



HAL
open science

Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU

David Ambrosetti

► **To cite this version:**

David Ambrosetti. Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU : Le Conseil de sécurité en audience. P.I.E. Peter Lang; Peter Lang B, pp.349, 2009, Regards sur l'international / International Insights, 10.3726/978-3-0352-6211-7 . halshs-00395276

HAL Id: halshs-00395276

<https://shs.hal.science/halshs-00395276>

Submitted on 20 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le
Conseil de sécurité en audience*

David Ambrosetti

Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009

Remerciements

L'auteur tient à remercier ses collègues qui ont consacré du temps et de l'énergie pour soutenir la parution du présent ouvrage, et au premier chef Barbara Delcourt (ULB), mais aussi Éric Remacle (ULB), Jean-Charles Szurek (CNRS, ISP), Johanna Siméant (Université Paris 1 Panthéon Sorbonne), ainsi que l'École doctorale de droit et science politique et le Conseil scientifique de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense. L'auteur pense également à ceux qui l'ont aidé lorsqu'il effectuait les recherches sur lesquelles s'appuie cet ouvrage, en particulier Dario Battistella (Institut d'études politiques de Bordeaux), Jean-Marc Châtaigner (Ministère français des Affaires étrangères), Dominique Darbon (IEP de Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique noire) et René Otayek (CNRS, CEAN).

Table des matières

Remerciements	7
Table des illustrations	11
Liste des sigles et acronymes	13
Introduction	15
CHAPITRE I. Normes sans éthique.	
Les enjeux pratiques de la sanction sociale	31
I. Les normes dans les Relations internationales anglo-américaines : une interprétation idéaliste et individualiste	32
II. Les normes pratiques dans l'étude du politique	55
CHAPITRE II. L'environnement normatif des décideurs de la politique étrangère de la France	79
I. Rivalités interétatiques et relations de clientèle	80
II. Saisir les ressources pour éviter les risques de sanction sociale négative.....	105
III. La régulation sociale des ressources mobilisées et ses risques	119
CHAPITRE III. Influence et légitimité.	
La négociation au Conseil de sécurité et ses normes	139
I. La quête de la légitimité, ou les fondements normatifs de l'influence	140
II. La mobilisation du Conseil de sécurité : Mots attendus, mots légitimes en matière de conflits armés en 1990-1994	157
III. L'idée humanitaire, l'espace médiatique et l'ONU : retour sur une ressource diplomatique	184

CHAPITRE IV. Une légitimation sous tension.	
La crainte d'un discrédit de l'ONU et ses effets	201
I. Le génocide rwandais : nouvelle visibilité internationale.....	203
II. Risques de discrédit de l'ONU et recul de l'influence française au Conseil de sécurité sur les dossiers des Grands Lacs	227
III. Nouvelles audiences, nouvelles ressources, et nouvelles vulnérabilités : un moteur de changement	251
CHAPITRE V. De la fabrique à la protection des récits légitimateurs. L'exemple du <i>lead</i> diplomatique au Conseil de sécurité.....	259
I. Éviter les échecs honteux dans les théâtres d'opérations : le <i>lead</i> diplomatique au Conseil de sécurité.....	260
II. Jouer le jeu de l'influence : apprentissages français	284
III. Les décideurs diplomatiques et leurs récits : mesurer les pressions normatives réciproques	298
Conclusion	313
Bibliographie.....	321
Index	341

Table des illustrations

Graphique 1 : nombre de discours officiels français invoquant le Rwanda dans le texte, en valeur cumulée	206
Graphique 2 : nombre d'articles du journal <i>Le Monde</i> consacrés au Rwanda (dans le titre ou le sous-titre), en valeur cumulée, parallèlement au nombre de discours français évoquant le Rwanda.	207
Graphique 3 : nombre d'articles du <i>New York Times</i> consacrés au Rwanda (dans le titre ou le sous-titre), en valeur cumulée.	210
Graphique 4 : nombre mensuel d'articles du <i>New York Times</i> évoquant le Rwanda (dans le texte).....	211
Graphique 5 : nombre d'articles du <i>Monde</i> et du <i>New York Times</i> évoquant le Rwanda (dans le titre), parallèlement au nombre de discours français concernant le Rwanda.....	212
Graphique 6 : Articles du <i>New York Times</i> concernant le Zaïre/RDC (cumulés).	242
Graphique 7 : Articles du <i>New York Times</i> évoquant le Zaïre dans le texte (par mois).....	243
Graphique 8 : Articles du <i>New York Times</i> concernant la Sierra Leone (cumulés).	277
Figure 1 : Adoption de la résolution 1080 du Conseil de sécurité en séance publique du 15 novembre 1996.....	240
Figure 2 : Environnement normatif des décideurs diplomatiques à l'ONU confrontés à des conflits armés.	304

Liste des sigles et acronymes

ACF	Action contre la faim
ACM	Actions civilo-militaires
AFDL	Alliance des Forces démocratiques de Libération (Congo-Kinshasa)
AFP	Agence France presse
APD	Aide publique au développement
APR	Armée patriotique rwandaise
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
Cellur	Cellule française interministérielle d'urgence et de veille
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DAH	Délégation à l'action humanitaire du ministère français des Affaires étrangères
DAOI	Direction d'Afrique et de l'Océan indien du ministère français des Affaires étrangères
DFID	Department For International Development
ECHO	Office d'aide humanitaire de la Communauté européenne
ECOMOG	Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group (Liberia, Sierra Leone)
FAR	Forces armées rwandaises
FIDH	Fédération internationale des droits de l'homme
FORPRONU	Force de protection des Nations unies (ex-Yougoslavie)
FPR	Front patriotique rwandais
HCCI	Haut Conseil de la coopération internationale (France)
HCR	Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies
IMATT	International Military Assistance Training Team
MINUAR	Mission des Nations unies au Rwanda
MINUSIL	Mission des Nations unies en Sierra Leone
MONUAR	Mission d'observation des Nations unies au Rwanda
MONUSIL	Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone
MONUC	Mission des Nations unies en République démocratique du Congo
MSF	Médecins sans frontières
NPFL	National Patriotic Front of Liberia

NUOI	Direction des Nations unies et des Organisations Internationales du ministère français des Affaires étrangères
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies
ONU	Organisation des Nations unies
ONUSOM	Opération des Nations unies en Somalie
OUA	Organisation de l'Unité africaine
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RCD	Rassemblement congolais pour la Démocratie (Congo-Kinshasa)
RDC	République démocratique du Congo
RUF	Revolutionary United Front (Sierra Leone)
SAH	Service d'action humanitaire du ministère français des Affaires étrangères
TPIR	Tribunal pénal international pour le Rwanda (Arusha)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNITAF	United Task Force (Somalie)
UPC	Union des Patriotes Congolais (Congo-Kinshasa)
URSS	Union soviétique
USAID	US Agency for International Development
ZHS	Zone humanitaire sûre

Introduction

For the Prince, then, the new doctrine was nearly as constraining as the old one. Moreover, it soon revealed itself as rather unhelpful: whereas the traditional standards of virtuous behavior were difficult to attain, interest turned out to be correspondingly difficult to define. It was easy enough to say in general that the interest of a king is to maintain and increase the power and wealth of his realm, but this principle hardly yielded precise 'decision rules' in concrete situations.

