chine. Par exemple, le gouvernement de Tony Blair ne s'est pas opposé à des propositions visant à lever l'interdiction de l'Union européenne de vendre des armes à la Chine, même si les États-Unis s'y opposaient fermement en raison d'intérêts vitaux concernant la sécurité.

Cela dit, le gouvernement Blair se dissociait de la position de la prétendue « vieille Europe » (qui, soit dit en passant, comprenait la Russie) sur la question de l'approche à prendre par rapport à Saddam Hussein. Promoteur convaincu de l'interventionnisme ayant déjà articulé ses idées sur le concept de la doctrine de la communauté internationale inspiré de l'intervention au Kosovo, Tony Blair s'exprimait, peu après le 11 septembre, sur la nécessité d'un « ordre moral mondial » pour faire face à l'instabilité et aux États déchus ou en déroute. Tant Tony Blair que le président américain George W. Bush ont défendu de façon constante la guerre contre le terrorisme, y compris le renversement du régime de Saddam Hussein en Irak, comme constituant un impératif moral. Lors de son discours devant le Congrès américain, en juillet 2003, Tony Blair a soutenu une fois de plus que la quête de liberté était une condition humaine universelle, et non seulement occidentale, et que « la propagation de la liberté est le meilleur gage de sécurité pour les peuples libres. C'est notre dernier moyen de défense et notre premier moyen d'attaque. »

Cependant, en mars 2004, il rappelait également à son auditoire que la décision d'aller en guerre contre l'Irak avait été prise principalement en vue d'appliquer la

résolution 1441 des Nations unies (qui laissait planer la menace de « conséquences graves » pour le régime de Saddam Hussein si ce dernier ne divulguait pas entièrement la nature de ses programmes d'armement) et non de changer le régime politique irakien. Le Premier ministre Blair insistait alors sur le fait que les divisions internationales au sujet de l'intervention en Irak découlaient fondamentalement des caractérisations divergentes de la menace. Lui-même avait été « galvanisé » par les attaques du 11 septembre, qu'il avait perçues comme une déclaration de guerre contre l'Occident par des extrémistes islamistes. Cette réponse plus martiale au 11 septembre diverge de l'opinion de certains observateurs qui soutiennent que la lutte contre le terrorisme constitue principalement une question d'application de la loi et de renseignement. Ce semblant de vacillement de Tony Blair entre la promotion de la liberté et l'application des résolutions du Conseil de sécurité comme justification du renversement de Saddam Hussein pourrait refléter les difficultés qu'il a eu à communiquer les objectifs stratégiques de l'«anglosphère» dans la guerre contre le terrorisme tout en essayant de respecter les normes du droit international et les concepts de sécurité souvent axés sur la recherche de consensus aux dépens de mesures claires et déterminées.

Les consensus entre nations ne faisant pas partie de l'«anglosphère» sont beaucoup moins durables. Mentionnons par exemple les cas des attaques à la bombe de Madrid, en 2004, et de Londres, en 2005, en réponse auxquelles les réactions britanniques et espagnoles ont été très différentes. Sous la direction du premier ministre proaméricain, celui de José Maria Aznar, l'Espagne était l'un des plus solides supporteurs de la coalition en Irak, accueillant par exemple le sommet des Açores à la veille de l'invasion. Cependant, les attaques de Madrid, en mars 2004, ont précipité la défaite du Parti populaire aux mains des socialistes de José Luis Rodriguez Zapatero. Le résultat fut un réalignement fondamental de la politique étrangère et de la stratégie antiterroriste de l'Espagne. Les troupes espagnoles se sont rapidement retirées d'Irak et le gouvernement Zapatero s'est tourné vers l'alliance franco-allemande qui rejetait l'interprétation anglo-américaine à l'effet que des « conséquences graves » pour Saddam Hussein (résolution 1441 du Conseil de sécurité) signifiaient une action militaire. Tony Blair a plutôt choisi de consolider le rôle de premier plan occupé par la Grande-Bretagne dans la guerre en Irak. En fait, son gouvernement a introduit de nouvelles mesures antiterroristes robustes avant la fin de juillet 2005, y compris le pouvoir administratif de déporter les demandeurs d'asile extrémistes. Il importe surtout de souligner qu'il s'agit là d'une position adoptée par un gouvernement travailliste; si les Conservateurs avaient remporté les élections générales de mai 2005, il est peu probable que le parti de Margaret Thatcher aurait adopté une approche radicalement différente envers les États-Unis ou la guerre contre le terrorisme.

Les détracteurs de la politique britannique estiment toutefois que Tony Blair a créé ou, à tout le moins, exacerbé la menace terroriste en accordant son appui à George Bush en Irak. Une étude de la Chatham House publiée peu après les attaques décriait le fait que le pays a occupé la « banquette arrière » dans la guerre contre le terrorisme, suivant les États-Unis sans exercer aucune influence sur le déroulement de la situation. Selon ce raisonnement, l'invasion de l'Irak n'a guère contribué à réduire la menace terroriste et a utilisé des ressources qui auraient plutôt dû être affectées à la traque d'Oussama bin Laden, qui aurait réussi à faire de l'invasion une importante victoire sur le plan de la propagande. Pour ces détracteurs, donc, l'Irak sortait des objectifs légitimes de

la lutte contre le terrorisme et ce « changement de régime » constituait une erreur tragique et coûteuse qui a retardé l'atteinte de ces objectifs qui, selon eux, consistent principalement en l'élimination d'al Qaï da.

Cette vision de la « banquette arrière » trahit toutefois une incompréhension de l'«anglosphère» en guerre. Le gouvernement Blair a fait ses propres choix au sujet des opérations militaires en Afghanistan et en Irak sur la base des menaces qu'il percevait. Les questions de savoir si Londres tirera des « bénéfiques » immédiats et publics de son solide appui aux États-Unis ou si Tony Blair exerce une « influence » sur George W. Bush en retour de cet appui revêtent une importance stratégique secondaire, alors que les Talibans et Saddam Hussein présentent une grande importance stratégique puisqu'il s'agissait d'objectifs de la politique britannique. Autrement dit, la Grande-Bretagne est en guerre, tout comme les États-Unis, parce que Londres a décidé que la guerre était nécessaire à la promotion de ses intérêts nationaux. En outre, les caricatures de Tony Blair le dépeignant comme le « caniche de Bush » ne tiennent pas compte de la position ferme adoptée par le Premier ministre britannique à l'égard de Slobodan Milosevic et de sa doctrine d'une communauté internationale, non plus que des offres américano-britanniques de leadership d'une coalition visant à contenir le régime de Saddam Hussein tout au long des années 1990, efforts qui ont précédé l'accession au pouvoir de Tony Blair. De plus, étant donné l'importance primordiale que George Bush tend à accorder aux relations interpersonnelles, il est impossible d'établir si Tony Blair a exercé une influence sur lui au sujet de l'Irak ou de toute autre question.

La culture stratégique britannique continue donc d'inclure la légitimité de l'utilisation de la force militaire pour défendre ses intérêts nationaux, ce qui comprend la planification d'autres opérations expéditionnaires sous leadership américain, qu'il s'agisse de maintien de la paix ou « d'interventions de libération » avec « la puissance de combat nécessaire pour défaire ou détruire un adversaire ». Les forces armées britanniques ont participé à toute la gamme de telles opérations en Irak, étant souvent affectées à des tâches de combat, de maintien de la paix et de reconstruction des infrastructures civiles au sein du même théâtre.

Il est raisonnable de s'attendre à d'autres activités expéditionnaires des forces armées britanniques dans le cadre d'une coalition avec les États-Unis, dont les forces armées sont essentielles à toute opération de l'OTAN ou de la « coalition des pays volontaires », maintenant ou dans un avenir prévisible. Après tout, la politique de défense britannique reflète celle des États-Unis en cela qu'elle laisse la porte ouverte à des opérations préventives dans un contexte de sécurité post-11 septembre. Le « nouveau chapitre » de la *Strategic Defence Review* (2002) (Examen des défenses stratégiques) fait référence à la nécessité de « forcer, perturber et détruire les opposants potentiels » et mentionne que « juridiquement, le droit à l'autodéfense comprend la possibilité d'actions en réponse à une attaque imminente ». Dans un important discours prononcé le 5 mars 2004, Tony Blair soutenait que des actions préventives étaient justifiées en Irak et pourraient être nécessaires ailleurs afin de répondre à des menaces avant qu'elles ne se concrétisent pleinement. De plus, des actions préventives ayant pour but de contrer des menaces émergentes pourraient constituer le seul moyen efficace pour résoudre les problèmes complexes que présentent les armes de destruction massive et les extrémistes. Bien que Tony Blair insiste sur le fait que toute situation ne nécessite pas une

intervention militaire, il soutient néanmoins que « nous avons certainement le droit de prévenir la concrétisation des menaces ».

C'est cette fermeté en matière de sécurité et de défense qui a amené le gouvernement Blair à moderniser ses capacités militaires. Pour Tony Blair, il s'agit d'une responsabilité qui incombe au Royaume-Uni – et à d'autres membres de l'Union européenne – afin de continuer d'être un partenaire efficace des États-Unis. Mais il s'agit principalement là d'un point de vue de l'«anglosphère.» Du moins en ce qui concerne la France, qui a fait concurrence aux États-Unis en matière d'influence en Europe durant la guerre froide et par la suite, l'opposition à l'administration Bush sur la question de l'Irak va au-delà d'un simple désaccord sur les méthodes employées. Elle prouve plutôt que le gaullisme et la séparation de la sécurité européenne et américaine demeurent profondément ancrés dans la politique étrangère française. Pour la France, l'Union européenne constitue un moyen lui permettant de poursuivre ses objectifs en matière de politique étrangère, dont la réduction de l'influence des États-Unis en Europe. L'appel du président Chirac, en 1999, enjoignant l'UE à devenir un « pôle » international qui contrebalancerait les États-Unis, laissait clairement présager les vigoureux efforts qu'il allait déployer (ainsi que son ministre des affaires étrangères, Dominique de Villepin) en vue de mobiliser l'opposition à la politique américaine préalablement à l'opération Liberté en Irak.

Le point de vue de Canberra

Le succès du Premier ministre Howard est dû, en partie du moins, à sa capacité de faire appel aux valeurs et aux convictions profondes du peuple australien. De plus, son habile diplomatie reflète des principes bien ancrés dans la culture stratégique australienne. Dans *The Tyranny of Dissonance* (2005), Michael Evans, Ph.D., du Land Warfare Studies Centre (Canberra; centre d'études de la guerre terrestre) propose une évaluation succincte et convaincante de cette culture qui compte, parmi ses principales caractéristiques, la réalité de la situation géopolitique australienne complexe, et la propension de ce pays à combiner la diplomatie d'État et la politique stratégique afin de défendre ses valeurs en temps de guerre ou en période de crise prolongée associée à la sécurité.

En ce qui concerne la première de ces caractéristiques, l'écart entre la position géographique asiatique de l'Australie et son histoire européenne reflète le paradoxe de sa proximité géographique mais de sa distance culturelle par rapport à l'Asie, et de sa distance géographique, mais de sa très grande proximité culturelle par rapport aux métropoles anglo-saxonnes. Ce paradoxe se traduit par la suspension géopolitique de l'Australie entre deux mondes, créant ainsi un tiraillement constant entre les impératifs d'une politique de défense définis par sa géographie stratégique orientale et ses valeurs historiques occidentales. Tout au long de son histoire, l'Australie a été confrontée au dilemme qui consiste à concentrer des ressources humaines et économiques limitées soit sur la protection de son territoire, soit sur l'utilisation de ses forces armées outremer afin de contribuer à maintenir un équilibre des forces à l'échelle mondiale qui lui soit favorable. Cela se reflète dans les opinions du Premier ministre John Howard, qui a décrit l'Australie comme occupant « une intersection culturelle, historique et géographique unique » dont la gestion relève directement de la diplomatie d'État.

L'Australie s'est montrée des plus efficaces dans la gestion des demandes divergentes découlant de sa situation géopolitique particulière en temps de crise lorsqu'elle s'est affairée à soigneusement intégrer ses efforts diplomatiques à son approche stratégique. L'interdépendance de la politique étrangère avec la sécurité et la défense a toujours constitué un objectif primordial, généralement centré sur la création d'un contexte international favorable à la promotion des intérêts australiens. De la Guerre des Boers à l'invasion de l'Irak, l'utilisation d'opérations expéditionnaires est devenue une métaphore pour la fusion remarquable entre la diplomatie d'État et l'approche stratégique de l'Australie dans sa quête de sécurité nationale.

Son but stratégique a, de tout temps, consisté à relier les décisions australiennes avec les besoins et intérêts australiens. Cela s'est généralement traduit par une dépendance envers la coopération de grandes puissances afin de protéger ces intérêts. Les Australiens ont jugé qu'ils ne pourraient pas assurer leur sécurité en restant insensibles aux événements planétaires et que l'équilibre des forces planétaire revêt pour eux une grande importance. Cela explique la longue tradition d'activisme de la diplomatie d'État australienne et la propension du pays à chercher la protection d'un allié puissant – le Royaume-Uni, puis les États-Unis – qui renforce ses forts liens identitaires avec le monde anglo-saxon.

Les déploiements militaires australiens depuis les deux Guerres mondiales ont généralement été appliqués de façon minimaliste par le biais d'opérations expéditionnaires – des déploiements militaires à l'appui d'une position diplomatique. Une approche diplomatique combinée à une politique axée sur les alliances et des opérations outre-mer a constitué le principal outil permettant à l'Australie de contrer les grandes menaces du 20^e siècle à l'influence de la démocratie libérale occidentale sur la scène politique internationale. Le Premier ministre Howard a soutenu avec conviction que la menace jihadiste revêt une importance aussi grande, nécessitant donc la pleine participation de l'Australie dans la guerre contre le terrorisme. Tout comme Tony Blair, il en est venu à comprendre que le succès en ce qui concerne l'élimination de cette menace et la création d'un nouvel ordre politique plus libéral au Proche-Orient se traduira par une plus grande sécurité pour son pays et son peuple. Les deux Premiers ministres comprennent également qu'ils peuvent exercer une plus grande influence sur la superpuissance avec laquelle ils sont alliés en maintenant des relations plus intimes avec elle.

En temps de guerre et de crise sur le plan de la sécurité, les gouvernements australiens, peu importe leur appartenance politique, ont toujours été prêts à envoyer des forces militaires outre-mer en vue de défendre des intérêts nationaux. Le désaccord politique concernant la participation de l'Australie à l'invasion de l'Irak en 2003 constituait une rupture du consensus politique national au sujet des intérêts nationaux vitaux du pays. Toutefois, on peut se demander si la réponse de l'Australie aurait été fondamentalement différente si les travaillistes avaient été au pouvoir dans les années qui ont suivi le 11 septembre.

L'Australie est devenue un pays qui revêt une importance disproportionnée dans la politique mondiale – une réalité qui est particulièrement apparente depuis le 11 septembre (John Howard se trouvait à Washington ce jour-là). Le gouvernement australien a invoqué l'Article IV de l'ANZUS enjoignant l'Australie « à agir en réponse à

un danger commun ». Si John Howard avait quelques doutes concernant la doctrine de Bush (ce qui est peu probable), ces derniers se sont rapidement estompés après les attaques à la bombe de Bali, en octobre 2002, dans lesquelles 88 Australiens ont été tués. Dans la foulée de ces attaques, l'Australie a renforcé ses mesures de sécurité intérieures, a dirigé la réponse régionale au terrorisme (en améliorant la coopération en matière de sécurité et de renseignement) et a adopté une approche dynamique par rapport aux États en déroute du Pacifique Sud (p. ex., les îles Salomon). Le choc de Bali a également amené les dirigeants australiens à se pencher sur l'efficacité des normes et institutions juridiques internationales et à parler de l'usage d'une approche préventive contre les menaces graves et imminentes. Dans une entrevue télévisée de décembre 2002, John Howard affirmait qu'« il est logique que, si vous croyez que quelqu'un s'apprête à perpétrer une attaque contre votre pays... et que vous avez les capacités nécessaires pour l'en empêcher et qu'il n'y a pas d'autre solution que d'utiliser ces capacités alors, bien sûr, vous devez les utiliser... Tout Premier ministre qui dispose des capacités lui permettant de prévenir une attaque contre son pays manquerait à ses responsabilités les plus fondamentales s'il n'utilisait pas ces capacités, s'il n'existe aucune autre solution. » Le Premier ministre australien a offert son soutien rhétorique et moral à la diplomatie américaine préalablement à la guerre en Irak, puis s'est engagé à fournir des forces militaires pour l'invasion, même si cette guerre était extrêmement impopulaire en Australie.

Les valeurs traditionnelles de l'Australie reflètent celles du Royaume-Uni et des États-Unis. Dans un discours marquant devant le Lowy Institute à Sydney, le 31 mars 2005, John Howard déclarait que :

Le rôle de l'Australie sur la scène mondiale repose sur certaines idées et valeurs. Notre position sur l'échiquier international reflète qui nous sommes et ce qui nous est cher. L'Australie est fière d'avoir promu la liberté politique et économique au cours de son histoire. Nous croyons que ces libertés se traduisent par une Australie plus stable et prospère, ainsi qu'un monde plus stable et prospère. Nous appuyons la libéralisation du commerce et des investissements parce qu'elle se traduira par des avantages matériels pour nous-mêmes comme pour autrui. Nous soutenons les pays qui s'engagent dans la difficile aventure vers la démocratie, conscients qu'ils devront choisir une voie adaptée à leur histoire et à leur culture. Nous cherchons la coopération avec d'autres nations reposant sur les mêmes valeurs de respect mutuel et de tolérance que les Australiens s'efforcent de promouvoir chez eux.

Il ajoutait également :

En périodes d'incertitude, nous devons nous réjouir de la capacité des démocraties de renouveler leur dynamisme et leur vision à l'étranger grâce aux institutions et instincts nationaux... À la lumière du meurtre de 88 Australiens à Bali, en octobre 2002, et de l'attaque contre notre ambassade à Jakarta, nous savons que la menace qui pèse sur notre pays est bien réelle. La sécurité nationale de l'Australie dépend d'une réponse collective à cette menace terroriste. Il n'y a pas d'arme plus efficace dans cette lutte que le renseignement de haut niveau, ce qui vient rehausser

encore davantage la valeur que représentent pour nous nos alliés de longue date – les États-Unis et le Royaume-Uni.

Conclusion

L'«anglosphère» est une alliance fondée sur la notion que la sécurité est un objectif qui ne peut être atteint que par des efforts visant à repousser les frontières de la liberté. Le leadership américain ne fait aucun doute, mais l'alliance (ou le réseau, pour reprendre le concept de James Bennett) demeure, fondée non pas sur la coercition, mais bien sur des idées et valeurs partagées par les nations membres. Il s'agit, en soi, de la « coalition des pays volontaires » la plus naturelle qui soit. Pour le Royaume-Uni et l'Australie, la coopération avec les États-Unis est un choix au cas par cas, selon les enjeux qui se présentent. Ils ne s'allieront pas automatiquement aux États-Unis sur toutes les questions mais, puisqu'ils prennent leurs décisions en fonction de leurs propres intérêts et valeurs (qui convergent sur les questions importantes), ils représentent une force plus résolue et puissante que s'ils suivaient aveuglément les États-Unis.

C'est la notion d'autodéfense et d'une « guerre » contre les terroristes islamistes et leurs commanditaires qui définit la réaction de l'«anglosphère» aux attaques du 11 septembre (bien que Moscou puisse soutenir que l'Occident ne fait que se joindre à une guerre qu'elle avait déjà entreprise en Tchétchénie). Tout indique que cette alliance ne s'en est trouvée que plus forte après le 11 septembre. En fait, peu importe la répartition du pouvoir à l'échelle mondiale dans le contexte actuel de « séisme des pouvoirs », l'«anglosphère» demeurera le promoteur le plus insistant, délibéré et efficace de la propagation de la liberté et de la démocratie libérale à l'échelle de la planète.

septembre 2005 – *Peter Archambault, Charles Morrisey et Elizabeth Speed.*

Le multilatéralisme contemporain

Bien qu'elles ne datent pas d'hier, les discussions concernant le multilatéralisme semblent de plus en plus intenses depuis le 11 septembre 2001. Le multilatéralisme est souvent perçu comme constituant une approche plus progressiste (et donc plus légitime) en matière de politique étrangère que ce que de nombreux détracteurs des administrations Clinton et, plus particulièrement, de Bush ont appelés l'unilatéralisme. Cette comparaison est toutefois peu convaincante. En effet, bien que la politique américaine puisse parfois sembler unilatérale, la plupart des autres pays ont agi, à un moment ou un autre, de la même manière et pourraient très bien le faire encore à l'avenir. De plus, il ne semble pas y avoir consensus quant à la définition exacte du multilatéralisme, en dehors du fait qu'il représente un effort de coopération par plusieurs acteurs internationaux, bien que des différends puissent également exister entre ces derniers (qu'ils soient des États, des sociétés privées, des organisations internationales et non gouvernementales, ou une combinaison de ceux-ci). En outre, à l'instar de nombreux « -ismes », aucune explication n'est fournie quant à la nature de cette coopération. Le multilatéralisme constitue-t-il un principe qu'il faut défendre ou simplement un outil de relations internationales? Les réponses à ces questions, ainsi que la présence prépondérante des États-Unis sur la scène internationale, faciliteront la détermination du rôle du multilatéralisme dans les affaires mondiales contemporaines.

L'impact d'un « -isme »

Dans sa forme la plus fondamentale, c'est-à-dire un système de coopération entre États, le multilatéralisme n'a rien de neuf. En effet, il existe depuis longtemps, et les historiens peuvent en faire ressortir des éléments dans la concurrence entre les Cités-États de la Grèce ancienne. Des rencontres de diplomates pour discuter d'importants projets de guerre constituent un autre exemple de l'ascendance de cette approche. Dans certains cas, de tels forums ont eu une énorme influence sur le cours de l'histoire. Les deux congrès qui ont mené à la Paix de la Westphalie (1648) se sont étalés sur trois ans, puisque des efforts de paix bilatéraux n'auraient pas suffi à régler les différends découlant de 30 ans de guerre à laquelle avaient participé un aussi grand nombre de combattants. Il s'agissait d'une solution pratique à un problème sans précédent, qui se traduisit par l'instauration du principe de souveraineté au coeur du système étatique moderne. Un besoin semblable se présentait également en 1825, après presque 25 ans de conflit armé dont le règlement donnait naissance à ce qui est communément désigné « le système des Congrès », bien que la tentative de créer un mécanisme d'action collective – la prétendue Sainte-Alliance contre le libéralisme révolutionnaire – ait échoué en raison de l'impossibilité d'en arriver à un consensus sur son objectif. Cela dit, la croyance voulant que la coordination multilatérale parmi les grandes puissances pouvait parfois offrir des possibilités d'établir les balises régissant certains aspects des relations entre les États allait persister pendant près d'un siècle. Les interventions en Chine (1900) et en Macédoine (de 1904 à 1908) reflétaient cette conviction, tout comme la Commission européenne du Danube (de 1856 à 1916) et l'Union postale internationale (établie en 1874). En outre, si l'attention des plus importants hommes d'État de l'heure était principalement tournée vers les grandes conférences diplomatiques comme celles de Paris (1858), de Berlin (1878), de

Constantinople (1885) ou d'Algésiras (1906), c'est que la prévention d'une guerre systémique constituait la principale raison d'être de telles réunions.

Pourtant, si le multilatéralisme tire ses sources d'un monde de pouvoirs, il a toujours fait un peu de place à des gouvernements qui ont tenté de promouvoir des objectifs moins intéressés sur la scène internationale. L'abolition de la traite internationale des esclaves par le Congrès de Vienne (1815) sous la pression britannique, et les Conférences de La Haye commanditées par la Russie (en 1899 et 1907), qui ont mené à l'établissement d'un code de conduite en temps de guerre, en sont des exemples précoces. Dans la foulée de la dévastation de 1914 à 1918, et particulièrement après 1945, ces efforts prenaient une nouvelle dimension qui avait, jusqu'à tout récemment, résisté à l'épreuve du temps : un désir avait pris forme de construire un nouvel ordre international dans lequel le recours à la guerre n'était plus jugé légitime et l'accent était mis sur les droits de la personne. Nombreux étaient ceux qui, à cette époque, soutenaient que la communauté internationale – un autre terme vague – devait se doter d'une forme de gouvernance mondiale distincte de celle, bien établie, reposant sur l'équilibre des forces. Coïncidant avec la montée des États-Unis sur la scène mondiale, ce point de vue était imbu d'une forte composante idéologique qui arguait qu'il existait une harmonie sous-jacente d'intérêts communs à tous les États et tous les peuples, et que les conflits, lorsqu'ils se présentaient, découlaient principalement de malentendus. (En corollaire à cette thèse, de tels conflits pouvaient et devaient être résolus de façon pacifique, ce qui faisait naître la nécessité de nouvelles institutions multilatérales.) Cette perspective comprenait la conviction qu'un ordre international *nécessitait* la subordination de la souveraineté, dans une certaine mesure, aux forums multilatéraux. L'infortunée Société des Nations et son successeur, les Nations unies, reflètent cette perspective, tout comme les efforts visant l'intégration européenne, ainsi que les accords sur les droits des minorités et les droits de la personne. À l'ère de la mondialisation, certains observateurs insistent sur la nécessité croissante de négociations multilatérales et leur nature de plus en plus publique. Cet argument trouve des appuis parmi les nombreuses (plus de 50 000, selon une étude récente) organisations non gouvernementales (ONG) axées sur des enjeux précis qui, bien que ne représentant qu'elles-mêmes, participent fréquemment, aux côtés de délégations gouvernementales, à des conférences internationales.

Si les alliances militaires traditionnelles (p. ex. l'OTAN) et d'autres organismes instrumentaux (p. ex., l'Organisation de l'aviation civile internationale) persistent, l'influence de normes qui promeuvent le multilatéralisme ne peut être sous-estimée. Comme le décrit un auteur, « ce dernier s'est fermement enraciné au début du 20^e siècle sous l'impact de la guerre mondiale et d'idées démocratiques ». C'est probablement dans les affaires économiques qu'il est le plus en évidence, les systèmes financier et commercial internationaux reposant tous deux sur des accords multilatéraux. Il n'y a qu'à penser au Fonds monétaire international (FMI) et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Souvent appelée « libéralisme intégré », cette norme sous-jacente soutient que la poursuite de la croissance et de l'efficacité ne devrait pas contrecarrer les efforts d'autres gouvernements visant à « s'acquitter de leur mandat d'assurer le bien-être social et économique de leurs citoyens ». Il y a consensus parmi les États industrialisés modernes à l'effet que la politique des années de l'entre-guerre de « quémander auprès de son voisin » devrait être évitée et qu'un système de commerce ouvert est non seulement

souhaitable (c.-à-d. il encourage la création de richesse), mais également utile (c.-à-d. il réduit les tensions internationales découlant de différends commerciaux). En fait, même les nations les plus puissantes, comme celles du G8, souscrivent en général à ces normes. Malgré des différends commerciaux avec d'importants partenaires, comme le Canada, de nombreux experts soutiennent que les États-Unis font avancer la cause du libre-échange, de même que la Chine et l'Union européenne (UE) tiennent actuellement des pourparlers visant à limiter les exportations de textiles chinoises qui minent l'industrie européenne du vêtement.

Malgré de tels succès, diverses contraintes inhérentes à un système d'États souverains ont une incidence sur le multilatéralisme. La plus évidente est le fait que tous les gouvernements n'empruntent pas la même approche en tout temps. Pour bon nombre, le multilatéralisme n'est souvent guère plus qu'une tactique de politique étrangère facilement modifiable qui semble leur conférer, à un moment précis, une acceptation et une légitimité leur permettant de promouvoir leurs propres intérêts, très étroits. Le comportement de la France au Conseil de sécurité dans le cadre des négociations qui ont mené au conflit en Iraq sous la direction des États-Unis en est un très bon exemple, tout comme les efforts de Washington visant à former une « coalition des pays volontaires » prêts à aller en guerre et reconstruire le pays par la suite. Pour d'autres gouvernements, le maintien de leur engagement envers le principe du multilatéralisme est en soi devenu un important élément de leur politique étrangère ou une valeur défendue par cette dernière. Si un tel engagement normatif offre une meilleure perspective de prévision des politiques, il est souvent très onéreux sur le plan politique de le promouvoir sans réserve. La saisie par le Canada, en mars 1995, du chalutier espagnol *Estai* en vue de protéger les stocks de poissons de l'Atlantique Nord (la prétendue « guerre du flétan ») a été dénoncée par l'UE comme étant illégale, bien qu'elle fût probablement inévitable étant donné l'impact économique de ces pêches sur les provinces du Canada atlantique. Après avoir accordé son solide soutien au Pacte de stabilité de l'UE au moment de la création de ce dernier, l'Allemagne n'a pas tenu compte, pendant plusieurs années, des limites qu'il impose à l'ampleur du déficit, en raison des difficultés politiques que les compressions nécessaires aux dépenses publiques auraient entraînées. De même, la décision de juillet 2005 de l'UE, probablement le plus solide partisan de l'accord de Kyoto, d'abandonner sa stratégie environnementale à long terme, était motivée par la nécessité de prévenir les pertes d'emploi qui en découleraient.

La limite la plus criante du multilatéralisme, certains détracteurs diront même qu'il s'agit d'un échec, demeure néanmoins l'incapacité soutenue de l'ONU de voir à l'application d'un système de sécurité collective. En tant que pivot du multilatéralisme, l'ONU s'est montrée particulièrement inefficace en ce qui concerne la mise au point de moyens permettant de résoudre les conflits et d'éliminer les menaces qui caractérisent l'après-guerre froide. Si la Force de déploiement préventif des Nations unies (FORDEPRENU) a empêché la propagation du conflit des Balkans à la Macédoine au début des années 1990, des guerres civiles ont néanmoins fait rage dans l'ex-Yougoslavie pendant des années. La guerre civile au Congo, qui dure depuis plus de 10 ans, le génocide au Rwanda et la situation tout aussi tragique dans le Soudan occidental, de même que l'incapacité d'exercer une influence sur l'Iraq de Saddam Hussein constituent autant d'autres exemples d'échecs importants de l'ONU. Les révélations à l'effet que le

programme « pétrole contre nourriture », créé au départ pour appuyer le régime de sanctions contre l'Iraq, faisait l'objet d'une vaste corruption ne pourront que renforcer cette critique de l'efficacité de l'ONU.

Si la responsabilité de l'inaction de l'ONU revient sans doute à l'organisation et ses États membres, plus particulièrement ceux qui composent le Conseil de sécurité, elle souligne néanmoins le fait que, dans la collision inévitable entre les intérêts des États et les normes multilatérales, les pays choisissent souvent de faire fi de ces dernières. L'accusation du secrétaire général Kofi Annan à l'effet que l'attaque anglo-américaine contre l'Iraq, en mars 2003, « n'était pas conforme à la charte de l'ONU » ne tient pas compte de la limite la plus évidente de cet « -isme » : la réalité voulant que les États, en l'occurrence les États-Unis et la Grande-Bretagne, agissent souvent en réponse à la nécessité qu'ils perçoivent d'assurer leur propre sécurité plutôt que d'être limités par ce que d'autres prétendent être la bonne ligne de conduite. L'appui public de la Chine pour la réforme de l'ONU ainsi que pour un rôle plus important du multilatéralisme doit être juxtaposé à sa loi de mars 2005 qui autorise une invasion « en vue de contenir et d'opposer les forces pour l'indépendance de Taiwan ». L'Inde refuse d'entériner le Traité de non-prolifération, adopté par la plupart des nations, considérant, selon un auteur, qu'il s'agit « d'un projet raciste et colonial ayant pour but de refuser à l'Inde les fruits de son labeur et les outils pour assurer sa propre sécurité ». D'autres exemples comprennent les interventions répétées de la France en Afrique au cours du demi-siècle dernier, généralement sans l'aval de l'ONU, l'opposition de la Russie à l'intervention commanditée par l'ONU dans les Balkans et l'appui indéfectible de la Turquie envers la population turque du nord de Chypre, malgré les pressions de l'ONU et de l'UE. Si l'on peut considérer de telles actions comme unilatérales, les capitales concernées estiment pour leur part qu'elles sont nécessaires et complètement compatibles avec l'assertion d'un principe supérieur, soit celui de la souveraineté.

En effet, les critères de légitimité politique d'une norme multilatérale ne sont pas bien établis, et ce manque de clarté est souvent à l'origine d'importantes frictions. Un État est-il *coupable* d'unilatéralisme quand il exerce son droit souverain de ne pas signer ou ratifier un accord multilatéral? Les nouvelles normes sont-elles définies par le nombre de partisans, de gouvernements s'y pliant, ou par la population totale des États qui l'entérinent? Les controverses qui entourent le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, l'accord de Kyoto, la Convention contre les mines antipersonnel et le Tribunal pénal international en sont autant d'exemples. Plus récemment, des efforts visant à obtenir l'approbation officielle des principes qui sous-tendent le rapport *Responsabilité de protéger*, commandité par le Canada, sur l'intervention humanitaire qui éclaire des efforts en cours visant la réforme de l'ONU, soulignaient de larges fissures au sein de la communauté internationale. Les gouvernements qui appuient vraiment ces principes pourraient être moins nombreux que leurs opposants, ce qui indique que même l'aval de l'Assemblée générale n'est pas un gage de leur mise en application. Certains observateurs ont argué que l'opposition traditionnelle à l'intervention par des pays qui représentent une importante proportion de la population mondiale (c.-à-d. l'Inde, la Chine, la Russie, le Pakistan et de nombreux États africains) pourrait probablement, à terme, remettre en question la légitimité de nouvelles normes, à moins que ces dernières ne soient substantiellement diluées.