Albert O. Hirschman (*The Passion and the Interests. Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, p. 35)

[...] une activité orientée vers une tâche précise tend à se transformer en une activité orientée vers la communication ; la façade derrière laquelle on présente le rôle peut convenir aussi à d'autres rôles différents, à des degrés divers, en sorte qu'elle risque de ne pas convenir tout à fait à aucun rôle précis ; l'acteur demeure suffisamment maître de lui-même pour maintenir un consensus temporaire ; il donne une impression idéalisée en mettant certains faits en évidence et en cachant d'autres ; il maintient la cohérence de l'expression en se gardant des dissonances mineures avec plus de soin que ne le justifierait, de l'avis du public, le but déclaré de sa représentation.

Erving Goffman (*La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La représentation de soi*, p. 67).

I. Intervenir dans les violences des autres : une inflexion

Une séquence, aujourd'hui bien connue, nourrit la réflexion développée dans cet ouvrage. En octobre 1990, le président français François Mitterrand et ses conseillers lancent des parachutistes français pour éviter la défaite du régime du président-général Habyarimana sous les

coups du Front patriotique rwandais (FPR). Cette opération *Noroît* s'inscrit dans une tradition d'interventions armées françaises en Afrique depuis les décolonisations. Cette fois, le régime aidé emprunte une direction « ethniciste » particulièrement haineuse et violente, sans que cela ne remette sérieusement en cause l'appui militaire français. Parallèlement, toutefois, l'action de la diplomatie française au Rwanda vise dès 1991 à favoriser le partage du pouvoir entre le régime et son opposition politique non violente, pour parvenir à un accord de paix entre un gouvernement rwandais élargi et ses assaillants. En février 1993, cette action se porte à l'ONU, au profit de la signature d'un accord de paix, à Arusha le 4 août 1993, et au profit d'un déploiement de Casques bleus, relayant les parachutistes français. Mais dans les heures qui suivent l'attentat contre l'avion qui transportait Juvénal Habyarimana, le 6 avril 1994, le colonel Théoneste Bagosora, membre du cercle restreint autour du président défunt, parvient à porter au pouvoir ceux qui, au sein de ce cercle restreint, et plus largement au sein de l'appareil d'État et de la classe politique rwandaise, soutiennent la solution génocidaire contre les Tutsi. En réponse, les différents acteurs extérieurs quittent le pays et détournent le regard, laissant entre 500 000 et un million de personnes périr en moins de trois mois.

Deux mois et demi après le début du génocide, l'Élysée opte pour une opération militaire, *Turquoise*, sous mandat de l'ONU, un mandat « strictement humanitaire » qui empêche une confrontation frontale et ouverte avec la rébellion, finalement victorieuse. C'est là la première intervention militaire placée sous le signe humanitaire à l'instigation de Paris et sous son commandement. Deux ans et demi plus tard, une nouvelle contestation militaire du pouvoir intervient, au Zaïre cette fois, non sans lien avec le génocide de 1994. Le président-maréchal Mobutu demande l'appui de Paris face à une rébellion appuyée par la nouvelle Armée patriotique rwandaise. Cette fois, aucune force armée française du type de l'opération *Noroît* n'est dépêchée au Zaïre. Paris plaide bien pour un déploiement armé multinational sous mandat de l'ONU. Malgré la rhétorique humanitaire « salvatrice » qu'épouse alors le Conseil de sécurité dans les médias internationaux, l'opération n'a pas lieu, les violences ne sont pas interrompues par l'ONU, et la rébellion l'emporte. Un an plus tard, en août 1998, les nouveaux chefs politiques de la région renouent avec la guerre, au Zaïre devenu République démocratique du Congo (RDC). À cette date, l'option militaire n'est plus envisagée à Paris, qui entame une période de réformes de sa politique africaine, et de retrait, en réalité. Parallèlement, les opérations de maintien de la paix de l'ONU connaissent un fort regain d'activité dans les théâtres de conflits, en particulier sur le continent africain. Dernière séquence de notre trame, l'opération *Artémis* durant l'été 2003 en Ituri (RDC) marque un

retour à la voie militaire par Paris, mais toujours avec mandat humanitaire de l'ONU et cette fois sous l'étendard de l'Union européenne.

Dans cette séquence, les décideurs français révèlent deux évolutions dans leurs pratiques. La première consiste à préférer la mobilisation de l'ONU (et de l'Union européenne, depuis 2003) au déploiement militaire unilatéral traditionnel. La seconde concerne la mobilisation d'une argumentation strictement humanitaire, qu'on supposera éloignée des préoccupations traditionnellement premières des décideurs de toute politique étrangère. À partir de ces questions bien délimitées, le présent ouvrage invite à une exploration des pratiques des acteurs internationaux confrontés aux violences politiques « lointaines », violences « des autres ».

Le réalisme politique appelle à la prudence. Il suggère l'hypothèse que la compétition pour l'influence politique sur la scène internationale s'est portée dans ces institutions intergouvernementales, et qu'elle se joue dans la capacité d'une diplomatie à obtenir un mandat de l'ONU et l'engagement de moyens collectifs de la part de ses partenaires rivaux au service de ses intérêts de puissance, au profit de forces politiques amies ou au détriment de forces hostiles. Et pour ce faire, la rhétorique humanitaire semble fournir la nouvelle liturgie mobilisatrice. Soit.

Néanmoins, lorsqu'on observe le travail quotidien de décideurs diplomatiques à l'ONU, il est difficile de voir autre chose que des routines quotidiennes, des échanges froids et souvent courtois, des échéances à respecter, des déclarations officielles à énoncer, des enjeux techniques à incorporer, autant de choses à faire et à ne pas faire. Et la figure de prince machiavélien s'évanouit sous un amas de documents, de paroles, de débats techniques. Ces derniers sont fondamentaux. Ce sont eux qui retiennent l'attention, et canalisent l'essentiel de l'énergie dépensée. Ils traversent la plupart des relations, d'hostilité ou de confiance. Dans ces choses faites ou bannies percent souvent des sentiments bien plus prosaïques que l'appétit de puissance pour l'État que l'on sert : des satisfactions face au travail accompli, des craintes pour soi et des opportunités saisies, inspirées par des ambitions personnelles et professionnelles, mais aussi des espoirs pour les situations traitées, en particulier lorsqu'elles sont dramatiques. D'ailleurs, vu de près, on ne voit pas bien ce que ces « professionnels » du réalisme politique et de l'intérêt national ont de particulièrement immoral, au regard des autres champs sociaux où se dispute le pouvoir (tels que l'économie).