Les États-Unis et l'avenir du multilatéralisme

Depuis la fin de la guerre froide, certains dirigeants mondiaux ont avancé que le système international est confronté à un bras de fer entre le multilatéralisme et l'hyperpuissance ou l'unilatéralisme des États-Unis. Si la puissance américaine exercera naturellement une influence sur les dimensions du multilatéralisme dans l'après-11 septembre, cette opposition est trop forte. Bien que la nature du multilatéralisme qui émergera au cours des années à venir demeure incertaine, ce « -isme » continuera d'avoir un impact sur les affaires internationales. Ce qui est certain, c'est que, malgré les convictions les plus profondes et les efforts les plus assidus de certains gouvernements, un nouvel ordre mondial découlant de négociations, fondé sur le droit, qui permet d'éviter la guerre ne verra pas le jour de sitôt. Les efforts multilatéraux ne peuvent être efficaces que dans des domaines qui n'ont qu'un impact négatif minime sur les intérêts centraux des plus puissants, et les grands projets dans lesquels les intérêts des grandes puissances entrent en jeu ne pourront réussir qu'avec l'appui de ces dernières. En fait, les grandes puissances accèdent à ce rang parce qu'elles disposent de capacités d'action indépendante beaucoup plus imposantes que celles d'autres pays. (Le rôle clé qu'ont joué les États-Unis dans la distribution d'aide humanitaire dans la foulée du tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud-Est l'illustre bien.) L'acceptation des contraintes d'un ordre international qui leur soutireraient cette liberté – un objectif de longue date de pays plus faibles – serait incompatible avec leur statut et serait perçue, logiquement, comme une menace contre leurs intérêts. La France, par exemple, fait un usage rhétorique du multilatéralisme dans ses efforts visant à contenir la puissance des États-Unis, mais s'oppose farouchement à l'instauration d'un ordre qui, dans les faits, porterait atteinte à sa propre politique traditionnelle de grandeur. La poursuite par l'UE, qui cherche à rehausser son profil sur la scène mondiale, de capacités militaires accrues a partiellement pour but de réduire sa dépendance envers les États-Unis. Et tout comme Washington, qui considère que son droit de veto au Conseil de sécurité reflète sa position sur la scène internationale, des membres permanents moins puissants défendent jalousement leur propre droit de veto afin de préserver l'indépendance, aussi limitée soit-elle, qu'il leur confère.

Les attaques du 11 septembre et la guerre contre le terrorisme ont catapulté la sécurité au premier rang de l'ordre du jour de la politique étrangère américaine, et cela a eu une incidence sur le multilatéralisme dans les affaires mondiales. Cette situation a notamment causé des tensions entre les États-Unis et ses alliés traditionnels, qui ne ressentent pas toujours la même insécurité, et avec d'autres puissances, telles que la Chine et la Russie, qui considèrent que cette nouvelle priorité n'est qu'une tactique des États-Unis visant à accroître leur influence. Ces tensions demeureront. Les États-Unis ont catégoriquement rejeté l'objectif d'un système multipolaire comme celui mis en avant par la France, la Chine et parfois la Russie. Incapables de contrebalancer la puissance américaine, certains pays entreprendront plutôt des efforts multilatéraux – à l'échelle tant globale que régionale – en vue de lui susciter une opposition. La question de savoir si une telle stratégie sera toujours efficace reste entière, comme l'a démontré l'invasion de l'Iraq par les États-Unis. L'ébauche finale de l'accord de Kyoto a été largement entérinée sans l'appui de Washington, mais les États-Unis constituent le plus important producteur des gaz à effet de serre que ce traité tente de réduire. (Aux vues de l'impact négatif de cette

opposition sur le programme environnemental de l'UE, le Premier ministre Tony Blair appelait récemment à un « nouveau dialogue ».) L'accent sur la sécurité et la demande excessive sur ses capacités qui en découle font toutefois en sorte que Washington est très ouverte à l'idée que des organisations régionales telles que l'EU (en Bosnie) ou l'Union africaine (au Soudan) jouent un rôle accru dans la lutte contre le terrorisme (p. ex., le mandat d'arrêt européen) ou des opérations locales de soutien de la paix, avec l'aide probable des États-Unis dans bon nombre de ces efforts. En fait, la portée de la coopération régionale n'a probablement jamais été si grande.

À l'instar de celle d'autres pays, l'évaluation par Washington d'éventuelles approches stratégiques multilatérales sera guidée par l'importance de leur contribution probable à l'amélioration soit de ses intérêts nationaux, en ce qui a trait à la sécurité tout particulièrement, soit de normes telles que les droits de la personne. Mettant un accent très réduit sur le processus, la nouvelle approche des États-Unis, de « multilatéralisme effectif », recherche plutôt la coopération avec des gouvernements aux opinions semblables (c.-à-d. des coalitions de pays volontaires) sur des questions précises. Cela signifie que, même si les États-Unis amènent d'autres nations à participer à la défense de causes communes, cette coopération devra en bonne partie être conforme aux conditions établies par Washington, et cela n'a rien de surprenant. Des exemples comme la gestion par l'OTAN de la campagne au Kosovo (1999) et la nébulosité notoire de la résolution 1441 du Conseil de sécurité (2002) qui a alimenté le débat entourant l'intervention militaire en Iraq ont entaché l'opinion des États-Unis sur de nombreuses institutions souvent perçues comme étant inefficaces. Il est peu probable que cette attitude change. En fait, le multiculturalisme effectif est déjà mis en application dans l'appui des États-Unis pour un nouveau Conseil des droits de la personne à l'ONU qui remplacerait l'instance en place, ayant perdu toute crédibilité, et dans la guerre contre le terrorisme, par le biais d'une plus grande coopération policière et en matière de renseignement. Le Groupe d'action financière (comptant 89 États membres), par exemple, surveille d'éventuelles situations de blanchiment de capitaux, notamment par des groupes soupçonnés de terrorisme, alors que le Group Egmont, récemment créé, permet l'échange de renseignements entre ses 101 membres au sujet d'activités financières suspectes ou inhabituelles. L'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP), un effort dirigé par les États-Unis auquel prend part une douzaine de pays, dont certains y fournissent des forces militaires, en vue d'empêcher l'expédition de technologies et de matériels soupçonnés d'être reliés à des armes de destruction massive, en constitue un autre exemple plus visible.

Si le multilatéralisme effectif met l'accent sur les résultats, les normes et les valeurs exerceront toujours une influence sur le point de vue de Washington. En effet, comme ses prédécesseurs, l'administration Bush a déclaré que les valeurs que les États-Unis mettent en avant par le biais de leurs politiques sont, en soi, universellement applicables. Dans un article paru dans *Foreign Affairs* (2000) intitulé *Promoting the National Interest*, Condoleezza Rice rejetait l'argument voulant que les États-Unis « exercent leurs pouvoirs de façon légitime seulement lorsqu'ils le font au nom de quelqu'un ou quelque chose d'autre. (...) La poursuite des intérêts nationaux des États-Unis créera des conditions qui favorisent la liberté, les marchés et la paix. » Au cours du siècle dernier, toutes les administrations ainsi que le congrès ont été continuellement

tirillés entre deux pôles : vers les organisations internationales dont Washington a, dans bien des cas, dirigé la création, ou vers l'exercice de leur leadership sans recours à autrui, une option plus efficace et prometteuse. Ce tiraillement entre la coopération et le leadership demeurera, parce qu'il est ancré dans la perception que l'Amérique a d'elle-même en ce qui concerne son rôle dans l'Histoire, et parce que les États-Unis ne perçoivent pas toujours ces deux approches comme étant incompatibles. Or, cet état de choses ne peut que conférer une incertitude accrue à toute discussion du multilatéralisme contemporain.

septembre 2005 – *Ben Lombardi*

Soulèvements du « pouvoir du peuple »

Au cours du dernier quart de siècle, les actions populaires de masse – souvent appelées le « pouvoir du peuple » – ont entraîné des changements considérables dans différents pays, amenant certains observateurs à se demander si le « pouvoir du peuple » était devenu un moteur de changement sur la scène internationale. Ce chapitre se penche sur la dynamique et les conséquences stratégiques de ce phénomène.

Dans certains cas, de tels soulèvements ont renversé des gouvernements, alors que dans d'autres, ils les ont appuyés (par exemple, le soulèvement populaire en Union soviétique contre le coup d'État de 1991) ou ont provoqué d'importants changements politiques (p. ex., les démonstrations au Liban en 2005 qui ont forcé la Syrie à retirer ses troupes de ce pays). Typiquement, d'importants changements découlent d'un processus relativement peu violent d'une soudaineté et d'une rapidité parfois surprenantes. Divers soulèvements du « pouvoir du peuple » ont eu lieu ces dernières années, dont les suivants :

- Iran, 1978-1979 : renversement du shah après des mois de manifestations populaires;
- Philippines, 1986 : quelque 800 000 personnes forment une barricade de protection autour de militaires rebelles, ce qui mène au renversement du président Ferdinand Marcos;
- Europe de l'Est, 1989-1990 : des manifestations de masse en Allemagne de l'Est, Tchécoslovaquie, Hongrie, Bulgarie et Albanie jouent un rôle majeur dans le renversement du régime communiste de ces pays;
- Mongolie, 1990 : une grève de la faim et des manifestations forcent la tenue d'élections libres;
- République fédérale de Yougoslavie, 2000 : renversement du président Milosevic;
- Philippines, 2001 : plus d'un million de manifestants – le président Estrada est renversé;
- Géorgie, 2003 : renversement du président Chevardnadze;
- Ukraine, 2004 : des manifestations de masse entraînent l'annulation de la victoire électorale du successeur du président Koutchma choisi par ce dernier;
- Kirghizie, 2005 : une démonstration qui débute dans la vallée de Fergana se traduit par le renversement du président Akaïev.

Toutefois, toutes les manifestations du « pouvoir du peuple » ne connaissent pas autant de succès. Voici quelques exemples d'échecs :

- Birmanie, 1988 : l'armée réprime des manifestations, et la junte militaire est toujours au pouvoir;
- Chine, 1989 : après des semaines de manifestations (mues par des slogans comme « le pouvoir du peuple » et autres), l'armée réprime les manifestants sur la place Tiananmen;
- Ouzbékistan, 2005 : le soulèvement dans la partie ouzbèke de la vallée de Fergana est écrasé.

Les soulèvements populaires contre des régimes autoritaires n'ont rien de neuf. La révolution française, les révolutions de 1848 et les révolutions russes de 1905 et de février 1917 ne sont que quelques exemples historiques. Cependant, de tels mouvements populaires semblent être de plus en plus fréquents. Dans leur étude des mouvements populaires non violents du 20^e siècle, Ackerman et DuVall remarquent que « l'étau du changement » se referme plus souvent sur les dirigeants autoritaires à l'approche de la fin du siècle.

Avant 1986, le terme « pouvoir du peuple » était surtout utilisé pour conférer une légitimité aux institutions et politiques de régimes autoritaires, principalement communistes. En son sens actuel, il semble que ce terme ait été utilisé pour la première fois en référence au soulèvement de 1986 contre Ferdinand Marcos.

L'importance relative de manifestations de « pouvoir du peuple » augmente si certains types de régimes étatiques, dans lesquels l'instabilité politique est endémique, sont exclus de l'analyse. Aussi, nous excluons les États en déroute ou déçus (qui ne sont, de toute façon, que rarement le théâtre de manifestations du « pouvoir du peuple » au sens où l'on entend ici ce terme). Dans le même ordre d'idée, les pays qui ne présentent pas bon nombre des caractéristiques « d'États déçus », mais dont l'histoire est marquée par l'instabilité gouvernementale, sont également exclus. Cette catégorie comprend principalement l'Amérique latine, une région caractérisée par une instabilité politique chronique. De 1997 à 2005, des soulèvements populaires ont provoqué la démission de sept présidents sud-américains. De plus, en 2002, le Venezuela était le théâtre d'un étrange soulèvement populaire réussi qui s'est rapidement transformé en coup d'État raté par des membres des forces armées; également en 2002, le président Toledo, au Pérou, échappait de peu à des manifestations à la grandeur du pays. Ainsi, du point de vue de la présente analyse, les transitions découlant du « pouvoir du peuple » semblent surtout caractériser des régimes autoritaires ou semi-autoritaires relativement stables.

Facteurs qui favorisent l'opposition du « pouvoir du peuple »

Une étude des foules et du pouvoir a noté que, alors que les animaux s'unissent pour maintenir le statu quo, les humains forment des foules quand ils veulent du changement. Ainsi, le rendement et la légitimité d'un régime sont d'importants facteurs déterminants des soulèvements populaires. Sans l'affaiblissement de la structure d'un régime autoritaire, il est difficile pour une opposition de masse d'être efficace. La révolte s'en trouve plus facile si un événement marquant, une fraude électorale par exemple, arrive à catalyser cette opposition.

La fraude électorale : Des élections en apparence non libres ou non justes ont été au centre de plusieurs transitions amenées par le « pouvoir du peuple ». Si des gouvernements autoritaires qui semblent ouvrir la porte à des élections en manipulent les résultats, ils s'exposent à la colère de toutes les parties qui fondaient leurs espoirs de changement dans la tenue de ces élections. Des élections ont été des catalyseurs de révolte aux Philippines, en Yougoslavie, en Géorgie, en Ukraine et en Kirghizie. Cela dit, les gouvernements fautifs semblent avoir autant de chance de se tirer impunément d'une fraude électorale que d'en être punis. Plusieurs dictateurs dont le renversement a été précipité par une fraude électorale étaient sortis indemnes d'élections antérieures qui

semblaient également frauduleuses. Les opposants de Saddam Hussein et de Robert Mugabe ne fondaient guère d'espairs réels dans l'éventualité que les plus récentes élections apporteraient des changements, de sorte que la fraude électorale n'a pas déclenché de soulèvements populaires contre ces dirigeants.

Contagion : La survenue de trois soulèvements populaires en 16 mois permet de se demander si une révolte réussie dans un pays peut stimuler une action semblable dans un autre pays. Les révolutions de 1848 se sont propagées rapidement en Europe, et la chute du communisme dans cette région a été tout aussi rapide et étendue. Toutefois, des exemples de révolte n'entraînent pas toujours une émulation. Si le Tadjikistan a tenu une élection douteuse au même moment que la Kirghizie, les Tadjiks n'ont pas suivi l'exemple de leurs voisins en renversant leur régime.

Communications : La télévision et la radio ont joué un rôle central dans le renversement de Ferdinand Marcos, et ce sont des radios étrangères qui ont annoncé aux Roumains le soulèvement contre Nicolae Ceaucescu. En Géorgie et en Ukraine, les stations de télévision indépendantes ont, dans les faits, pris le parti de l'opposition. Des nouvelles technologies ont joué un rôle semblable dans des soulèvements récents. Des téléphones cellulaires ont par exemple joué un rôle crucial dans le renversement du gouvernement Estrada en 2001, et des blogues internet se sont avérés un important outil de mobilisation des Ukrainiens contre l'élection de novembre et de coordination de leurs actions dans la rue.

Leadership de l'opposition : Le leadership constitue une composante clé des efforts visant à unir des forces d'opposition parfois très disparates. Si Corazon Aquino (Philippines), Lech Walesa (Pologne), Aung San Suu Kyi (Birmanie), Vojislav Kostunica (Yougoslavie), Mikhaïl Saakachvili (Géorgie) et autres Viktor Iouchtchenko (Ukraine) étaient tous des leaders populaires crédibles qui ont personnalisé et rallié l'opposition, l'Ouzbékistan ne dispose pas, pour sa part, de leader d'opposition crédible. De tels leaders doivent également disposer d'un soutien organisationnel, et une société civile bien développée est importante pour entretenir la contestation; la Kirghizie en a une, mais pas l'Ouzbékistan.

Une opposition efficace doit également faire preuve de courage et être prête à essuyer des pertes. Ce fut certainement le cas en Iran. En Roumanie, même si les forces de sécurité ont tiré sur les manifestants, ces derniers ont refusé de reculer, et c'est l'annonce de nombreux morts qui a provoqué les manifestations à Bucarest lesquelles ont mené à la chute de Ceaucescu.

Les défaillances des gouvernements : L'échec et la perte de légitimité d'un gouvernement constituent des conditions centrales à une révolte populaire. Les régimes qui font preuve d'inefficacité dans la gestion des questions économiques, sociales et autres ayant trait au bien-être de la population deviennent vulnérables à la protestation. La révolte anti-Marcos s'est déclenchée durant une période de récession profonde, et les Géorgiens jugeaient qu'Édouard Chevardnadze était responsable de leur appauvrissement. De même, les gouvernements qui font appel à la fraude électorale minent leur propre légitimité, plus particulièrement lorsqu'ils affirment qu'ils ont l'appui de la population.

L'aide extérieure : Enfin, l'aide extérieure peut faciliter une révolte populaire. Les États-Unis ont incité Ferdinand Marcos à ne pas utiliser la force pour réprimer le soulèvement philippin et lui ont permis de quitter le pays. Les pays occidentaux ont appuyé les programmes de promotion et de surveillance de la démocratie en Yougoslavie, en Géorgie et en Ukraine, qui ont mis au jour des cas de fraude électorale. De même, le retrait de l'appui extérieur peut éroder les capacités d'un régime de résister au « pouvoir du peuple », comme ce fut le cas à la fin des années 1980, alors que Mikhaïl Gorbatchev déclarait clairement que, à l'encontre de 1956 et 1968, l'URSS ne protégerait pas les régimes communistes contre la révolte. Cela dit, l'influence extérieure en Ouzbékistan a plutôt appuyé le régime en place.