II. Une sociologie politique des pratiques diplomatiques

Vu cette temporalité très serrée, très dense, les ressorts du changement dans les pratiques adoptées par ces décideurs sont difficiles à

percevoir. Non pas qu'ils soient soigneusement et constamment cachés ; ils semblent davantage noyés dans ces multiples enjeux du quotidien, si bien que les acteurs ajustent leurs comportements et s'habituent aux évolutions bien avant qu'elles aient été identifiées comme telles, dans leur relative cohérence. Interrogé par l'auteur de ces lignes sur les évolutions de l'action de la France dans les Grands Lacs africains entre 1990 (Rwanda) et 1996 (Zaïre), un ancien ambassadeur de France à l'ONU s'exclama, surpris que l'on ne partageât pas l'évidence de la réponse : « Mais c'était une tout autre époque ! ». En quoi était-elle « tout autre » ? Quelle révolution copernicienne avait donc soufflé sur la politique étrangère, ou africaine, de la France entre octobre 1990 et octobre 1996 ? « Beaucoup de choses... à l'ONU, mais aussi... ». Ce n'était certes ni le lieu ni le temps pour une telle théorisation des événements, ici amorcée par notre interlocuteur. Celui-ci n'a en effet aucunement besoin de s'interroger tous les matins sur les causes d'une telle évolution, pour y répondre de façon *appropriée*. Il l'a vécue « de l'intérieur », depuis sa position propre, et y a réagi par une série d'ajustements quotidiens, parfois infimes, en sondant sans cesse ses pairs et son environnement ; cette évolution a tout d'une « évidence » pour lui. On admettra que pour l'observateur extérieur, même s'il n'ignore pas la fin de la guerre froide et le renouveau subséquent de l'ONU au début des années 1990, rien *a priori* ne rendait cette évolution *nécessaire* dans cet intervalle précis de temps. « Et je vous concède que le Rwanda a fait partie du tableau »¹.

À travers l'analyse des réponses aux violences des autres, le présent ouvrage veut réintroduire la nature *politique* propre au travail diplomatique, c'est-à-dire sa capacité à conforter certaines positions de pouvoir et à en fragiliser d'autres, et ce à la fois dans l'espace étatique/national (interne) et sur la scène internationale (externe). Pour ce faire, une dimension spécifique est approfondie dans cet ouvrage. Pour l'heure, appelons cette dimension la *pression des audiences*, pour reprendre une formule mise en avant par Antoine Vauchez à propos d'un tout autre domaine d'étude (la sociologie du droit)².

Ce pont dressé vers la sociologie n'est pas fortuit. Il permet de mieux comprendre le sens donné à ce concept d'audience, et l'enjeu politique qu'on y perçoit. Partons de l'interprétation relationnelle du pouvoir que proposent les sociologues. Le pouvoir ne constitue pas un bien qu'on capture et qu'on actionne pour en jouir, ni d'une masse physique qu'on accumule avant de la confronter à celle d'autrui. Inspiré de cette inter-

¹ Entretien avec l'auteur, Paris, juin 2008.

² Antoine Vauchez, « Entre droit et sciences sociales. Retour sur l'histoire du mouvement Law and Society », in *Genèses*, n° 45, Paris, 2001, p. 145-146.

prétation sociologique, nous accordons au pouvoir les traits de *positions sociales*, des positions que des individus se voient reconnaître par autrui au cœur d'institutions politiques, étatiques ou locales, mais également au cœur d'institutions multilatérales, d'appareils bureaucratiques nationaux ou internationaux, de réseaux d'échange de biens et d'informations, et d'autres formes d'institutions plus ou moins formalisées. Une fois reconnues, ces positions confèrent à leurs titulaires certaines prérogatives pour l'organisation de la vie du groupe ; elles les dotent aussi de certains avantages. Mais elles font également peser sur eux un ensemble d'attentes collectives. La somme de ces attentes constitue le soubassement – un soubassement *normatif*, dirons-nous – propre à toute position de pouvoir. En ce sens, celle-ci offre d'une main un sentiment de sécurité et de confort mental qu'elle reprend de l'autre. Est-ce faire preuve de psychologisme que d'y voir simultanément la conquête d'un abri face aux risques de relégation et d'ostracisme, et la source immédiate d'une nouvelle inquiétude, celle de perdre ce refuge dans lequel on vient de pénétrer ? C'est en tout cas l'hypothèse fondamentale qui guide notre propos.

La politique internationale peut ainsi être interprétée non seulement comme un exercice de conquête de positions de pouvoir ou d'influence qui se disputent « à l'international », sur la scène internationale, mais également comme un exercice d'*évitement* des « coups » qui pourraient fragiliser de telles positions déjà reconnues, aux yeux des *audiences* qui précisément reconnaissent ces positions. Le corollaire de cet exercice est la recherche de l'acquiescement, de l'acceptation, dans ses formes les plus quotidiennes, et souvent les plus informelles, tacites. Comment gagne-t-on et entretient-on l'acquiescement à l'égard d'une position permettant d'agir sur la scène internationale ? Quelle est, en politique internationale, la portée des enjeux de reconnaissance collective, des contraintes de crédibilité et d'image, des exigences de conformité et de distinction, des pratiques de légitimation ?

L'usage de la notion de « coup », ci-dessus, entend éloigner immédiatement le propos d'une interprétation formaliste et normative de la légitimité. Il plaide au contraire pour une réinsertion de « l'activité tactique des protagonistes », « des mobilisations auxquelles ces protagonistes procèdent au cours des compétitions et affrontements qui constituent la trame des rapports politiques », pour « un déplacement de l'intérêt théorique vers ce qui se joue *dans* les processus de crises eux-mêmes, dans les *échanges de coups* qui y interviennent », comme l'a montré Michel Dobry pour toute étude sociologique de l'objet « crise politique ». Par « coup », ce dernier entend les « actes et comportements individuels ou collectifs qui auront pour propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes d'un conflit concernant le comportement des

autres acteurs, soit ce que Goffman appelle leur situation existentielle (c'est-à-dire, en gros, les rapports entre ces acteurs et leur environnement), soit encore, bien entendu, les deux simultanément, la modification de cette situation existentielle s'accompagnant presque toujours d'une transformation des attentes et des représentations que se font de la situation les différents acteurs »³.

Ici, l'étude du pouvoir rencontre l'étude des *normes*. En tant qu'attentes collectives reconnues au sein d'un groupe social à un temps *t*, les normes constituent les bornes de l'acceptable et de l'inacceptable, du conforme et du non conforme. C'est dans la perception des normes existantes et dans les réponses qu'on leur apporte que se jouent la légitimation, la crédibilité, la conformité et la distinction.

Contrairement à ce que peut laisser croire tout un pan de la science politique qui étudie les relations internationales, la dimension normative ne recoupe que très marginalement les idées explicites du bien et du mal, le domaine de l'éthique. La sensibilité au risque de coups pousse davantage à la compréhension des formes les plus pratiques de l'exercice du pouvoir. Cela va à l'encontre des analyses très influentes dans la discipline des Relations internationales, en particulier outre-atlantique. Les approches réalistes se focalisent certes sur le coup reçu et le coup évité, mais elles refusent d'inscrire la compétition politique dans des jeux de *reconnaissance* socialement situés. Celles qui leur répondent avec succès, aujourd'hui les approches « constructivistes », soulignent l'importance de cette construction sociale des identités et des positions des acteurs mais évacuent souvent toute perception de risque dans ces processus, au profit d'une adhésion à des idées éthiques, jugée déterminante. Et toutes, ou presque, envisagent l'État comme acteur.

La présente tentative de surmonter cette alternative en refusant de résumer la norme à la seule réflexion éthique pourra intéresser, nous l'espérons, celles et ceux conduits à manipuler la dimension normative tout en considérant la compétition pour le pouvoir et l'influence, c'est-à-dire le conflit. Il s'agit même de resituer la compétition et le conflit dans leur environnement normatif, de les comprendre au travers des mécanismes normatifs qui les sous-tendent.

III. Normes et légitimités : la réponse multilatérale aux « crises » humanitaires

Portons donc le regard sur des pratiques internationales placées sous le signe de l'obligation morale, et souvent dotées d'une forte charge

³ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 (1986 pour la 1^{re} éd.), p. 15 et p. 21.

émotionnelle, pour en démêler les enjeux de reconnaissance collective et de légitimation, les contraintes d'image, les craintes pour le discrédit et le déclassement. C'est là une façon de montrer l'écart entre les croyances normatives, les idées du Bien, qui sont diffusées *via* ces pratiques et les normes « pratiques » qui les sous-tendent effectivement. Cet ouvrage porte sur les pratiques engagées par des décideurs étatiques accompagnés par d'autres organisations en réponse aux violences « des autres », au cœur des crises et conflits armés « extérieurs ». Crises aux conséquences immédiates les plus graves en termes de mise en péril de la vie humaine, *elles sont souvent porteuses de faibles urgences et de faibles risques pour les acteurs de ce domaine*. C'est là un premier constat que nous voulons établir.

Ce constat ne signifie pas l'absence totale d'urgence : notre ambition est précisément de montrer qu'*une telle faiblesse des urgences et des risques perçus par ces acteurs ne va pas de soi* ; elle est le fruit d'un travail social, en grande partie discursif, essentiellement à destination des acteurs médiatiques à large diffusion publique. Or, *lorsque les digues rhétoriques qui contiennent les risques à un niveau limité vacillent, l'urgence réapparaît, plus crûment*. C'est cette urgence que nous voulons restituer, pour mieux en mesurer la portée politique.

Face aux crises et aux conflits jugés « périphériques », la digue rhétorique que les décideurs étatiques dressent le plus souvent s'inscrit dans le registre de l'obligation morale, bien plus que dans les domaines de politique internationale jugés autrement plus vitaux pour la sécurité des États que ces décideurs servent (tels que la dissuasion nucléaire ou les rivalités économiques). Cela est particulièrement vrai dans le cas des conflits d'Afrique subsaharienne qui ont rencontré le « succès » médiatique depuis la fin de la guerre froide, grâce à la référence croissante à l'*humanité* et au *droit* ou *devoir d'assistance humanitaire*, parallèlement au déclassement stratégique qui a frappé le continent dans l'immédiat après-guerre froide.

Le domaine de l'interventionnisme « humanitaire », aujourd'hui absorbé par l'univers plus large de la « gestion » ou de la « régulation » des crises et des conflits armés intraétatiques et régionaux, s'est fortement développé depuis la fin des années 1980, comptant de nombreux individus professionnalisés et mobilisant d'importantes ressources matérielles. La notion de « crise » n'offre pas une définition opérationnelle d'une situation en cours. Nous dirons qu'elle *invite* une série d'acteurs à se saisir de la question, à se pencher sur cette situation, dès lors qu'ils ont élaboré des *instruments* techniques destinés à répondre aux situations qualifiées de « crises ».

La gestion des crises, ce n'est pas la prise en charge de 'crises', mais l'utilisation d'instruments de gestion de crises (finalement, qu'il y ait crise ou non). C'est l'instrument qui permet de construire un domaine de compétence. Plutôt que de délimiter les frontières de l'espace d'intervention bureaucratique à l'aide d'une définition 'substantielle' de la crise, les acteurs élaborent un répertoire d'action, de procédures, des concepts⁴.

Étant donné l'importance de la « demande » de la part de décideurs politiques, on pensera ici sans mal – et sans nier la sincérité des vocations en présence et les périls bien réels encourus par ces acteurs – à une véritable course à la visibilité caractéristique des marchés très concurrentiels. Et l'on se gardera de penser cette relation de façon unidirectionnelle. Aucun analyste d'organisations liées à la décision politique ne peut manquer le poids des logiques organisationnelles, de l'enchaînement des actions bureaucratiques, dans l'élaboration des décisions et des « instruments » étatiques :

[C]omme le souligne Brian White, même s'il est rassurant de croire que ce sont les dirigeants gouvernementaux qui définissent les objectifs de politique étrangère et prennent les décisions importantes qui n'ont plus qu'à être mécaniquement appliquées par le personnel d'exécution, la réalité échappe largement à un tel schéma. Dans les systèmes de gouvernement hautement bureaucratés, la formulation et la mise en œuvre d'action de politique étrangère sont largement tributaires des contraintes qui pèsent sur ceux qui ont en charge de les préparer et de les opérationnaliser.

[...] Ce sont même eux qui, au contraire, proposent aux ministres des options politiques, suggèrent les instruments, formulent les stratégies et, avec un peu d'expérience, aiguillonnent le « choix » politique⁵.

Ces décisions et ces instruments intervenant dans un espace politique national et international déjà très bureaucraté, « le moteur de l'action, l'intérêt à agir ou l'*illusio* du bureaucrate (diplomate, militaire, financier, etc.) a bien souvent parti lié aux actions de ses collègues, de ses voisins, de ses concurrents dans les champs bureaucratiques et organisations de l'action extérieure »⁶.

⁴ Yves Buchet de Neuilly, « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion de crises », in Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidal (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006, p. 274-275.

⁵ Yves Buchet de Neuilly, article cité, p. 277-278.

⁶ *Ibid.*, p. 278-279. En relations internationales, voir surtout Martha Finnemore et Michael N. Barnett, *Rules for the World : International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004, sans oublier le classique mais toujours utile Graham Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1999 (2^e éd.).