Facteurs qui réduisent la résistance du gouvernement

Si certains gouvernements arrivent à réprimer efficacement les protestations de masse, d'autres semblent plutôt participer à leur propre déchéance. Divers facteurs semblent jouer un rôle clé dans ce processus.

La perte de volonté : Un de ces facteurs clés est la perte de la volonté de résister aux pressions publiques. Ferdinand Marcos était en mauvaise santé et s'était tirillé à la télé nationale avec le chef d'état-major de ses forces armées, lui ordonnant de ne pas attaquer les forces rebelles et la foule. L'héritage d'Édouard Chevardnadze en tant que promoteur libéral de la *perestroïka* l'a peut-être rendu peu enclin à utiliser la force, et il semble que très peu d'efforts furent nécessaires pour renverser le régime d'Askar Akaïev. En revanche, le président Karimov, de l'Ouzbékistan voisin, s'est montré plus déterminé et a personnellement dirigé la répression du soulèvement.

Leur évaluation du destin qui les attend dans l'éventualité d'un renversement constitue une importante dimension de la volonté des dirigeants d'un régime de résister à un soulèvement. Entrevoyant le destin très sombre qui l'attendait s'il devait être renversé, Saddam Hussein n'a jamais faibli dans sa répression de l'opposition. Plusieurs dirigeants déchus avaient moins peur des conséquences d'un renversement, ou on leur avait assuré un départ en toute sécurité. Washington a organisé le départ en avion des Philippines de Ferdinand Marcos, et Édouard Chevardnadze semble avoir été assuré d'une « retraite » assez luxueuse.

La défaillance de la force : L'absence de résistance de la part des forces de sécurité constitue une des caractéristiques marquantes de bon nombre de soulèvements du « pouvoir du peuple », ce fut le cas, tout particulièrement, des quatre plus récents. Le soulèvement contre Ferdinand Marcos a été précipité par la rébellion de deux principaux dirigeants militaires. En 2000, la police yougoslave n'a déployé que peu d'efforts pour mettre un frein aux manifestants, et l'armée a ignoré les ordres de Milosevic lui enjoignant d'écraser le soulèvement. Les troupes géorgiennes sont passées du côté de l'opposition, et de nombreux policiers kirghizes ont simplement quitté le pays. La défaillance des forces de sécurité n'est pas inévitable, comme en font foi les exemples de la Chine, de la Birmanie et de l'Ouzbékistan.

À une époque, on croyait que différents types de forces de sécurité répondaient de différentes façons à la protestation. On croyait que les policiers, en partie pour des raisons éthiques et en partie par peur de perdre leurs emplois, étaient généralement plus loyaux.

Une loyauté relative était également attendue des troupes régulières et d'élite, alors que les conscrits se montraient généralement moins fiables. Une façon d'éviter la défection consiste à faire appel à des militaires provenant de régions éloignées du foyer de la révolte. Toutefois, les manifestants trouvent des moyens de faire flancher la loyauté des forces de sécurité, et les manifestations non violentes peuvent constituer un moyen de forcer les troupes à ne pas avoir recours à la force.

L'imputabilité : Il est de plus en plus difficile pour les gouvernements de cacher la brutalité, et les dirigeants courent aujourd'hui le risque d'être traînés devant des cours internationales. Grâce à d'intenses pressions internationales sur la Serbie et d'autres pays de la région, Slobodan Milosevic et bon nombre de ses agents ont fait face à la justice. Les États récalcitrants s'exposent à se voir refuser des prêts et l'adhésion l'UE et l'OTAN, mais tous les régimes ne sont pas aussi vulnérables les uns que les autres.

L'avenir des soulèvements du « pouvoir du peuple »

Si les soulèvements du « pouvoir du peuple » sont de plus en plus fréquents, il est difficile de dire s'il s'agit d'une tendance. En réalité, il existe plus d'États non libres que d'États libres. Freedom House estime que 89 pays sont « libres », 54, « partiellement libres » et 49, « non libres ». Étant donné le nombre de pays qui ont résisté à la tendance à la libéralisation, il peut être utile de se pencher sur certaines des tactiques employées par des gouvernements autoritaires pour s'accrocher efficacement au pouvoir.

La répression : Comme l'illustrent clairement les exemples de soulèvements manqués, la répression constitue un des principaux outils utilisés pour écraser la révolte populaire. Elle est tout aussi efficace pour prévenir les manifestations de masse que pour les écraser une fois qu'elles ont débuté, comme l'a démontré Saddam Hussein.

Au lendemain de la fuite d'Aksar Akaïev, la police biélorusse battait et dispersait 1 000 manifestants appelant à la démission du président Loukachenko, qui dirige ce pays d'une main de fer. Ce dernier compte gagner un troisième mandat en 2006 et, étant donné les révoltes postélectorales dans la région, lui et ses partisans verront des risques et des possibilités dans les élections de 2006. Ainsi, les manifestations de mars et leur suppression pourraient bien constituer une déclaration d'intention des deux parties.

Les communications : Connaissant fort bien l'importance des communications pour la mobilisation populaire, les gouvernements autoritaires peuvent très efficacement restreindre l'accès à l'information. Cuba, par exemple, interdit la vente d'ordinateurs personnels aux particuliers. En revanche, les gouvernements qui disposent d'infrastructures assez bien développées et qui souhaitent participer à l'économie mondiale ont plus de difficulté à contenir l'information. C'est le cas de la Chine, avec sa forte croissance et son utilisation intense d'Internet. Si Beijing tente de contrôler l'information (y compris l'utilisation de certains mots dans les communications internet), des récits des protestations de plus en plus fréquentes en Chine arrivent quand même à se propager parmi la population.

La légitimité du régime : L'idéologie peut jouer un rôle dans la suppression de la révolte. La longévité du régime de Fidel Castro à Cuba semble être fondée sur un mélange de répression et de légitimité politique (socialiste/nationaliste). Après tout, Fidel

Castro est au pouvoir depuis 46 ans alors que, au cours de 46 années qui ont précédé son accession, Cuba a connu 16 gouvernements différents.

L'effondrement économique peut entraîner la perte de légitimité de gouvernements et précipiter la révolte, mais il peut également être exploité par des gouvernements très durs, une approche qu'ont apparemment adoptée l'Irak de Saddam, la Corée du Nord et le Zimbabwe. Ces régimes semblent croire que plus les circonstances sont difficiles, plus les partisans du régime auront tendance à lui demeurer loyaux afin de maintenir leur accès à des biens trop rares. Dans certains cas, la garde prétorienne des régimes autoritaires contrôle en fait une partie de l'économie, comme des raffineries de pétrole, des coopératives agricoles et ainsi de suite, ce qui fait en sorte qu'elle ne peut que tirer profit de la survie du régime. Naturellement, les dirigeants autoritaires peuvent tout aussi bien exploiter les forces que profiter des difficultés économiques. Une étude récente révèle que la richesse pétrolière a généralement contribué à accroître la durabilité des régimes, même en période d'effondrement des cours du pétrole. L'auteur de l'étude émet l'hypothèse que les dirigeants de ces États investissent leurs recettes imprévues dans l'établissement d'institutions étatiques et d'organisations politiques qui leur permettent de passer à travers les périodes difficiles.

Les obstacles à la surveillance internationale : Là où les dirigeants estiment que les coûts économiques et sociaux de l'isolement sont relativement faibles (et qu'ils peuvent en transférer le fardeau à leurs opposants), la capacité de la communauté internationale de surveiller les élections ou, de toute autre façon, de promouvoir l'opposition s'en trouve réduite. Dans le même ordre d'idée, les dirigeants autoritaires qui demeurent au pouvoir pendant de longues périodes se montrent souvent très habiles lorsqu'il s'agit de détourner l'attention de la population vers des situations à l'étranger ou à l'aide d'efforts concertés visant à diaboliser d'autres pays. De même, pour des raisons, géographiques, économiques, stratégiques ou autres, certains pays n'attirent pas vers eux une importante attention de l'extérieur.

Toutefois, il semble effectivement y avoir place pour d'autres révoltes populaires. Une façon de voir les 103 pays que Freedom House considère comme n'étant pas « libres » est de songer qu'il s'agit de nouveaux sièges potentiels de soulèvements du « pouvoir du peuple ». Parmi les 49 pays jugés « non libres », Freedom House en identifiait, au début de 2005, 18 qui étaient « très répressifs ». À la lumière des conditions d'un régime stable et d'une révolte populaire, il est peu probable, à moyen terme, qu'un de ces pays fasse l'objet d'un soulèvement populaire réussi (trois de ces pays, dont l'Ouzbékistan, ont en fait déjà écrasé des révoltes du « pouvoir du peuple »). La rébellion pourrait être plus probable chez les 31 autres pays « non libres » et, en fait, un de ces pays, la Kirghizie, en a fait la preuve.

Si la thèse d'Alexis de Tocqueville, théoricien politique du 19^e siècle, voulant que les régimes autoritaires qui relâchent leur emprise soient le plus à risque d'être renversés, est valide, alors les 54 pays « partiellement libres » sont les plus susceptibles de faire l'objet d'un soulèvement populaire, plus particulièrement là où il y a tentative d'élections. Durant l'année précédant leurs soulèvements du « pouvoir du peuple » respectifs, la Yougoslavie, la Géorgie et l'Ukraine figuraient dans la catégorie « partiellement libres », et ce sont des élections qui ont catalysé la révolte dans ces trois pays. Le fait que plus de la moitié des pays « partiellement libres » soient des

démocraties électorales est digne de mention, vu le rôle que jouent des élections dans le déclenchement de protestations de masse.

L'impact stratégique des soulèvements du « pouvoir du peuple »

L'impact stratégique du « pouvoir du peuple » varie sans doute selon le pays. Des soulèvements populaires dans des pays comme les Philippines, la Mongolie et la Kirghizie ont probablement eu ou auront des répercussions limitées à l'échelle mondiale. Six ans après le renversement de Ferdinand Marcos, les bases militaires américaines aux Philippines fermaient après 90 ans d'existence. Si ces bases avaient déjà constitué un important pivot logistique, leur valeur stratégique s'est trouvée grandement réduite à la fin de la guerre froide.

En revanche, certains soulèvements populaires modernes ont eu d'importantes répercussions stratégiques. Par exemple, le renversement du shah a fait en sorte que l'Iran, qui était un allié, devienne un farouche adversaire des États-Unis. Le régime islamique a joué un rôle clé au Proche-Orient, soutenant le Hezbollah libanais et plusieurs groupes palestiniens. De plus, la mise en place d'un gouvernement islamique a été un facteur essentiel dans la montée du terrorisme religieux qui, en retour, a eu une importante incidence sur la sécurité à l'échelle mondiale. Mais, Washington a trouvé, parmi les pays de l'Europe centrale et de l'Est libérés par les soulèvements populaires de 1989, et dont la plupart sont aujourd'hui membres de l'OTAN ou du Conseil de partenariat euro-atlantique, des alliés particulièrement fiables. La « révolution orange » de l'Ukraine pourrait s'avérer tout aussi importante pour détourner de la Russie un pays stratégique sur le plan géographique et le réaligner vers l'Europe et l'OTAN. Enfin, l'évacuation forcée des troupes syriennes du Liban aura sans aucun doute d'importantes répercussions.

Il est difficile d'établir si les soulèvements populaires pourraient avoir un impact stratégique plus large et cumulatif. Les révolutions du « pouvoir du peuple » n'entraînent pas toujours l'instauration d'un régime démocratique durable, mais Freedom House note que, au cours des trois dernières décennies, des pays où la résistance civile a constitué un élément clé du renversement d'un régime autoritaire, près des deux tiers demeurent toujours libres à la suite de ce renversement. Dans de rares cas, le « pouvoir du peuple » peut devenir un instrument perpétuel de gouvernance, sans pour autant faire entrave à la liberté et la démocratie. C'est le cas notamment de certains pays sud-américains, forts d'une tradition de populisme, mais également des Philippines. La propagation de la liberté et de la démocratie pourrait, en retour, avoir également des conséquences en ce qui concerne la sécurité. Freedom House estime que cette propagation a contribué à promouvoir le concept d'un monde plus pacifique, soutenant que l'Histoire démontre que des démocraties stables et bien établies vont rarement en guerre les unes contre les autres. Cependant, la théorie de la paix démocratique, que le président Bill Clinton a détaillée très clairement dans son discours sur l'état de la l'Union de 1994, compte de nombreux détracteurs. Il peut peut-être suffire de noter qu'un nombre croissant de personnes dans le monde vivent dans des conditions de démocratie et de liberté – que cela mène ou non à une paix accrue – et que le « pouvoir du peuple » semble contribuer de façon importante à faciliter ce changement.

août 2005 – Tony Kellett

La lutte contre la prolifération dans la première et la seconde administrations Bush

Les attaques à la bombe du 7 juillet 2005, à Londres, ont rappelé que les jihadistes islamistes demeurent déterminés à perpétrer des attaques faisant de nombreuses victimes contre des démocraties occidentales. À cette fin, les armes chimiques, biologiques et nucléaires (collectivement appelées « armes de destruction massive » ou ADM) constituent pour les terroristes des moyens hors pairs. En outre, Oussama ben Laden a déclaré que l'acquisition et l'utilisation d'ADM constituent des obligations religieuses, et on s'entend généralement sur le fait qu'il ne s'agit pas de savoir si, mais plutôt quand de telles attaques auront lieu.

La menace d'une telle attaque terroriste continue de changer la manière dont les gouvernements occidentaux tentent de mettre un frein et, dans la mesure du possible, s'inverser la prolifération d'ADM. En tant que nation la plus durement éprouvée par le jihadisme, les États-Unis sous George W. Bush ont mené les efforts visant à redéfinir la lutte contre la prolifération. L'évolution de la politique contre la prolifération de Washington s'est manifestée très clairement par une distanciation graduelle par rapport aux modèles multilatéralistes traditionnels reposant sur les traités et conventions de l'après-Deuxième Guerre mondiale centrés sur les Nations unies, vers des mécanismes pragmatiques, nationaux, bilatéraux et multilatéraux ayant pour but de produire des résultats concrets.

Les principes établis durant le premier mandat de George Bush (et codifiés dans sa doctrine éponyme) constituent le fondement de la nouvelle approche de Washington à l'égard de la transformation de la lutte contre la prolifération, et ils ont déjà commencé à changer la manière dont les pays occidentaux luttent contre la propagation d'ADM. Enhardi par un second mandat électoral beaucoup plus solide que le premier, George Bush était en mesure de maintenir sa stratégie contre la prolifération sans changement majeur, d'adopter un ton plus conciliateur (et un retour à un multilatéralisme plus traditionnel) afin de gagner l'appui d'alliés brouillés, ou encore de tenir une ligne encore plus dure contre ceux qui contribuent à la prolifération d'ADM en élargissant la politique existante et en accélérant l'application. Les données à ce jour indiquent qu'il suivra cette troisième voie plus déterminée, ce qui aura des conséquences à long terme non seulement sur les programmes de lutte contre la prolifération des amis et alliés des États-Unis, mais également sur l'avenir du contrôle international des armements et sur le désarmement au sens large.

Le premier mandat : *les révolutions Bush*

Si la mort et la destruction qu'ont subies les États-Unis le 11 septembre 2001 ont constitué un grave choc, elles ne se comparent en rien à la perte de vie qu'entraînerait même une petite déflagration nucléaire. Une attaque à l'arme biologique, bien que causant moins de dommages matériels, pourrait faire encore plus de morts, dont bon nombre bien au-delà de la portée géographique d'une explosion nucléaire. Mais au-delà

des coûts matériels et en vies humaines, un tel événement minerait sérieusement la confiance et l'économie nationales des États-Unis et aurait des répercussions incalculables bien au-delà de leurs côtes.

Dans la foulée du 11 septembre, la perspective d'une attaque aux ADM par un État voyou déterminé ou une organisation terroriste a amené l'administration Bush à revoir son approche en matière de lutte contre la prolifération des armes et substances de destruction massive. Les documents *National Security Strategy of the United States of America* (septembre 2002) et *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (décembre 2002) ont établi les raisons justifiant une approche plus robuste et pragmatique de la non-prolifération et de la lutte contre la prolifération, arguant que « le danger le plus grave auquel l'Amérique est confrontée se trouve à la croisée du radicalisme et de la technologie ». La gravité de la menace que pose cette « intersection des ADM et du terrorisme » nécessitait que les accords sur le contrôle des armements soient vus, à l'avenir, comme un moyen plutôt qu'une fin en soi – la fin justifiant ces moyens étant la sécurité des États-Unis et de leurs citoyens. Les accords qui ne servent pas clairement cette fin seraient donc modifiés, dans la mesure du possible, ou tout simplement remplacés.

Cette nouvelle approche a été mise en oeuvre bien avant son élaboration sur papier. Vers la fin de 2001, alors que les États-Unis étaient encore sous le choc du chaos engendré par quelques grammes du bacille du charbon, Washington se retirait de délibérations visant la création d'un protocole de vérification et de conformité dans le cadre de la Convention sur les armes biologiques et à toxines (CABT), la délégation américaine soutenant qu'il était impossible, par sa nature, de mettre cette convention en application et qu'elle exposerait les entreprises de biotechnologie américaines à de l'espionnage industriel sans entraîner une amélioration substantielle de la sécurité (une position reposant sur le fait que plus de la moitié de l'industrie mondiale de la biotechnologie est basée aux États-Unis). Repoussant du revers de la main les critiques internationales, l'administration Bush mettait en oeuvre une série de « mesures législatives réalistes visant à faire face à la menace posée par les armes biologiques » et enjoignait d'autres nations à faire de même. Le même principe se manifestait quelques mois plus tard, alors que George Bush se retirait du Traité sur les missiles antimissile balistiques de 1972, soutenant que ce dernier réduisait la capacité des États-Unis de se protéger contre un lancement accidentel ou en provenance d'un État voyou. Une fois de plus, la communauté internationale réagissait avec colère, refusant de reconnaître la contribution de George Bush à la négociation et à la ratification rapides du Traité sur la réduction des armements stratégiques offensifs, qui ouvrait la voie aux plus importantes réductions d'armements nucléaires déployés de l'histoire.

L'approche « axée sur les résultats » de son administration n'a toutefois pas empêché George Bush de chercher des solutions multilatérales lorsque ces dernières étaient jugées utiles. Abandonnant le « cadre convenu » bilatéral avec la Corée du Nord de 1994, l'administration Bush entamait une nouvelle série de « pourparlers à six » ayant pour but d'inclure des acteurs de la région (la Chine, le Japon, la Russie et la Corée du Sud) dans les efforts visant à stopper et inverser le programme d'armement nucléaire de Pyongyang et d'ouvrir ses installations nucléaires à la vérification internationale. Dans le même ordre d'idée, si Washington s'est montrée ouverte à des tentatives de l'UE-3 (la

France, l'Allemagne et le Royaume-Uni) de résoudre le problème des relations tendues entre l'Iran et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), c'est probablement parce qu'elle ne perçoit dans ce processus aucune menace immédiate à la sécurité nationale américaine et qu'il sera donc possible d'employer des mesures plus directes pour résoudre cette situation si l'approche multilatérale devait échouer.

Les institutions multilatérales traditionnelles n'ont pas été oubliées pour autant; l'administration a fait appel à des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU afin de forcer l'Irak à accepter le retour d'inspecteurs des armements (résolution 1441), criminaliser le trafic d'armes et de substances de destruction massive (résolution 1540) et demander à la Syrie de retirer ses troupes du Liban (résolution 1559). En même temps, George Bush refusait néanmoins de subordonner les intérêts nationaux des États-Unis en matière de sécurité au processus décisionnel incertain de l'ONU et entreprenait des opérations militaires en vue de renverser Saddam Hussein sans l'appui explicite du Conseil de sécurité, après que soit devenue évidente l'impossibilité pour l'ONU d'en arriver à un consensus lui permettant de mettre à exécution ses propres menaces explicites.

Contrairement aux critiques populaires, donc, durant son premier mandat, George Bush a eu de nombreuses fois recours au multilatéralisme traditionnel. Un accent accru était cependant mis sur des solutions multilatérales non traditionnelles à d'épineux problèmes internationaux. De nouvelles institutions multilatérales ne relevant pas des Nations unies, établies dans des buts précis associés à la lutte contre la prolifération, ont été créées. S'inspirant du programme Nunn-Lugar et du Programme de réduction concertée des menaces, les chefs d'État du G8 établissaient le Programme de partenariat mondial en 2002 visant à transférer 20 milliards de dollars US en aide monétaire (dont Washington assumait la moitié) en vue d'éliminer les ADM et les sous-marins nucléaires désarmés de la Russie et de trouver de nouveaux emplois aux chercheurs spécialisés en armements. L'année suivante, le gouvernement Bush lançait l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP), une coalition multilatérale souple de nations ayant pour but d'interdire le commerce international d'armes et de substances de destruction massive. Une interception d'armes en octobre 2003, peu après la mise en place du programme, allait amener Mouammar Kadhafi, chef de l'État libyen, à renoncer à ses programmes d'ADM. L'administration allait soutenir par la suite que la PSI, une institution fondée sur les procédures, axée sur les opérations, de faible coût (parce qu'aucune bureaucratie centrale n'y est associée) et entièrement bénévole, qui fait appel à des actifs existants et qui, en plus d'interdire, prévient les mouvements internationaux de substances proscrites, témoigne d'une tendance émergente de coopération internationale pragmatique. Il n'est ainsi pas surprenant que la Chine et la Corée du Nord, des États participant au trafic d'ADM, s'opposent farouchement à la PSI, ni que les États occidentaux qui avaient été écartés de la première ronde d'invitations à se joindre à l'initiative ont rapidement demandé d'y être inclus.

Enfin, conscient du fait qu'aucune politique ni procédure d'interdiction, aussi bétonnée soit-elle, ne peut arrêter tous les transgresseurs (en particulier ceux qui, comme A. Q. Khan, du Pakistan, font appel à de complexes réseaux de prolifération transnationaux facilités par des ateliers « privés » et sur lesquels les gouvernements instables ferment les yeux), George Bush admettait que les États-Unis devaient être

disposés à utiliser des moyens plus durs pour contrer la prolifération d'ADM : non seulement des efforts diplomatiques bilatéraux (Libye) et multilatéraux (Iran, Corée du Nord), mais également des sanctions (Syrie) et même des opérations militaires à grande échelle (Irak). En effet, l'invasion de l'Irak par une coalition de pays reposait, du moins en partie, sur la nécessité de contrer des menaces perçues « avant qu'elles ne se soient entièrement réalisées. » Cela illustre ainsi l'approche globale de l'administration Bush en matière de prolifération, soit une disposition à passer à l'action, avec des alliés, si cela est possible, mais sans eux, au besoin, afin de protéger les intérêts des États-Unis en matière de sécurité nationale.

Le second mandat : *consolider les réussites*

Les premières indications laissent croire que George Bush a choisi de poursuivre un programme encore plus dynamique en matière de lutte contre la prolifération au cours de son second mandat. Le remplacement de Colin Powell par Condoleezza Rice au poste de secrétaire d'État suggère qu'il entend promouvoir ses politiques de façon plus déterminée en nommant une personne qui partage ses points de vue en matière de lutte contre la prolifération, mais qui appuie également avec conviction la politique de promotion de la liberté du Président. La nomination de Condoleezza Rice, considérée par de nombreux observateurs comme étant une des architectes du style diplomatique très franc du gouvernement Bush, la dotation du poste qu'elle laissait ainsi vacant par son conseiller adjoint à la sécurité nationale, Stephen Hadley, une âme soeur, et la nomination d'autres partisans de la ligne dure à des postes haut placés (p. ex., John Bolton aux Nations unies et Paul Wolfowitz à la Banque mondiale) peuvent raisonnablement être interprétées comme reflétant un durcissement par rapport aux politiques de la première administration Bush. Toutefois, au-delà de ces nominations, la position de cette seconde administration n'a produit ni les actions souhaitées par les partisans de l'intervention, ni le degré de passivité permettant de faire taire les partisans du multilatéralisme traditionnel.

Ce ne sont pas les défis en matière de lutte contre la prolifération qui manquent l'horizon immédiat de George Bush. Les ambitions nucléaires de la Corée du Nord demeurent la préoccupation la plus urgente. Proliférateur en série, ce pays pourrait avoir produit jusqu'à huit armes nucléaires, dispose de missiles balistiques pouvant atteindre le Japon et maintient la Corée du Sud sous la menace de milliers de pièces d'artillerie, de fusées, et d'armes chimiques et, éventuellement, biologiques. Si Washington juge que la reprise récente des pourparlers à six constitue un premier pas nécessaire, des représentants de l'administration admettent que leur efficacité dépend en bonne partie de la volonté du régime de Kim de négocier de bonne foi, et de celle de Séoul et Beijing d'exercer leur important pouvoir économique à l'échelle locale pour forcer Pyongyang à se plier aux attentes externes. Or, ni Séoul, ni Beijing ne montrait beaucoup d'enthousiasme à cet égard, Séoul parce qu'elle ne voulait pas mettre en péril une éventuelle réunification pacifique, et Beijing parce que les aspirations nucléaires de la Corée du Nord limitent l'influence américaine en Asie du Nord-Est. Malgré tout, en septembre 2005, les parties aux pourparlers publiaient une déclaration conjointe indiquant que Pyongyang renoncerait à ses armes nucléaires, réintégrerait le Traité de non-prolifération, mettrait en place les garanties demandées par l'AIEA et éliminerait ses

programmes nucléaires en échange d'aide future à la production d'énergie atomique. Toutefois, un accord ayant à peine vu le jour, il semblait se heurter à l'insistance de Pyongyang à l'effet que cette aide, y compris un réacteur à eau ordinaire, lui soit d'abord fournie. En l'absence d'un programme de vérification exhaustif, le reste du monde est en droit d'éprouver un certain scepticisme envers ce nouvel esprit de coopération de la Corée du Nord. Pourtant, si le résultat final s'avère être une dénucléarisation vérifiable de la péninsule coréenne, les pourparlers à six constitueront un autre exemple de l'utilisation efficace par l'administration Bush de la diplomatie multilatérale traditionnelle.

Les aspirations nucléaires de l'Iran constituent une menace aussi importante pour la paix que le programme illicite de production d'armes nucléaires de la Corée du Nord. L'accord convenu avec l'UE-3 venait, après des années « de tricherie et de retrait », pratiquement récompenser le refus de Téhéran de répondre à des questions légitimes concernant ses ambitions nucléaires en lui donnant accès à des technologies et de l'expertise nucléaires européennes en échange d'une interruption vérifiable de ses activités d'enrichissement d'uranium (bien que cet accord stipulât, paradoxalement, le droit de l'Iran d'enrichir de l'uranium). Étant donné la nature du régime iranien et son appui au jihadisme à l'échelle mondiale, et en Irak plus particulièrement, l'administration Bush continuera probablement d'observer les événements avec beaucoup de prudence et ne se satisfera pas, à terme, de toute attitude autre qu'une entière transparence jumelée à la vérification et la surveillance internationales exhaustives des activités de l'Iran en matière de nucléaire. L'intransigeance soutenue de l'Iran au moment d'écrire ces lignes suggère que cette situation sera probablement amenée devant le Conseil de sécurité dans un avenir très proche, même si l'efficacité de toute mesure de censure internationale découlant d'une telle approche reste à démontrer, puisque l'Iran pourrait bien suivre l'exemple de la Corée du Nord et se retirer tout bonnement du Traité de non-prolifération.

Outre ces épineuses questions, d'autres tendances ayant vu le jour durant le premier mandat de George Bush porteront probablement leurs fruits durant son second mandat. Mené par Condoleezza Rice (et John Bolton à l'ONU), le département d'État espère renforcer le Groupe des fournisseurs nucléaires et le Comité Zangger, ainsi qu'améliorer la gestion et l'efficacité de l'AIEA (bien que des événements récents, dont l'entente américano-indienne de coopération en matière de nucléaire [ci-dessous], puissent menacer l'essence de ces institutions). Des mesures semblables visant à renforcer, sans nécessairement l'élargir, l'adhésion au Groupe d'Australie et à d'autres instances de contrôle des exportations (p. ex., le Régime de contrôle de la technologie relative aux missiles) sont également possibles. Par ailleurs, les perspectives de ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (qui ne sont déjà pas très bonnes) diminueraient davantage si l'administration continue de promouvoir le financement de recherches sur des armes casse-casemate atomiques; et en l'absence d'avancées majeures en matière de technologie de vérification, l'administration restera peu ouverte à des propositions visant un traité sur l'interdiction de la production de matière fissile ou à tout mécanisme de vérification de la conformité à la Convention sur les armes biologiques et à toxines. Le président Bush sera probablement peu enclin à dépenser du capital politique pour promouvoir l'application de tout accord dont le succès est peu probable ou qui ne contribuerait vraisemblablement pas à améliorer la sécurité des États-Unis. Son approche visera plutôt à combler les lacunes dans les accords et

conventions déjà en place en faisant appel au processus législatif américain et à des mesures internationales ayant pour but de prévenir les mouvements d'armes et de substances posant une menace.

La diplomatie pragmatique continuera d'être le moteur stratégique de l'administration Bush, en dépit de la frustration qu'elle provoque chez les partisans du multilatéralisme traditionnel. L'entente américano-indienne de coopération en matière de nucléaire convenue par le président Bush et le Premier ministre Manmohan Singh, le 18 juillet 2005, promet de renouveler la coopération entre Washington et Delhi en matière de programmes civils d'énergie nucléaire, en échange de garanties de transparence et de conformité, dont la promesse par Delhi de séparer ses programmes nucléaires civil et militaire et d'ouvrir ce dernier à la vérification par l'AIEA. Bien que l'Inde ne soit pas signataire du Traité de non-prolifération, l'administration Bush a soutenu que sa position en tant que plus grande démocratie mondiale, son importance à l'échelle régionale, son rôle dans la guerre contre le terrorisme, son comportement responsable en ce qui concerne son arsenal nucléaire et son attitude sans reproche en matière de non-prolifération méritent un traitement particulier. Des représentants du gouvernement Bush maintiennent que l'Inde constitue un cas unique; il est peu probable que des États non transparents et non démocratiques qui présentent une longue feuille de route en matière de prolifération et de soutien au terrorisme bénéficient d'un traitement semblable. Bien que l'administration ne l'ait pas déclaré explicitement, la philosophie de George Bush en ce qui concerne les armes nucléaires présente certaines similitudes avec sa position sur le contrôle intérieur des armes à feu, à savoir que la nature de l'arme n'est pas importante, mais plutôt le caractère de son propriétaire.

Bien qu'elle constitue une importante dérogation à l'obligation du Traité de non-prolifération de limiter la coopération en matière de nucléaire aux États signataires (et qu'elle ait donc été critiquée pour avoir dérogé non seulement à une norme internationale bien établie, mais également pour les dommages potentiels que la reprise d'échanges nucléaires américano-indiens pourraient infliger au Groupe des fournisseurs nucléaires), l'entente de coopération en matière de nucléaire constitue un exemple patent de bilatéralisme pragmatique au cas par cas; elle est ainsi emblématique de la préférence de l'administration Bush pour des dispositions fonctionnelles ayant pour but de combler les lacunes des instruments multilatéraux traditionnels. Pour Washington, l'Inde représente plusieurs choses : un contrepoids régional à la Chine, un marché important et croissant pour des biens américains et un partenaire clé dans la lutte contre l'extrémisme islamique. Pour l'administration Bush, le facteur déterminant pourrait toutefois être le fait que l'Inde représente un bastion vital de démocratie (et, de surcroît, une démocratie anglophone) dans une région du monde profondément non démocratique. En tant qu'acteur responsable et fiable au sein de l'anglosphère, l'Inde s'avère un partenaire naturel vers l'atteinte de l'objectif global de George Bush d'éliminer les causes profondes du terrorisme international en « promouvant la liberté ».

Dans ce contexte, ce n'est probablement pas par hasard que la déclaration conjointe accompagnant l'entente américano-indienne énonçait clairement que « les institutions internationales devront s'adapter afin de refléter le rôle central et croissant de l'Inde », une référence indirecte, mais très claire à la quête par Delhi d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, objectif de longue date étroitement relié, dès

le départ, à la décision de l'Inde d'acquérir l'arme nucléaire. Ce n'est probablement pas par hasard, non plus, que, quelques semaines seulement après la signature de cette entente, le Premier ministre britannique Tony Blair annonçait que son gouvernement appellerait sous peu à des modifications à la loi britannique permettant une plus grande coopération en matière d'activités nucléaires civiles avec l'Inde, qu'il estimait être un « partenaire international clé » dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération des ADM. Une entente britanno-indienne de coopération en matière de nucléaire cimenterait encore davantage les efforts de coopération dans la lutte contre la prolifération non seulement au sein de l'« anglosphère », mais au-delà. Un mois après la déclaration de Tony Blair, le Président français, Jacques Chirac, et le Premier ministre Singh annonçaient qu'une entente semblable avait été convenue par Paris et Delhi. S'il est probable que de telles initiatives ne s'avéreront fructueuses que dans un nombre restreint de cas (aucun autre pays non signataire du Traité de non-prolifération ne présente les mêmes attributs démocratiques, antiterroristes et en matière de lutte contre la prolifération que l'Inde), les efforts de différents pays visant à trouver des moyens pratiques de contrer la prolifération des ADM qui correspondent à leurs propres intérêts se traduiront probablement par de plus en plus d'exemples de multilatéralisme pragmatique au cas par cas.