Le génocide des Rwandais Tutsi commis au printemps 1994 en présence de Casques bleus de l'ONU et sans réaction internationale incarne l'écart entre le « projet » humanitaire et les enjeux quotidiens propres à l'espace diplomatique international. Dans ses prémisses comme dans ses prolongements, cette expérience est riche d'enseignements sur les attentes collectives et les risques politiques et professionnels associés aux pratiques interventionnistes dites « humanitaires » et/ou de résolution des conflits, tant dans les situations de désintérêt médiatique (début du conflit rwandais, conflit zaïrois/congolais) que dans celles les plus dramatiques et les plus chargées émotionnellement et politiquement (l'après-génocide rwandais, et dans une bien moindre mesure l'Ituri (RDC) au printemps 2003). L'approfondissement de cette expérience confère ainsi une familiarité avec les logiques et modes de pensée en présence dans ce domaine d'action internationale. Il permet de replacer les décideurs diplomatiques en charge de ces dossiers dans leur environnement diplomatique plus large, compris comme un environnement normatif dans lequel se jouent l'acceptation collective, la reconnaissance de positions d'influence données, le crédit et le discrédit.

Le Conseil de sécurité de l'ONU fournit une arène bien délimitée pour l'étude de cette scène diplomatique, et de ses acteurs plongés dans leurs activités tactiques. Le Conseil de sécurité constitue bien ce que Dobry appelle un *secteur*, c'est-à-dire une « zone limitée d'interdépendance tactique des acteurs ». D'où la conséquence suivante, qui guide l'investigation sociologique : « Les anticipations, appréciations, interprétations et, plus généralement, l'activité tactique de ces acteurs s'effectuent alors principalement en fonction des enjeux, des règles du jeu, 'officielles' ou 'pragmatiques', des catégories de ressources et de leur distribution particulière entre les divers acteurs individuels ou collectifs – c'est-à-dire aussi, pour une bonne part, entre les positions, plus ou moins institutionnalisées, qu'occupent souvent ces acteurs – et, surtout, des repères, indices et instruments d'évaluation, de prévisibilité et d'identification des situations spécifiques à chaque secteur »⁷.

Des « règles du jeu » multilatérales – changeantes et souvent non formalisées, c'est-à-dire « pragmatiques », ou « pratiques », dirons-nous – y sont donc repérées et « retranscrites », à partir de la séquence étudiée, mais aussi en résonance avec d'autres événements qui ont considérablement affecté le travail quotidien des individus siégeant au Conseil pendant cette période. La fin de la guerre froide, les hésitations de la première puissance mondiale, les échecs fortement médiatisés de l'ONU en Bosnie et en Somalie donnant lieu à une crise au sein de l'Organisation dans la deuxième moitié des années 1990, et enfin le renouveau

⁷ Michel Dobry, *op. cit.*, p. 101.

actuel du maintien de la paix à l'ONU depuis 2001, s'invitent ainsi dans l'horizon de l'observateur.

La grille d'analyse ici choisie pour interroger les pratiques interventionnistes en lien avec l'exercice même du pouvoir sur la scène internationale conduit à plusieurs niveaux de résultats. À propos des pratiques adoptées par la diplomatie française à l'ONU vis-à-vis des conflits rwandais et zaïrois/congolais au cours des années 1990-2003, le lecteur ne sera probablement pas surpris de constater l'insuffisance des référents interventionnistes invoqués pour comprendre les urgences « pratiquement » ressenties par les décideurs diplomatiques français et par leurs collègues membres du Conseil de sécurité. Questionner ces urgences pratiques en les replaçant dans l'environnement normatif de ces diplomates, dans les enjeux de reconnaissance collective qui les guident, les formes d'acquiescement tacite et les risques autour desquels s'organisent leurs compétitions pour l'influence, permet d'identifier certains mécanismes dans la quotidienneté du travail diplomatique au Conseil de sécurité.

IV. Division du travail diplomatique et positions d'influence dans la gestion des conflits armés

Un de ces mécanismes est celui qui conduit à la distribution des tâches de gestion multilatérale des crises et conflits armés entre membres du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans cette distribution se joue la reconnaissance de positions d'influence très informelles. Des délégations se trouvent ainsi à assurer le « *lead* » dans le suivi d'un dossier spécifique, selon la terminologie indigène aujourd'hui employée par les diplomates. Il s'agit pour l'essentiel d'assurer un rôle moteur dans l'organisation des négociations et dans la rédaction des projets de résolution du Conseil. On verra que cette position sociale informelle ne peut être systématiquement assimilée à une position politiquement dominante. Probable, cette position d'influence prééminente attachée au rôle de leader doit être empiriquement établie.

Mais notre questionnement porte plus encore sur *l'évolution qu'a connue cette position d'influence* potentielle, à partir de l'exemple de la diplomatie française au Conseil de sécurité. Le travail des diplomates français, et en particulier des représentants permanents de la France à l'ONU, repose sur un souci de prudence, sur un savoir-faire qui consiste à jouer le jeu multilatéral avec une relative discrétion, contre les tentations d'utiliser le Conseil de sécurité de l'ONU comme une tribune pour des postures de circonstance que l'on souhaiterait relayer bruyamment dans l'espace médiatique international. C'est là une sorte d'éthos spécifique au corps diplomatique, un corps que nous veillerons bien à distin-

guer des responsables politiques régulièrement appelés à s'exprimer au sein de l'ONU, et qui ne partagent pas nécessairement ce même éthos. La raison en est simple : comme Londres, Paris est très conscient de la précieuse ressource que constitue son siège permanent au Conseil, un siège fortement disputé et convoité par d'autres États tout aussi – voire plus – puissants dans les domaines militaire, économique ou diplomatique. Cette ressource ne saurait être manipulée avec légèreté à des fins électoralistes ou médiatiques contingentes. Cet « intérêt national » clairement défini s'est traduit en normes pratiques portées par l'institution diplomatique française, en attentes collectives effectives. Ces attentes interviennent dans la hiérarchisation des personnes au sein de cette institution, dans laquelle le poste de représentant permanent de la France à l'ONU occupe le haut de l'échelle (à côté de celui d'ambassadeur à Washington). Ces attentes favorisent ceux qui montrent la plus grande sensibilité au jeu multilatéral et à ses règles du moment, c'est-à-dire aux attentes de leurs différents partenaires, et qui consacrent la plus grande énergie à rechercher les compromis sans recourir à des postures publiques visant à placer la France sur le devant de la scène médiatique.

Avec l'opération *Turquoise*, et dans une moindre mesure avec *Artémis*, on assiste toutefois à une nouveauté significative. Le *lead* n'est pas assuré à la seule lumière des efforts patiemment fournis pour réunir les membres du Conseil sur une action collective de compromis, mais également en vertu des efforts de positionnement ponctuel de la France au centre de la scène médiatique internationale, au profit d'une posture de « sauveur », bras armé de l'esprit humanitaire. Une telle position de leader conquise d'abord dans l'espace médiatique à coups d'images et de bruyantes déclarations salvatrices, Washington l'a déjà expérimentée lors de son intervention en Somalie en décembre 1992, avant de l'endosser à nouveau en Bosnie (1995) puis au Kosovo (1999) par le biais de l'OTAN. Mais on retrouve la même logique dans l'engagement du Canada en faveur d'une opération armée humanitaire au Zaïre en octobre-novembre 1996 (l'opération *Assurance*, qui demeura à l'état de projet) ou encore dans l'engagement britannique en Sierra Leone en 2000-2001 aux côtés de la mission de l'ONU dans ce pays.