Conclusion

Durant son premier mandat, le président Bush a brossé l'ébauche d'une nouvelle approche à la lutte contre la prolifération d'ADM reposant sur la réévaluation et la transformation des instruments multilatéraux traditionnels, et leur remplacement, dans bien des cas, par des mécanismes pragmatiques visant des objectifs précis. Durant tout son second mandat, l'administration Bush continuera d'évaluer les mécanismes passés et proposés de lutte contre la prolifération non seulement en ce qui concerne leur efficacité, mais également la mesure dans laquelle ils protègent (ou menacent) les intérêts des États-Unis en matière de sécurité nationale et l'objectif premier de l'administration, soit d'empêcher l'émergence d'une « intersection du terrorisme et des ADM ». Washington continuera de pousser les « nations qui dépendent de la stabilité internationale » à contribuer à prévenir la propagation des armes de destruction massive, mais s'attendra de ses partenaires potentiels qu'ils appuient leurs déclarations publiques par des actions concrètes tant chez eux qu'à l'étranger. La rhétorique et les promesses vides ne suffiront plus; seules les actions compteront. L'administration continuera d'appuyer et d'utiliser des instruments multilatéraux, tant et aussi longtemps qu'ils servent ses fins; mais la menace de terrorisme aux ADM demande que la théorie cède le pas à la pratique, et lorsque la création d'un nouvel instrument s'impose, des solutions axées sur les objectifs et au cas par cas sur lesquelles Washington exerce une supervision seront invariablement préférées à des mécanismes plus généralisés sous le contrôle d'institutions internationales moins réceptives constituées d'acteurs internationaux indifférents et parfois même hostiles.

Comme le faisait remarquer George Bush dans son troisième discours sur l'état de l'Union, « l'objectif des États-Unis ne consiste pas à suivre un processus, mais à obtenir des résultats ». Durant son dernier mandat, le président mettra un accent accru sur l'atteinte de résultats. Pour l'avenir prévisible, Washington demeurera vraisemblablement

bien en avant de ses alliés dans ses efforts visant à trouver de nouveaux moyens efficaces de combattre la prolifération des ADM. Il est peu probable que les alliés non disposés à transformer ou abandonner des institutions et mécanismes inefficaces trouvent une oreille attentive auprès de Washington, et les États qui critiquent vertement l'approche de l'administration envers ce que George Bush estime être « le plus grave danger » auquel sont confrontés les États-Unis pourraient être ignorés ou faire l'objet de représailles sur des questions n'ayant en apparence aucun lien avec la lutte contre la prolifération. Toutefois, les pays qui partagent les valeurs et traditions démocratiques de l'«anglosphère» et qui se sont engagés à promouvoir des efforts de coopération substantiels et pragmatiques en vue de maîtriser la prolifération des armes de destruction massive trouveront dans la seconde administration Bush un partenaire enthousiaste.

septembre 2005 – *D.A. Neill*

Défis futurs pour la sécurité maritime

Si le contexte de l'après-11 septembre a jeté un nouvel éclairage sur certaines préoccupations de longue date telles que le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (ADM), il a également attiré l'attention sur d'autres enjeux touchant à différents aspects de la sécurité. À l'encontre de ses contreparties aérienne et terrestre, la dimension maritime du transport et du commerce n'a pas reçu, au fil des années, une attention systématique et particulière des experts en matière de sécurité. La complexité et les subtilités du trafic maritime international en font un sujet qui se prête difficilement à la réglementation internationale, de sorte que les questions ayant trait à la sécurité ont, en bonne partie, été confiées aux différentes sociétés de transport maritime. À l'heure actuelle, environ 12 000 navires marchands empruntent les routes de navigation congestionnées des « quatre coins du globe » et représentent plus de 90 % du commerce mondial. Ainsi, la navigation maritime constitue non seulement un aspect vital de l'économie mondiale, mais également une cible tentante pour tout individu ou organisation déterminé à menacer la stabilité internationale. Par ailleurs, le nouveau contexte de sécurité maritime a également contribué à rehausser l'intérêt des pays qui ont des activités maritimes et qui souhaitent jouer un rôle plus actif dans leur propre territoire maritime et, à terme, dans leur sphère d'influence réelle ou présumée. Des lois internationales telles que la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 (UNCLOS) et l'établissement de zones économiques exclusives (ZEE) ont contribué à définir les rôles des marines régionales actuelles. Non seulement ces défis mettent en lumière l'importance croissante de la sécurité maritime dans le paysage international, mais encore, ils réunissent un éventail impressionnant d'acteurs aux opinions divergentes.

Menaces émergentes

Les conflits navals majeurs deviennent rapidement choses du passé. Bien que les combats navals entrent toujours dans les équations stratégiques, les menaces modernes à la sécurité maritime proviennent principalement de l'extérieur du continuum des opérations de guerre. Étant donné les tensions à long terme au sujet de revendications maritimes conflictuelles, les différends maritimes ne disparaîtront toutefois pas et des escarmouches navales sont pratiquement inévitables. Cela dit, la fin de la guerre froide, jumelée à l'importance toujours croissante du transport maritime, a transformé la perception de la sécurité maritime.

En haut de la liste des préoccupations des gouvernements figure la protection du commerce mondial. Le commerce maritime joue un rôle critique dans l'économie internationale. En fait, la fermeture d'importants passages maritimes tels que le détroit de Malacca ou le canal de Panama aurait une incidence sur les économies du monde entier. La protection des voies de communication maritimes s'est avérée être une préoccupation persistante des États, les mouvements continus de marchandises autour du monde constituant une préoccupation particulière pour les acteurs sur la scène maritime.

La piraterie est devenue la menace la plus grave aux navires non militaires du monde entier. L'UNCLOS définit cette dernière comme « tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire

(...) agissant à des fins privées, et dirigé contre un autre navire (...) ou contre des personnes ou des biens à leur bord ». Dans sa définition traditionnelle, la piraterie ne comprenait que les crimes perpétrés en eaux internationales; elle comprend maintenant, dans bien des cas, les actes qui ont lieu en eaux territoriales et dans des ports. Bien qu'elle ne date pas d'hier, la piraterie a non seulement augmenté ces dix dernières années, mais est devenue une nuisance quotidienne à la sécurité maritime. En 2004, près de 330 incidents ont été signalés à l'Organisation maritime internationale, dont la plupart étaient concentrés dans la mer de Chine méridionale et la région des détroits, la Corne de l'Afrique, la côte de l'Afrique de l'Ouest et la mer des Caraïbes. Trois types de groupes perpètrent généralement des actes de piraterie, tant dans les eaux internationales que territoriales : des petits criminels, des syndicats du crime organisé et des mouvements séparatistes. En outre, les côtes de la Somalie et de Djibouti sont reconnues pour abriter des milices locales engagées dans des activités de piraterie contre le transport maritime dans le détroit de Bab el Mandeb. Les ressources limitées et la volonté politique déficiente des gouvernements locaux font de la piraterie une activité très profitable pour les criminels. Leur champ d'action couvre un vaste éventail, du vol de cargaisons au détournement de navires, en passant par la capture et la mise à rançon d'équipages, le passage de clandestins et le trafic de narcotiques et d'armes.

Ces dernières années ont vu une augmentation des capacités et des stratégies des pirates. Outre des yachts rapides et très manoeuvrables, les gangs de pirates sont habituellement équipés de fusils d'assaut; certains disposent de lance-grenades et de mitraillettes lourdes. Il semble également que ces criminels aient accès à des systèmes de communication modernes, tels que des téléphones par satellite et des radars, qui leur permettent une meilleure connaissance de la situation et une coordination améliorée. Ces capacités rehaussées ont fait en sorte qu'il est devenu tentant pour les pirates de s'en prendre à des cibles plus importantes. À l'heure actuelle, en raison de leur faible franc-bord et de leurs petits équipages, les barges, les petits transporteurs et les navires marchands sont les proies typiques des pirates le long des routes de navigation. Toutefois, on a récemment assisté à des détournements de navires beaucoup plus imposants. Le 5 avril 2005, une tentative de prise du pétrolier japonais *Yohteisan* (150 000 t) par sept petites embarcations démontrait que certaines organisations criminelles sont en mesure de lancer des opérations importantes contre d'énormes navires.

À l'encontre de la piraterie, ce n'est que ces dernières années que le terrorisme maritime a attiré l'attention des experts. Les attaques très médiatisées contre l'*USS Cole* et le pétrolier français *Limberg* ont mis en lumière les possibilités et les dangers du terrorisme maritime. Si les actes terroristes sont beaucoup moins fréquents que les actes de piraterie, une attaque peut avoir des conséquences catastrophiques sur la stabilité régionale, voire mondiale. Des terroristes pourraient exploiter plusieurs scénarios maritimes pour atteindre leurs objectifs. L'explosion d'un très gros transporteur de brut (TGTB) dans un important port pourrait faire de nombreuses victimes, détruire des installations de transport maritime international et ralentir la circulation maritime. La contrebande d'ADM à bord de navires s'avérerait une menace encore plus grande à la sécurité, puisqu'elle pourrait mettre en danger la vie de millions de personnes.

À l'heure actuelle, il est difficile d'évaluer la propension de groupes terroristes envers de tels actes. Si le terrorisme maritime présente de nouvelles possibilités et que les

navires commerciaux représentent des cibles potentiellement vulnérables, la complexité d'une opération en mer et l'incertitude associée à ses chances de succès pourraient prévenir des attaques futures. En outre, des liens ont été établis entre l'industrie maritime et al Quaid, qui utilise ce réseau à des fins de transport et d'affaires. Il serait donc surprenant, mais non impensable, que le groupe terroriste mette en péril un atout aussi vital en perpétrant des attaques qui inviteraient une réponse disproportionnée de la communauté internationale. D'un autre côté, l'équilibre fragile entre le commerce et la stabilité fait en sorte que les autorités doivent faire constamment preuve de vigilance. Le 11 septembre a démontré clairement que l'inaction peut se traduire par de nombreuses victimes et avoir des conséquences économiques, sociales et politiques énormes. Pour cette raison, les gouvernements et les autres acteurs sur la scène maritime doivent évaluer les coûts réels de la sécurité dans ce contexte instable.

Actions internationales

La nature du contexte maritime fait en sorte qu'il est difficile d'établir une réglementation internationale efficace. Les océans ont longtemps relevé de la doctrine de la « liberté des mers », remontant au 17^e siècle, qui limite les droits et compétences des nations à leurs zones côtières, une liberté non réglementée caractérisant donc l'immensité des océans. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que la communauté internationale a commencé à élaborer un cadre juridique qui régirait le milieu maritime. Ces efforts se sont soldés par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS). Il aura toutefois fallu 12 ans avant que cette convention n'entre en vigueur et, à ce jour, les États-Unis ne l'ont pas signée. Bien que l'UNCLOS soit considérée comme étant un des accords internationaux les plus efficaces signés sous l'égide de l'ONU, bon nombre de pays n'apprécient pas le fait qu'une convention internationale ayant force obligatoire compromette leur souveraineté nationale.

Les régimes de réglementation constituent une solution à ce problème complexe. Depuis 2002, plusieurs initiatives ont été lancées en vue de promouvoir la coopération internationale et régionale sans force de loi sur différents enjeux ayant trait à la sécurité maritime. L'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP) s'est accaparé une bonne partie de l'attention depuis sa création en mai 2003. Ce programme commandité par les États-Unis a pour but de contrer la propagation d'ADM parmi des États préoccupants et des acteurs non étatiques. En ce qui concerne la sécurité maritime, l'ISP vient consolider la législation internationale en accordant à tout pays participant le droit d'aborder et d'inspecter tout navire battant pavillon d'un autre État participant. Elle comprend également des exercices navals conjoints visant à améliorer la capacité des marines et des gardes côtières de mettre en application des interdictions en mer et d'aborder et de fouiller des navires suspects. Les premiers résultats de l'ISP sont positifs. En septembre 2003, des rapports de services de renseignement américains et britanniques ont mené à l'abordage du *BBC China*, de propriété allemande, qui se dirigeait vers la Libye avec, à son bord, des pièces de centrifugeuses gazeuses pouvant servir à l'enrichissement d'uranium. Trois mois plus tard, Tripoli annonçait un plan de démantèlement de tous ces programmes de recherche sur les ADM. Dix-sept pays sont actuellement membres de l'initiative, tandis que 60 autres ont exprimé leur appui envers cette dernière. Les États-

Unis ont signé des accords d'abordage avec plusieurs autres pays, dont certains sont des pays de pavillon de complaisance (p. ex., le Libéria et Panama).

Des mesures ont également été prises pour améliorer la sécurité des couloirs de navigation. La Container Security Initiative (CSI; initiative de sécurité des conteneurs), lancée en 2002 par les États-Unis, a pour but d'améliorer la sécurité des conteneurs qui arrivent en territoire américain. Des procédures ont été mises en place afin de préfiltrer, identifier et cibler les conteneurs posant un risque terroriste. Ces mesures sont mises en application au point de départ des conteneurs. Des agents des douanes américaines sont postés dans les ports participants afin de fournir une formation à du personnel local. À l'heure actuelle, 38 ports dans 18 pays participent à la CSI. Dans le même ordre d'idée, le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS) tente de réduire les menaces au transport et aux installations maritimes en normalisant les mesures de sécurité utilisées dans le monde entier. Pour être certifiés conformes au code, les participants doivent respecter diverses procédures de sécurité et de transport. Le Code ISPS a été bien reçu, étant perçu comme un moyen de renforcer les procédures régionales en matière de douanes, de commerce et de sécurité.

Le contexte de sécurité de l'après-11 septembre et la prédilection des États-Unis pour un multilatéralisme « à la carte » ont motivé la création d'initiatives souples aux dépens des processus consensuels plus lents d'institutions internationales. Mais cette tendance ne constitue-t-elle qu'une réaction aux menaces perçues ou s'agit-il d'un changement fondamental dans la manière dont la sécurité internationale est gérée? Si, pour répondre à cette question, une analyse plus poussée est nécessaire, ces initiatives maritimes pourraient ouvrir la voie à des actions internationales semblables dans d'autres sphères d'activités. Cependant, la valeur de ce type d'accords se mesure souvent, mais pas toujours, par le nombre de signataires. Une initiative comme l'ISP nécessitera la participation de nombreux pays pour lui permettre d'atteindre un degré élevé d'efficacité. L'avenir seul permettra d'établir l'ampleur du succès de tels efforts.

Adaptations navales

Le nouveau contexte de sécurité, combiné à des activités en mer de plus en plus complexes, s'est inévitablement traduit par des changements dans la façon dont les marines pensent et agissent. Au cours des derniers siècles, les marines et flottes marchandes étaient étroitement interconnectées. L'explorateur anglais du 17^e siècle, Sir Walter Raleigh, exprimait ainsi cette réalité : « Quiconque règne sur la mer règne sur le commerce; quiconque règne sur le commerce mondial règne sur les richesses du monde et, par conséquent, le monde lui-même. » Si les temps ont changé et que l'époque du « colonialisme économique » est depuis longtemps révolue, les propos de Sir Walter Raleigh comportent toujours une bonne part de vérité. La relation entre la puissance navale et le commerce est bien réelle, et le nouveau contexte de sécurité tend à consolider ce lien.

La fin de la guerre froide et la dissolution de la puissante flotte soviétique ont fait en sorte qu'il ne reste qu'une seule marine en mesure d'imposer sa puissance sur les mers du monde. La montée de la marine américaine a conféré aux États-Unis une suprématie incontestée sur les hautes mers. Elle a également joué un rôle clé dans la promotion du commerce maritime. Les États-Unis ont réussi à maintenir d'importantes flottes dans des

endroits clés, la Méditerranée, la mer d'Oman et le Pacifique occidental, à l'appui de leurs intérêts stratégiques et économiques. En garantissant la sécurité des voies de communication maritime, les États-Unis et d'autres pays aux opinions semblables ont établi un réseau commercial qui favorise l'intégration de l'économie mondiale moderne. Cette présence avancée, servant tant de facilitateur que de force d'imposition, s'est traduite par une réduction des menaces traditionnelles à la sécurité maritime, au profit d'un meilleur contexte économique.

Le nouveau contexte de sécurité et l'urgence des défis maritimes émergents ont engendré deux nouvelles tendances générales au sein des marines de la planète. D'abord, il y a eu une augmentation marquée des efforts de coopération entre les forces navales et policières du monde entier. Les gouvernements sont bien conscients de l'importance de la protection du commerce maritime, une composante vitale de leur croissance et de leur stabilité économiques. De plus, la nature transnationale des menaces modernes a rehaussé l'importance d'actions collectives. Plusieurs initiatives visant à renforcer la sécurité des voies maritimes et promouvoir la collaboration des parties intéressées ont fait le tour du monde. Après le 11 septembre, l'OTAN a rapidement refermé des brèches en matière de sécurité dans la Méditerranée. Avec l'opération Active Endeavour (OAE), lancée en vertu du chapitre V du Traité de Washington, l'OTAN affectait jusqu'à huit navires en tout temps à la vérification des mouvements de marchandises dans des endroits stratégiques partout dans la Méditerranée. En outre, des pourparlers sont actuellement en cours visant à élargir l'OAE à la mer Noire. Six pays riverains (la Turquie, la Russie, l'Ukraine, la Roumanie, la Bulgarie et la Géorgie) ont décidé, en 2001, d'unir leurs forces afin d'accroître la sécurité maritime, mais des résultats significatifs se font attendre.

Des États de l'Extrême-Orient se sont montrés très intéressés à partager le fardeau de la sécurité maritime depuis que cette question est devenue, il y a de nombreuses années, une préoccupation majeure dans la région. Cette dernière, plus particulièrement la région des détroits, représente en effet un important carrefour de transport et de commerce maritimes. La sécurisation de ces voies de communication vitales est particulièrement importante pour le Japon, qui importe près de 90 % de sa consommation de brut du Proche-Orient. La protection de leurs voies de navigation revêt également une grande importance pour d'autres pays de la région. Plusieurs plans ont été élaborés qui encouragent le partage d'informations, la coordination de patrouilles, des exercices conjoints et l'établissement de centres régionaux. Toutefois, le manque de confiance mutuelle, combiné à des disparités sur le plan des capacités navales et des différences d'approche, fait en sorte que l'établissement de partenariats efficaces est ardu.

Par ailleurs, le vide laissé par la fin de la guerre froide et le déploiement éparpillé des forces navales américaines autour du monde ont amené plusieurs pays à élargir leur influence dans des eaux avoisinantes. Certains pays sont très intéressés à élargir leur rôle et modifier, du moins à l'échelle régionale, le statu quo. Des puissances régionales en essor, telles que l'Inde et la Chine, accordent une attention renouvelée à leurs flottes. Delhi consolide ses capacités hauturières afin d'établir sa prépondérance dans l'océan Indien. Parmi ses récentes acquisitions figurent le porte-avions *Admiral Gorshkov*, obtenu de la Russie, et la construction de sous-marins d'attaque nucléaires. De même, Beijing a mis en place un système de défense stratégique élargi afin de protéger son territoire continental contre des forces hostiles. Le concept de « défense active au large » de la

Chine a pour but de sécuriser une zone tampon qui va de la chaîne des Kouriles jusqu'à la mer des Célèbes. Si la marine chinoise ne dispose pas des ressources ni de la technologie lui permettant de contrôler efficacement cette région géographique, son acquisition récente de plateformes de pointe témoigne du sérieux de ses efforts visant à disputer à la marine américaine sa suprématie dans le Pacifique.

En plus de missions assez traditionnelles de contrôle et d'interdiction des mers, la projection de force à l'échelle régionale est aujourd'hui un objectif de plusieurs forces navales. Durant la guerre froide, la projection de puissance – « la capacité de projeter, maintenir et appliquer une force militaire efficace à partir de la mer afin d'influencer les événements sur terre » – se limitait principalement aux marines occidentales. Aujourd'hui, des pays comme le Japon, la Thaïlande, l'Inde et Singapour disposent de capacités leur permettant d'élargir leur portée navale, ce qui se traduit par un nouvel équilibre dans le Pacifique. Dans la foulée du tsunami de 2004, le transport maritime stratégique s'est avéré un excellent outil d'intervention en cas de crises graves et démontre la contribution inestimable que peuvent apporter les forces navales dans le cadre d'opérations humanitaires et de paix. La priorité accordée aux capacités de projection de puissance constituera une importante réponse aux nouveaux défis maritimes, mais également aux conflits terrestres et aux opérations de secours en cas de catastrophe.

Enfin, l'établissement de ZEE a fait en sorte que, pour de nombreux pays souhaitant protéger leurs ressources marines et consolider leur position stratégique, la souveraineté territoriale et la surveillance sont devenues des priorités. La création de la zone d'exclusion de 200 milles marins et la recrudescence des menaces asymétriques (terrorisme, piraterie, contrebande) dans les eaux territoriales ont amené les marines à se moderniser. Ainsi, de nombreuses forces armées privilégient maintenant des navires légers et rapides en mesure de mener des opérations en eaux littorales. Ces actifs navals font en sorte que de petites marines et des forces policières peuvent patrouiller efficacement leurs côtes à faible coût. Le recours croissant à des véhicules aériens/maritimes télépilotés, une couverture radar élargie et l'utilisation d'aéronefs de patrouille maritime ont amélioré la surveillance des eaux territoriales. Plusieurs pays ont également créé des services paramilitaires (p. ex. des gardes côtières) affectés à la surveillance maritime. Ces forces très souples se prêtent bien à des tâches précises telles que des fonctions reliées à l'application de règlements maritimes et la protection de la souveraineté, mais peuvent également jouer d'autres rôles auxquels les marines ne sont pas bien adaptées, tels que la recherche et le sauvetage, la protection du milieu marin et la surveillance de la navigation intérieure.

Bref, les marines modernes s'adaptent au nouveau contexte de sécurité. Si leurs rôles et missions traditionnels demeurent, de nouveaux impératifs ont élargi la portée de leurs responsabilités.

Ce que réserve l'avenir

Si, au cours des décennies à venir, la marine américaine continuera d'être la puissance maritime dominante, la concurrence entre les marines pour le contrôle régional des mers demeure féroce. L'approvisionnement naval est en hausse dans plusieurs pays pressés d'accroître leur influence maritime. Les gouvernements et autres parties

Enjeux fonctionnels

intéressées reconnaissant l'importance vitale de protéger les routes de navigation de la planète et de garantir la liberté qui, depuis des siècles, caractérise les océans, l'importance de la sécurité maritime continuera d'augmenter. Il est clair que cette liberté doit aujourd'hui cohabiter avec l'ordre et la stabilité, de sorte que la nécessité d'élaborer des solutions internationales durables qui sont non seulement efficaces, mais qui reflètent la nature changeante et multidimensionnelle du contexte maritime, est plus pressante que jamais.

août 2005 – *Mathieu Bussières*

La sécurité pétrolière : une capacité problématique

Le pétrole demeure fondamental pour l'économie mondiale. Il constitue la principale source d'énergie de la planète et devrait le rester pour des décennies à venir. Pour cette raison, les pays développés estiment que la sécurité pétrolière est un élément crucial de leur sécurité nationale. En gros, l'objectif de la sécurité pétrolière consiste à maintenir intact l'accès à des quantités de pétrole ou de produits pétroliers raffinés suffisantes pour assurer le maintien de l'activité économique. Tout acte qui perturbe ou menace de perturber cet accès représente donc une menace à la sécurité nationale.

Au cours des dix-huit derniers mois, l'économie mondiale a connu une série de prix records du pétrole, dus en bonne partie à la croissance soutenue de la demande. À cet égard, les économies émergentes de la Chine et de l'Inde mènent le bal. Les États-Unis ont longtemps été le plus grand consommateur de pétrole du monde, comptant pour environ 25 % de la consommation annuelle. Depuis 2000, la Chine et l'Inde représentent toutefois près de 33 % de la demande. Dans un marché capable de soutenir cette demande, il ne s'agirait pas d'un défi stratégique pour un pays quelconque; mais le marché mondial du pétrole s'approche rapidement du point auquel la demande dépassera la capacité de production, ce qui se traduira probablement par une offre inadéquate et des tensions associées à la sécurité pétrolière découlant de la concurrence croissante entre les différents pays tentant de répondre à leurs besoins. Ce problème est exacerbé par l'augmentation d'activités internationales d'extraction par des sociétés d'État chinoises et indiennes qui modifient la dynamique du marché en y introduisant une concurrence inégale. Ces activités pourraient empêcher des entreprises et, par extension, d'autres États dont les marchés sont en émergence, d'avoir accès à du pétrole. Des préoccupations liées à la rareté de l'offre ont également contribué à accroître la concurrence diplomatique entre les grandes puissances, plus particulièrement la Chine et le Japon, en ce qui concerne l'emplacement d'oléoducs. Enfin, la vulnérabilité du marché à des pénuries s'est traduite par une augmentation de la valeur stratégique d'actions visant des infrastructures pétrolières par des groupes terroristes et insurgés du monde entier, rehaussant ainsi le risque d'attaques et nécessitant une réponse adéquate en matière de sécurité. Ce chapitre examine ces enjeux et leurs impacts potentiels.

Des changements dans le contexte stratégique pétrolier

Jusqu'à tout récemment, le marché mondial du pétrole a généralement bénéficié d'un approvisionnement adéquat. Les tensions associées à l'accès au pétrole découlaient d'actions politiques plutôt que de problèmes d'approvisionnement. Les crises du pétrole des années 1970 et 1980, par exemple, n'étaient pas le résultat d'un approvisionnement insuffisant, mais plutôt de mesures politiques. La première crise de 1973-1974 découlait du mécontentement arabe envers l'appui des États-Unis à Israël durant la guerre du Kippour. La deuxième était le résultat de la colère arabe envers l'occident dans la foulée du renversement du shah d'Iran, en 1979. Dans ces deux cas, l'OPEP et d'autres grands fournisseurs étaient en mesure d'utiliser le pétrole comme outil politique. Aujourd'hui, ces États présentent des populations beaucoup plus importantes qui dépendent de recettes

pétrolières stables et risquent donc de provoquer une agitation interne s'ils utilisent le pétrole comme arme politique pendant de longues périodes. De plus, les pays industrialisés, ayant tiré des leçons de ces crises, ont mis en place de mécanismes internationaux de marché visant à contrer les embargos et à accumuler des réserves stratégiques de pétrole afin de protéger leur économie contre des perturbations de courtes durées. Un autre facteur limitant l'utilité des embargos est le nombre accru de producteurs pétroliers sur la scène mondiale et, par conséquent, une capacité accrue de diversification de l'approvisionnement. La diversification de l'approvisionnement constitue en fait un important élément de la stratégie de sécurité pétrolière de la plupart des pays industrialisés. Ensemble, ces facteurs ont limité l'efficacité des embargos pétroliers en tant qu'outil stratégique.

L'écart décroissant entre l'offre et la demande constitue un autre important changement. Les dernières années ont vu une augmentation de la demande mondiale de pétrole, et les prévisions indiquent que cette tendance se maintiendra. En 2004, la consommation mondiale quotidienne de pétrole était de 82,5 millions de barils, et elle devrait atteindre les 95,7 millions de barils d'ici à 2010. Cette augmentation sera en bonne partie attribuable à la demande croissante de la Chine et de l'Inde découlant de la croissance de leurs économies, dont on estime que l'efficacité énergétique est jusqu'à trois fois inférieure à celle des pays développés. Outre l'augmentation de la consommation industrielle, l'utilisation par la Chine d'essence et d'autres produits associés à l'automobile devrait connaître une augmentation radicale avec l'augmentation du nombre de propriétaires de véhicules privés. Certaines études suggèrent qu'il pourrait y avoir 140 millions de voitures appartenant à des particuliers en Chine d'ici à 2020, soit près de six fois le nombre actuel de 24 millions. Cela se traduira par une importante augmentation de la consommation pétrolière, à moins que des véhicules ne fonctionnant pas aux carburants fossiles constituent la majorité de ces nouvelles automobiles. Or, à court terme, cela semble peu probable.

La croissance de la demande ne devrait pas, en soi, modifier les perspectives stratégiques en ce qui concerne le pétrole. Toutefois, le problème auquel le monde est actuellement confronté, et qui devrait s'amplifier, est une capacité d'approvisionnement inadéquate. Certaines estimations indiquent que la demande dépassera l'offre livrable d'ici à 2006, année où cet écart devrait être d'un million de barils par jour. D'ici à 2010, il est prévu que cet écart atteindra 8,9 millions de barils par jour. Ces pénuries ne seront pas le résultat de réserves inadéquates, mais plutôt de capacités d'extraction et de raffinage insuffisantes. Il est remarquable de noter, en outre, qu'aucune nouvelle raffinerie n'a été construite aux États-Unis depuis 1981 et que, malgré une efficacité accrue, la capacité globale des États-Unis est telle que, même si leurs raffineries existantes fonctionnent à 96 % ou 97 % de leur capacité, elles arrivent tout juste à répondre à la demande actuelle. La marge d'erreur est donc très mince en cas de fermeture prolongée d'une grande raffinerie. L'ouragan Katrina l'a clairement souligné en causant la fermeture provisoire de près de 15 % des capacités de raffinage américaines. Les marchés ont très rapidement réagi à cette catastrophe, comme l'indique l'augmentation marquée des prix de l'essence. Aucune nouvelle raffinerie ne devrait entrer en exploitation aux États-Unis avant 2007, de sorte que cette vulnérabilité persistera. À l'échelle mondiale, les perspectives ne sont guère plus reluisantes, puisque qu'on s'attend la capacité de raffinage n'augmentera que de 700 000 barils par jour en

2005. Outre les catastrophes naturelles, il est possible que la croissance de la demande dépasse la capacité de raffinage à court terme. Un autre défi auquel est confrontée l'industrie pétrolière est dû au fait que cette dernière exploite pratiquement toutes les réserves de pétrole facilement accessibles et exploitables. Les nouveaux champs présentent généralement d'importants défis technologiques qui limitent leur productivité. Si le fort cours du pétrole peut rendre profitable l'exploitation de sites auparavant non économiques, l'exploitation et la commercialisation de ces nouvelles ressources nécessitent une plus grande consommation d'énergie que celles de ressources traditionnelles. Aussi, le rendement de ses sites, en terme de production nette de pétrole, est plus faible que celui de sources plus accessibles. L'époque du « pétrole facile » tire à sa fin.

L'impact d'un marché du pétrole aussi serré se fait sentir sur une base presque quotidienne. Toute perturbation substantielle de la production a un impact presque immédiat sur le prix du pétrole, ce qui indique que le marché roule déjà à capacité. Des événements récents, tels que l'agitation ouvrière au Venezuela ou au Nigeria, des attaques contre des oléoducs en Irak et la diminution de la capacité de raffinage découlant d'incendies ou d'ouragans aux États-Unis, se sont traduits par d'importants manques à gagner sur le plan de la production qui se sont reflétés dans l'augmentation des prix. Ces cours records du pétrole risquent de faire entrave à la croissance économique mondiale. À ce jour, cela n'a pas été le cas, car les consommateurs ont continué d'acheter des produits tant pétroliers qu'autres, un phénomène en partie dû au fait que les coûts d'emprunt restent faibles, de sorte que les coûts énergétiques n'ont pas encore ralenti la croissance économique. Toutefois, il est possible que le maintien de cours du pétrole élevés se traduise par des tendances inflationnistes et, à terme, une période de repli économique à l'échelle internationale. Cette éventuelle atteinte à la sécurité économique pourrait entraîner une augmentation de l'instabilité politique dans certains marchés et, dans des cas extrêmes, provoquer des conflits armés.

La fin de l'ère du pétrole exerce une influence sur l'incertitude associée à la sécurité pétrolière et pourrait se traduire par un sombre avenir caractérisé par un accès inadéquat à des sources d'énergie nécessaires au maintien de l'activité économique et, éventuellement, à la satisfaction des besoins même les plus essentiels. La question du moment exact où la capacité de production pétrolière quotidienne atteindra son maximum puis commencera à diminuer est très controversée. Certaines estimations indiquent que ce maximum pourrait être atteint d'ici un an, alors que d'autres prévoient qu'il ne sera atteint que dans trente ans ou plus. Il est difficile d'établir ce moment exact puisqu'il dépend de projections de la production et de la consommation, ainsi que d'analyses scientifiques des réserves mondiales. L'estimation de l'ampleur des réserves demeure un exercice très incertain, compliqué par les intérêts particuliers des parties prenantes à la production pétrolière. Disons simplement que l'ère du pétrole aura une fin et qu'il est probable que cette dernière ait lieu avant le tournant du siècle. Son impact sur la sécurité énergétique mondiale dépend de la mesure dans laquelle la transition vers d'autres formes d'énergie sera avancée. Des efforts considérables sont actuellement en oeuvre visant l'évaluation de solutions de rechange telles que l'énergie éolienne, l'énergie solaire, les piles à hydrogène, l'alimentation par batterie, l'énergie nucléaire et la production d'énergie à partir de biomasse, entre autres. Si une ou plusieurs de ces solutions remplacent adéquatement le pétrole en tant que principal moteur d'activité économique,

la sécurité énergétique future sera assurée. En ce qui concerne la sécurité pétrolière, le passage à de nouvelles sources d'énergie transformera en profondeur la manière dont le monde actuel est divisé sur le plan stratégique. Les régions productrices de pétrole perdront de leur importance, à moins que cette importance repose sur d'autres intérêts.

Si les réserves stratégiques assurent une protection contre des perturbations de l'approvisionnement pendant de courtes périodes, elles ne peuvent soutenir adéquatement les marchés intérieurs sur une base prolongée. Par conséquent, des pénuries persistantes entraîneront une augmentation marquée de l'intérêt envers la quête de pétrole à l'échelle mondiale et auront d'énormes impacts économiques négatifs. Étant donné le problème de la capacité auquel le monde est confronté et la diminution probable de la production pétrolière à mesure qu'approche la fin de l'ère du pétrole, la possibilité de fréquentes pénuries de pétrole prolongées au cours des années à venir ne peut être écartée. Il est donc possible que les réserves stratégiques ne suffisent plus à compenser les manques à gagner en matière d'approvisionnement. Cela aura une profonde incidence sur le fonctionnement des économies et des sociétés. Toutes les activités de transport seront touchées, et le coût de pratiquement toutes les marchandises augmentera. Les capacités de déplacement des forces militaires devraient également souffrir de ces augmentations de coûts et de ces éventuelles pénuries de pétrole.