À la délégation qui la sollicite par l'une ou l'autre de ces voies, la position de leader lui est reconnue de façon informelle. Même dans le cas d'une opération armée soutenue par un « État-cadre » (ou un « État-pivot », selon les différents termes utilisés par les praticiens), les résolutions du Conseil qui les autorisent ne mentionnent pas l'identité de cet État. Parce qu'informellement reconnue, cette position de *leader* requiert la reproduction de comportements quotidiens par lesquels chaque membre du Conseil sanctionne positivement cette position, c'est-à-dire qu'il marque aux yeux de tous qu'il la reconnaît. La modification ou la

disparition de ces comportements quotidiens peut tenir à un mécontentement ouvert, mais aussi à de « simples » hésitations ou questionnements nouveaux. Même léger, ce changement de comportement porte en lui la menace d'une érosion de cette position sociale informelle pour l'ambassadeur qui occupe cette position, et ce sans aucune décision collective formalisée pour ce faire. Par des tels comportements modifiés, les membres du Conseil *sanctionnent négativement*, de façon individuelle, le détenteur de cette position de leader, puisque qu'ils montrent à leurs pairs qu'ils ne sont plus en mesure de lui reconnaître spontanément cette position de leader.

Or un tel message, plus ou moins spontané ou longuement réfléchi, est lui-même soumis à une réponse des autres, c'est-à-dire qu'il expose son auteur au risque d'une réaction différente, négative, de la part de ses pairs. Après plusieurs messages de la sorte, ces derniers peuvent en effet en conclure que les informations ou les analyses de cet ambassadeur montrent de sérieuses faiblesses ou incohérences, et qu'il ne doit plus être écouté avec la même attention sur le dossier considéré. Sa position d'influence informelle relative qui lui était reconnue sur la question serait ainsi perdue, et ce pour avoir refusé d'agir « normalement » à l'égard du leader bénéficiant de la confiance de ses autres partenaires. C'est en cela que cette reconnaissance répond à des considérations non seulement *stratégiques*, c'est-à-dire en considérant l'acteur isolé et le calcul rationnel et bien informé qu'il opère entre coûts et avantages, mais également *normatives*, c'est-à-dire en lien direct avec ce qui est collectivement attendu à un temps *t*, ou plus exactement en lien avec ce que chacun pense que les autres attendent et sont prêts à accepter collectivement – ou non – sur un sujet donné à un moment donné.

En 1993, la délégation française à l'ONU s'est vue reconnaître le *lead* à propos du Rwanda, grâce à une action prudente et soucieuse des attentes de ses partenaires au Conseil de sécurité. Après l'échec patent de cette ligne suivie par le Conseil face au génocide, elle a défendu une position beaucoup plus médiatique et « salvatrice », y compris en attribuant entièrement cet échec à l'ONU, ce qui a irrité certains de ses partenaires lors des discussions sur *Turquoise*. Parce qu'il contredisait l'attitude habituelle et qu'il avait produit des effets ambivalents, cet « exhibitionnisme » militaro-humanitaire médiatisé fut abandonné par la suite. Mais lors du conflit zaïrois en octobre 1996, Paris peine à se faire entendre de ses partenaires occidentaux au Conseil. L'ambassadeur français à l'ONU évite de placer la France dans cette position de sauveur ultime des réfugiés rwandais Hutu du Zaïre. Mais l'éclairage humanitaire est le seul à sa disposition qui conserve une portée relative au Conseil pour contrer les réticences britannique et américaine, et celles d'acteurs non gouvernementaux et médiatiques, qui font confiance au

nouveau pouvoir rwandais pourtant responsable de ces nouvelles violences. La mobilisation du Conseil échoue, finalement. La posture de sauveur humanitaire, arborée par le Canada avec le soutien français et d'autres membres du Conseil, n'y a pas suffi. Et celle plus traditionnelle de garant de la stabilité régionale, pourtant rôle normal du Conseil en vertu de la Charte, n'aura jamais permis de mobiliser ce dernier face à ces violences au Zaïre. Dans cette séquence, la délégation française a temporairement perdu sa position d'influence à la fois discrète mais prééminente à propos de cette région, devant le refus de ses partenaires occidentaux de la suivre sur ce dossier.

Ici, les routines furent troublées par de nouvelles entreprises de conquête militaire dans la région des Grands Lacs. Mais elles souffrirent également de l'entrée dans le jeu de nouvelles *audiences*, médias internationaux et organisations non gouvernementales, porteuses d'attentes en partie nouvelles. Orientée vers la satisfaction des attentes normales des membres du Conseil de sécurité, la diplomatie française a échoué à prendre en compte les attentes portées par ces audiences pour mieux les neutraliser, ou les contenir, quand ses partenaires-rivaux (britanniques et américains) ont, eux, exploité à l'envi ces audiences.

Cette prise en compte d'audiences plus larges conduit à considérer le traitement médiatique des « crises » étudiées et des actions internationales qui y furent menées. Sur cette scène médiatique se joue une part de l'image que les acteurs de la gestion de ces conflits – acteurs diplomatiques nationaux et intergouvernementaux mais aussi une quantité d'acteurs non gouvernementaux – portent sur la situation et sur le rôle de chacun. Il ne faudrait pas conclure ici que le travail entend souligner les bienfaits de « l'opinion publique » et la force irrésistible du fameux et pourtant discutable « effet CNN ». Au contraire, l'analyse relève les considérables apories et incohérences des décisions politiques alignées sur ces considérations d'image publique. Elle note surtout la multitude d'enjeux politiques déterminants pour le cours des événements, mais qui échappent pourtant entièrement à ces audiences plus larges. Ce que nous soutenons, en revanche, est que les collaborations et compétitions autour de la gestion des conflits armés ne peuvent accueillir tout type de stratégies générant tout type de conséquences. Ils sont « bornés » par le regard de l'extérieur. Pour le meilleur et pour le pire : si, à un temps *t*, certaines pratiques peuvent être mises en œuvre au nom du maintien de la paix à l'ONU dans la poursuite d'objectifs très éloignés des considérations humanitaires ou « pacificatrices » censées guider l'ONU (y compris des pratiques aux conséquences humanitaires ou déstabilisatrices extrêmement néfastes), d'autres ne le peuvent pas en vertu même de ces audiences qui regardent l'action de l'ONU – même de très loin.

L'objectif que nous nous sommes assigné est de mieux comprendre comment se manifestent ces enjeux d'image et d'acceptabilité, cette pression d'audiences plus larges, dans le travail même des décideurs diplomatiques à l'ONU, dans leurs normalités, leurs routines ou au contraire leurs urgences. Autrement dit, on ne regardera pas la légitimité et la crédibilité, c'est-à-dire le *capital symbolique*, que des acteurs au sein de l'ONU parviennent à accumuler dans ces arènes médiatiques ou parmi les différentes professions intéressées par la gestion internationale des crises. On regardera au contraire les enjeux d'image qui modifient le capital symbolique reconnu à un acteur étatique (tel que la diplomatie française) par *ses pairs*, par ses partenaires du Conseil de sécurité. Il s'agit donc de voir comment des considérations d'image portées par des médias internationaux et des organisations influentes ayant accès à ces médias s'invitent dans les jeux diplomatiques en cours et en affectent le cours, ou les règles, dans un sens ou un autre. Nous nous plaçons donc à l'intersection de ces scènes diplomatiques et médiatiques, de ces jeux privés et ces images publiques.

V. Thèse de l'ouvrage et plan

Cette démarche nous conduit à défendre la démarche suivante. Dans un premier temps, pour mieux comprendre ce qui conduit des États à s'engager dans des jeux de coopération et de rivalité en matière de gestion internationale des crises et conflits armés à l'ONU, il faut observer les hauts fonctionnaires chargés de représenter ces États dans les arènes multilatérales à l'ONU lorsqu'ils sont plongés dans des interactions répétées avec leurs homologues, et ce afin de retracer : 1/ les positions sociales formelles et informelles que ces individus convoitent, se reconnaissent, renoncent ou perdent ; 2/ les modalités par lesquelles ils se reconnaissent ou cessent de se reconnaître ces positions ; pour en déduire 3/ les ressources qui interviennent dans la reconnaissance de ces positions.

Ce jeu de reconnaissance de positions d'influence entre pairs se joue autour de la reproduction de comportements routiniers. Or les sociologues ont bien montré (comme nous le rappellerons) que, pour exister, de tels comportements durables reposent nécessairement sur des normes sociales qui assurent leur reproduction au sein du groupe, ici le groupe des diplomates siégeant à l'ONU. Ainsi, la pérennité de ces positions d'influence dépend de la pérennité de ces normes. Ces dernières ne peuvent évoluer sans affecter directement l'avenir desdites positions d'influence, c'est-à-dire sans affecter l'ordre social qui naît de ces positions hiérarchisées dans ces arènes multilatérales. Mais ces normes ont moins à voir avec des croyances éthiques qu'avec des *sanctions sociales*

qui, lorsqu'elles sont positives, assurent la reproduction des positions sociales reconnues à ces fonctionnaires, mais qui peuvent tout autant s'avérer négatives, et venir menacer la pérennité de positions d'influence jalousement gardées.

Pour soutenir ce qui précède, le *chapitre premier* invite à nous éloigner d'une interprétation trop individualiste et idéaliste des normes, telle qu'elle apparaît fréquemment dans la littérature consacrée à la politique internationale et notamment à l'interventionnisme au cœur des crises. À partir de la notion de *norme pratique*, il soutient l'intérêt d'une relecture davantage sociologique du phénomène normatif pour comprendre le pouvoir et l'influence.

Le *deuxième chapitre* montre les fondements proprement normatifs des jeux de compétition pour l'influence tels que les pratiquent les décideurs étatiques français face aux situations de conflits armés qui frappent le Rwanda et l'Afrique des Grands Lacs. Ces jeux renvoient en particulier aux positions sociales de *client* et de *patron*, des positions dont la reconnaissance collective requiert le respect de certaines normes pratiques.

La suite du raisonnement vise à montrer qu'une telle lecture des fondements normatifs de toute position d'influence (une lecture ici appliquée au Conseil de sécurité de l'ONU) conduit à souligner la valeur politique qui doit être reconnue aux pratiques de *légitimation*, et à leurs conséquences parfois inattendues.

Ces pratiques légitimatrices consistent pour l'acteur (le diplomate) à déployer un récit comme on déploie une couverture protectrice, à mesure qu'il identifie « dans le feu de l'action » les comportements qui le placent à l'abri des risques de sanction négative de la part de ses pairs. C'est ce qu'entend montrer le *troisième chapitre*, où l'on scrute les pratiques sociales qui répondent au souci de légitimation entre membres du Conseil de sécurité à l'ONU. Essentiellement verbales, ces pratiques ont permis l'entrée en force de la considération *humanitaire* dans le jeu diplomatique, en vertu de logiques d'action néanmoins éloignées des objectifs des promoteurs de cette idée humanitaire.

Dans le *quatrième chapitre* réapparaît la dimension du *risque* perçu par les diplomates dans leur travail quotidien dans le domaine de la gestion des crises et conflits armés à l'ONU. Ces crises et conflits souvent jugés « périphériques » s'accompagnent rarement d'urgences dans le travail quotidien des diplomates, en vertu des faibles risques pour le déroulement des carrières de ces derniers. Toutefois, les conséquences dramatiques des luttes politico-militaires au Rwanda mais également des choix diplomatiques autour de ce conflit ont tout de même révélé un potentiel de discrédit médiatique pour le maintien de la

paix dans son ensemble, source d'urgences pour les membres du Conseil de sécurité. Ce changement apparu dans les routines diplomatiques a bien affecté l'influence précédemment reconnue à la délégation française sur ce dossier rwandais et sur ses prolongements, en particulier au Zaïre en 1996-1997.

Mais ce changement a, plus largement, modifié certaines règles, certaines bornes normatives, dans le jeu de reconnaissance collective de l'influence entre membres du Conseil dans la gestion internationale des conflits armés, comme le montre le *cinquième chapitre* consacré à cette position sociale informelle de leader, et aux règles afférentes.

Cette démonstration nous permet de conclure que les coopérations et les compétitions entre États pour l'influence en milieu multilatéral se jouent bien autour d'enjeux de reconnaissance collective de positions sociales, telles que la position de leader dans le domaine de la gestion multilatérale des crises et conflits armés à l'ONU, ou encore les positions de patron protecteur et de client. Ces enjeux de reconnaissance se voient ainsi régulés par des normes pratiques reconnues par les diplomates au fil de l'interaction, des normes qui se négocient dans la relation avec des audiences plus larges que le seul espace des diplomates siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU.

Mais précisément, les pratiques de légitimation humanitaire par lesquelles s'opéraient cette relation entre diplomates membres de l'ONU et audiences plus larges ont révélé qu'elles pouvaient agir sur la composition des audiences constituées autour des opérations de paix de l'ONU, et ce en *invitant* de nouveaux groupes à se saisir de questions précédemment débattues sans eux et à peser sur les rapports de force en présence dans les négociations en cours, en vertu des objectifs humanitaires affichés de ces groupes. Mais ces pratiques légitimatrices humanitaires ont également montré qu'en apportant ainsi de nouvelles ressources, elles pouvaient induire des transformations porteuses de vulnérabilités nouvelles et inattendues tant pour les promoteurs et porteparole légitimes de l'idée humanitaire, que pour les décideurs étatiques qui convoitaient les ressources symboliques fournies par ces entrepreneurs normatifs soutenant l'idée humanitaire. On tire ainsi, par induction de ces résultats, l'hypothèse d'un modèle de changement politique dans lequel la quête d'idées légitimatrices à l'échelle globale forme le moteur d'une transformation des audiences constituées autour de positions décisionnelles, transformation des audiences qui, à son tour, ouvre les voies d'une évolution potentiellement durable du contenu normatif de ces positions, et plus largement des jeux de compétition politique sur la scène internationale.