Vulnérabilités

Le pétrole est vulnérable à des attaques ou des perturbations tout au long du processus d'extraction, de transport, de raffinage et de commercialisation de produits auprès des consommateurs. Les menaces qui pèsent sur le pétrole comprennent des attaques terroristes, le vol, les pertes et perturbations accidentelles, des embargos et des interruptions associées à des phénomènes climatiques. L'impact de toute perturbation sur le marché mondial du pétrole continuera de se faire douloureusement sentir en raison du resserrement de l'offre mondiale, de sorte que les infrastructures pétrolières deviendront des cibles de plus en plus attrayantes pour les groupes terroristes et insurgés. Tous ces éléments perturbateurs doivent faire l'objet d'une réponse ou la sécurité pétrolière en souffrira.

Le transport du pétrole et des produits connexes est particulièrement vulnérable à de telles perturbations. Un pétrolier géant transporte près de 2 millions de barils de pétrole, soit près de 2,3 % de la demande mondiale quotidienne. Dans les conditions actuelles, l'arrêt ou le naufrage d'un seul pétrolier géant pourrait donc avoir des conséquences désastreuses sur le marché mondial. Trente-six millions de barils de pétrole en moyenne transitent quotidiennement par un des sept grands points de contrôle de la circulation maritime mondiale, à savoir le canal de Panama, le canal de Suez, le détroit de Bab el Mandeb, le Bosphore, le détroit d'Hormuz et le détroit de Malacca. Chacun de ces endroits pourrait être perturbé ou fermé en raison d'une attaque armée, d'un accident maritime ou de conditions climatiques extrêmes. Les principaux terminaux portuaires de pétrole présentent des vulnérabilités semblables. Tous ces endroits et les pétroliers qui les fréquentent sont vulnérables à des attaques par des terroristes, des insurgés, des pirates ou des organisations criminelles internationales. De telles attaques ont eu lieu ces dernières années et devraient se poursuivre à l'avenir. Des perturbations à long terme mettront à

l'épreuve la capacité des pays développés de compenser les pertes en faisant appel à leurs propres réserves stratégiques de pétrole.

Les oléoducs, qui ont été la cible d'attaques de plus en plus fréquentes ces dernières années, sont encore plus vulnérables que les installations de transport. Les pays développés et de nombreux pays producteurs ont mis en place des mesures visant à améliorer la sécurité des oléoducs en renforçant la surveillance et la sécurité informatique et en enfouissant les oléoducs. Toutefois, bon nombre des plus importants oléoducs de la planète passent par des régions très volatiles, telles que le Proche-Orient ou le Caucase, où le risque d'attaques est très grand. La fréquence des attaques contre des oléoducs a récemment augmenté, en raison, plus particulièrement, des actions d'insurgés en Irak, et de telles attaques devraient se poursuivre. Des dirigeants jihadistes, dont Oussama ben Laden, ont appelé leurs partisans à mener une guerre sainte contre les entreprises qui exportent du pétrole de pays musulmans. Outre l'Irak, la Tchétchénie, la Colombie, l'Inde, la Turquie et le Soudan ont également été le lieu d'attaques récentes contre des oléoducs. Ces attaques causent d'importants dommages aux infrastructures, perturbent l'économie mondiale en ajoutant une « prime de peur » d'environ 10 \$ au prix du baril, réduisent l'offre et accroissent le fardeau des instances chargées de protéger les oléoducs.

Des criminels, membres d'organisations internationales ou locales du crime organisé, ciblent également des oléoducs. Le Nigeria, un des principaux producteurs de pétrole du monde, est le lieu de nombreuses pertes découlant de telles activités. Certaines estimations indiquent que jusqu'à 20 % du brut nigérian passant par des oléoducs y est subtilisé. Si cette activité a une incidence moindre sur l'approvisionnement mondial que le terrorisme, puisque le pétrole concerné refait généralement surface par le biais du marché noir, elle entraîne périodiquement la destruction d'infrastructures et la perte d'approvisionnement dans les cas où des tentatives de voler le pétrole passant dans des oléoducs se soldent par des explosions ou des déversements. Quoi qu'il en soit, le vol de pétrole constitue un important problème sur le plan de la sécurité, d'un point de vue économique plus particulièrement, qui ne devrait pas s'estomper à court terme.

Bien que moins probable que d'autres menaces contre la sécurité pétrolière, la possibilité d'une guerre entre des États au sujet du contrôle de champs pétrolifères pourrait aussi se concrétiser au cours des années à venir. Les tensions entre le Nigeria et le Cameroun au sujet de la région potentiellement riche en pétrole de la péninsule de Bakassi pourraient se solder par un conflit armé majeur. Les deux pays revendiquent cette région frontalière, bien que la Cour internationale de Justice (CIJ) ait déterminé qu'elle appartenait au Cameroun. Malgré la décision de la CIJ, le Nigeria a retardé le retrait de ses troupes de la région et des forces armées des deux pays s'y échangent périodiquement des tirs. Avec le resserrement des capacités d'approvisionnement, d'autres conflits entre États au sujet du pétrole pourraient voir le jour.

Les intérêts pétroliers des grandes puissances

À titre de premier consommateur mondial de pétrole, les États-Unis déploient d'importants efforts pour assurer leur approvisionnement en pétrole. La diversification de l'approvisionnement en vue de minimiser les chocs découlant de perturbations constitue un important élément de la politique de Washington visant à assurer la sécurité pétrolière du pays. Dans leurs récents efforts de diversification, les États-Unis ont mis un accent

particulier sur le développement de l'industrie pétrolière africaine émergente, au large des côtes du golfe de Guinée plus particulièrement. Les compagnies pétrolières américaines ont beaucoup investi dans cette région et les forces armées américaines ont resserré leurs liens avec les pays riverains, en fournissant principalement de l'aide à la formation navale et du matériel au Nigeria. Ailleurs, les États-Unis ont facilité l'atteinte d'un accord entre divers membres d'un consortium visant la construction de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC). Le choix du trajet de cet oléoduc (de l'Azerbaïdjan à la Turquie en passant par la Géorgie) repose sur des motivations stratégiques et a pour but de permettre le mouvement de vastes quantités de pétrole du Caucase vers les marchés mondiaux, tout en contournant le Proche-Orient et la Russie. Des représentants américains ont choisi cette route en vue d'éviter que l'oléoduc soit pris en otage, politiquement ou économiquement, par des États du Proche-Orient ou la Russie. S'il ne passe pas par la région potentiellement volatile du Proche-Orient, l'oléoduc BTC traverse néanmoins des régions politiquement instables et il est donc enfoui sur la majeure partie de ses 1 760 km.

La Chine et le Japon déploient également des efforts considérables afin d'assurer leur sécurité pétrolière respective, notamment par le biais de la diversification de l'approvisionnement et d'initiatives diplomatiques associées à des oléoducs. À cette fin, ces pays ont tenté de persuader la Russie de construire un oléoduc qui leur serait avantageux. Les compagnies pétrolières chinoises ont également poursuivi activement diverses possibilités d'extraction à l'échelle mondiale. Récemment, une société chinoise signait une entente commerciale visant la construction d'un oléoduc qui transporterait du brut extrait des sables bitumineux de l'Alberta vers un terminal en Colombie-Britannique, d'où environ la moitié du volume quotidien de pétrole y transitant serait expédiée vers la Chine. Des compagnies pétrolières chinoises tentent également d'acquérir des concurrents occidentaux, comme en témoigne la récente tentative visant l'acquisition de l'importante société pétrolière américaine UNOCAL.

Pour ce qui est des activités outre-mer des pétrolières chinoises et indiennes, il s'agit de sociétés d'État qui disposent donc d'avantages commerciaux indus par rapport aux entreprises du secteur privé. À titre d'exemple, Beijing a bonifié les offres de ses compagnies pétrolières en y ajoutant d'attrayantes possibilités de développement connexes telles que la construction pratiquement gratuite d'usines ou d'autres infrastructures. Les entreprises privées ou cotées en bourse, qui doivent généralement répondre à leurs actionnaires, ne peuvent se permettre d'agir de cette manière et s'en trouvent donc désavantagées. Cette tendance ne devrait pas porter atteinte à la sécurité pétrolière mondiale, sauf que le pétrole produit par ces sociétés d'État est généralement réservé à leur État propriétaire, de sorte qu'il n'entre pas, dans les faits, sur le marché mondial. Avec le resserrement de la capacité mondiale, cette tendance pourrait priver de nombreux pays de pétrole, portant ainsi atteinte à leur sécurité pétrolière.

La Chine et l'Inde ne sont pas les seuls pays qui font appel à la nationalisation de sociétés pétrolières pour assurer leur sécurité pétrolière. L'Arabie saoudite, le Mexique, le Venezuela, le Nigeria, l'Irak, le Koweït, la Norvège et d'autres nations contrôlent également d'importantes sociétés pétrolières axées vers la mise en valeur de réserves pétrolières internes, à l'encontre des pétrolières chinoises et indiennes, qui mettent l'accent sur l'acquisition de réserves étrangères. La Russie a également tendance à

nationaliser sa production de pétrole en acquérant des sociétés qui avaient été vendues à des oligarques après la chute de l'Union soviétique. De nombreux analystes croient que des entreprises russes régies par les lois du libre marché amélioreraient l'approvisionnement. Toutefois, le programme du Kremlin visant à reprendre le contrôle des grandes sociétés pétrolières russes a compromis ces espoirs. Si cette approche pourrait ne pas avoir une incidence à long terme sur l'offre, elle confèrera toutefois à la Russie une influence politique tant et aussi longtemps que le pétrole jouera un rôle économique aussi crucial. L'augmentation du nombre et de la taille des sociétés pétrolières d'État est importante. Nombreux sont ceux qui croient que les grandes compagnies pétrolières privées telles que Royal Dutch/Shell, ExxonMobil, Chevron Texaco et TotalFinaElf dominent le marché international du pétrole. Cependant, selon la méthode de comparaison, certaines études indiquent que ce sont aujourd'hui des sociétés d'État qui disposent de la plus grande part du marché.

Conclusion

Le monde est entré dans une période d'approvisionnement incertain qui contribue à réduire la sécurité pétrolière mondiale. Le dénouement de cette situation dépendra de nombreux facteurs tels que des nouvelles technologies ou sources d'énergie, et leur capacité de répondre à la demande, ainsi que de la question de savoir si cette demande continuera, comme prévu, d'augmenter. Une augmentation de l'instabilité politique dans des États producteurs en voie de développement est probable si les cours du pétrole demeurent élevés, puisque ces derniers nourriront les perceptions d'iniquité découlant de la croissance des recettes pétrolières dans ces pays. La protection de la sécurité pétrolière constituera donc, à court terme, un important défi pour les nations industrialisées ou en développement. Il existe un potentiel de perturbations économiques, et les États devront mettre en place des mesures visant à les contrer ou en subir les conséquences. Ces mesures comprennent des efforts de diversification de l'approvisionnement et le développement de nouvelles sources d'énergie. La propension des sociétés pétrolières d'État à vouloir dominer la mise en valeur mondiale constitue également une tendance qui pourrait avoir des effets négatifs à l'avenir.

septembre 2005 – *Peter Johnston*

Postface

Le défi de l'analyste

Les États-Unis sont maintenant une «puissance révolutionnaire». Il en est ainsi parce que l'administration Bush veut changer le statu quo, alors qu'avant le 11 septembre, elle suivait la voie tracée par les administrations précédentes en gérant le statu quo international.

Comment l'analyste doit-il traiter le « séisme des puissances » centré sur la faille du 11 septembre? Tout d'abord, il faut nous intéresser aux objectifs et à la stratégie que poursuivent les États-Unis dans l'exercice de leur puissance afin de reconfigurer l'environnement de sécurité. Les analystes doivent donc constamment garder deux questions à l'esprit : premièrement, qui s'opposera aux États-Unis et pourquoi? et, deuxièmement, ces acteurs pourront-ils acquérir les moyens qui feront d'eux un « pair et concurrent » des États-Unis, capable de restreindre leur action?

Nous sommes habitués à l'environnement de sécurité internationale « tel qu'il est » et les analystes sont accoutumés à en traiter les « soubresauts » à intervalles réguliers. Bien avant le 11 septembre, nous cherchions à comprendre l'impact sur la sécurité des États voyous, de la prolifération des armes de destruction massive, du terrorisme, de la concurrence pour les ressources et des points chauds régionaux. Aucun de ces sujets d'analyse n'est nouveau. Il est temps de reconnaître, cependant, que tous les événements, tendances et développements concernant la sécurité dans le monde ne sont pas d'égale importance *stratégique*, et qu'il faut les analyser par rapport aux intérêts et aux objectifs des États-Unis.

La stratégie ne concerne pas l'aspect du monde, mais plutôt l'usage que font les dirigeants, quelle que soit leur idéologie, des moyens à leur disposition pour le changer à leur avantage. Nous ne savons peut-être pas à quel point Washington réussira à atteindre ses objectifs, mais nous pouvons déterminer qui, ou ce qui, pourrait lui faire obstacle, et les risques à prévoir au cas où il échouerait.

Mais les États-Unis ne sont pas le seul acteur, et ne peuvent pas imposer leur volonté. Nous savons que certains autres acteurs s'opposeront à la perte de leur puissance du fait de l'action des États-Unis. Nous savons aussi que certains craignent les risques que comporte le bouleversement du système international. Certains s'opposent à l'action des États-Unis à cause du prix à payer, en sang et en moyens financiers, dans ce qui peut sembler une guerre sans fin. Les opposants des États-Unis ne sont pas tous des « ennemis », mais certains le sont. Les ennemis, comme les alliés des États-Unis, peuvent influencer sur le succès ou l'échec de leurs objectifs.

Alors, quel est le défi de l'analyste aujourd'hui? C'est de reconnaître que l'analyse stratégique ne concerne pas ce que nous pensions savoir, et certainement pas le monde tel que nous voudrions qu'il soit. Elle consiste plutôt à se demander qui sont ceux qui veulent changer l'état des choses, comment ils veulent le faire, s'ils y réussiront, et quels sont ceux qui s'opposent au changement. Elle concerne l'environnement d'aujourd'hui. Durant les « séismes des puissances » antérieurs, nous aurions étudié l'attrait de l'idéologie de la Révolution française et les résistances qui s'y opposaient, ou le mécontentement allemand suscité par le statut relatif de sa puissance durant la période des guerres mondiales.

L'analyste, aujourd'hui, doit observer comment la «puissance révolutionnaire» d'aujourd'hui, les États-Unis, transforme le monde.

septembre 2005 – *Peter Archambault et Charles Morrisey*

Afterword

The Analyst's Challenge

The United States is now a revolutionary power. It is so because the current Bush administration wants to change the international status quo, whereas prior to 9/11 it followed the path of previous administrations by managing it.

How does the analyst deal with this new “power earthquake” centred on the 9/11 fault-line? First and foremost, we must concern ourselves with the objectives and strategy of the United States as it exercises its power to re-shape the security environment. Analysts must therefore have in mind two questions at all times. First, who will oppose the US and why; and second, can they gather the capabilities of a “peer competitor” to restrict US actions?

We are used to the international security environment “the way it is” and analysts are used to dealing with its “tremors” on a regular basis. Long before 9/11, we worked to understand the security impact of rogue states, the proliferation of weapons of mass destruction, terrorism, resource competition and regional flash points. None of these is a new subject for analysts. It is time to recognize, however, that all events, trends and security developments in the world are not of equal *strategic* importance, and must be analyzed in terms of how they relate to US interests and objectives.

Strategy is, not about how the world looks, but rather how leaders, whatever their stripe, use the means at their disposal to change it in their favour. While we cannot predict with certainty how successful Washington will be in achieving its goals, we can identify who or what could stand in its way, and what consequences may come to pass if the US fails.

But the US is not the only actor, and it cannot impose its will on all situations. We know there are those that will oppose losing power as a result of US actions. We also know of those who are leery of the risks inherent in shaking up the international system. There also are those who oppose US actions because of the cost in blood and treasure to be paid in what may look like an open-ended war. Opponents of the US are not all “enemies,” but some are. Both enemies and allies, however, can affect the success or failure of US objectives.

So what is the analyst's challenge today? It is to recognize that strategic analysis is not concerned with what we thought we knew, and it is certainly not concerned with how we would like the world to be. Rather, it is concerned with who wants to change the way things are, how they want to do it, whether they will succeed and who opposes change. This is today's strategic environment. During past “power earthquakes,” we would have studied the appeal of, and resistance to, French Revolutionary ideology or, later, Germany's resentment of its relative power position during the period of the World Wars.

Today's analyst must examine carefully how today's revolutionary power, the United States, is transforming the world.

September 2005 – *Peter Archambault and Charles Morrissey*