CHAPITRE I

Normes sans éthique

Les enjeux pratiques de la sanction sociale

Pour exposer le modèle d'analyse développé dans le présent ouvrage, il nous faut au préalable contester une interprétation particulière des normes que nous rencontrons fréquemment dans les travaux anglo-américains de relations internationales. Cette interprétation très « normative » des normes leur reconnaît les caractéristiques suivantes. Les normes naissent toujours d'entreprises normatives, rationalisées et voulues comme telles. Les agents sociaux visés par cette entreprise savent qu'ils ont affaire à des normes lorsqu'ils les rencontrent. Ils y répondent donc par une démarche consciente, individuelle, en vertu soit d'intérêts bien identifiés les appelant à consentir à ces normes ou non, soit d'une adhésion éthique, d'une reconnaissance expresse de la légitimité de ces normes ainsi rencontrées. Pourtant, la sociologie offre des outils pour battre en brèche une telle interprétation. Elle permet de soutenir que les pratiques diplomatiques procèdent en priorité de l'évaluation pratique des risques de sanctions négatives suscitant l'inquiétude des agents quant à la pérennité de leurs positions sociales. En effet, ces positions sociales requièrent, pour perdurer, la reproduction de pratiques routinières de la part d'autrui, or autrui ne consent à répéter de telles pratiques qu'en vertu d'une constante évaluation de leur conformité vis-à-vis des normes du groupe, telles qu'il les perçoit, et ce y compris en l'absence de toute intention stratégique rationalisée verbalement. Dans cette quête de conformité, l'évaluation éthique se révèle finalement subsidiaire.

I. Les normes dans les Relations internationales anglo-américaines : une interprétation idéaliste et individualiste

Au sein du constructivisme ou plutôt *des* constructivismes dans la discipline des Relations internationales, un courant qu'on peut qualifier de « libéral » très influent depuis une dizaine d'années use de la notion de la norme dans un sens souvent très éloigné des interprétations qu'en fournit la sociologie. Il faut d'abord rapidement replacer ce courant dans l'histoire des approches libérales de cette discipline, pour mieux en identifier les postulats sous-jacents, tels qu'ils apparaissent notamment dans les travaux concernant les pratiques interventionnistes au cœur des « crises humanitaires » et conflits armés.

A. Le changement par l'idée : le constructivisme libéral en relations internationales

Depuis la fin des années 1980, la notion de « norme » s'est trouvée fortement investie par des universitaires relevant de la discipline des Relations internationales aux États-Unis et dans les pays d'Europe du Nord. Ce fut le cas dans des travaux consacrés aux postulats normatifs des théories internationalistes et à leur bien-fondé éthique respectif¹. Mais cette tendance marque également des travaux moins ouvertement « normatifs », en quête de variables « explicatives » des pratiques politiques internationales. Cette dernière littérature est celle qui nous intéresse ici. Immanquablement, la norme y est associée à l'éthique, aux valeurs, à la morale, et ce en vertu d'une même lecture de la politique internationale, une lecture « internationaliste » et « libérale » au sens anglo-américain, qui plaide pour les formes de coopération internationale existantes contre des usages plus radicaux et visibles de la puissance, que ce soit en faveur du maintien du *statu quo* ou de la « révision » de ce dernier. Établir *scientifiquement* toutes les potentialités de la coopération fut même la raison d'être de la discipline des Relations internationales à sa naissance dans l'immédiat après-Première Guerre mondiale, symbolisée par le discours des Quatorze Points du président américain Wilson et la création de la première chaire de politique internationale à l'University College of Wales à Aberystwyth. Ce courant de pensée a donc incarné les notions d'apprentissage, de partage d'idées, de normes, ici comprises comme valeurs et intérêts partagés pour la paix.

¹ Chris Brown, *International Relations Theory. New Normative Approaches*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992 ; Mervyn Frost, *Ethics in International Relations. A Constitutive Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Lors du premier grand débat qui secoue la discipline des Relations internationales, une fronde dite « réaliste » s'oppose à l'« idéalisme » des fondateurs libéraux de la discipline dans la ligne tracée par Wilson, dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale. Conformément à la tradition du réalisme politique, ces auteurs associent tout ordre politique et économique international aux intérêts des acteurs qui en sont à la fois les premiers bénéficiaires et les garants. Ils placent l'intérêt de puissance au cœur de leur raisonnement, et ne reconnaissent aucune portée aux idées et normes qui seraient partagées par les acteurs de la politique internationale. La discipline s'enferme alors dans une conception de plus en plus positiviste, réifiant les États et leurs intérêts, et où la notion de norme n'a aucun rôle à jouer.

Inspiré des approches critiques et post-positivistes qui irradiant les sciences sociales dès la fin des années 1960, le constructivisme des sociologues et anthropologues se transforme en une « synthèse »² qui fournit aux courants libéraux de la discipline des Relations internationales de nouveaux outils conceptuels capables de défendre les potentialités de changement sur la scène politique internationale. « Il serait à peine exagéré de dire que si le constructivisme parle d'une chose, c'est bien du changement », écrit ainsi Emanuel Adler, une figure du courant constructiviste libéral³. Les constructivistes analysent en effet les comportements politiques comme des pratiques sociales fondées essentiellement sur des idées, valeurs et normes partagées. Or ces idées, cette connaissance sur le monde et sur eux-mêmes se constituent au contact des autres. Le constructivisme permet bien de rendre intelligible les changements sociaux en tant que conséquences de changements d'idées, de normes. C'est dans ce changement d'idées partagées que des auteurs ont rapidement vu la promesse d'un progrès de la politique internationale.

Toutefois, faute d'une validation empirique rigoureuse des changements idéels et normatifs désignés comme étant l'origine de changements politiques durables, étant donné la hauteur de vue souvent adoptée en l'absence d'efforts interprétatifs des pratiques des individus concernés, ce type d'analyse est constamment menacé par une forme de raisonnement circulaire, irréfutable. Celui-ci consiste à poser comme hypothèse la valeur centrale des changements d'idées dans tout changement de comportement, et à en déduire la nécessité d'un changement

² Dario Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 (2^e éd.), p. 285 et p. 313.

³ Emanuel Adler, « Constructivism and International Relations », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse et Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE publications, 2002, p. 102 (nous traduisons).

idéal préalable avant tout changement social donné, pour finalement *constater* l'existence de supposées nouvelles idées que l'on désignera – trop – rapidement comme la source du changement observé, et ce sans jamais établir la relation qu'entretiennent ces nouvelles pratiques et ces idées nouvelles. Dario Battistella rappelle ainsi le reproche que Dale Copeland adresse à Alexander Wendt, celui de se borner à accepter alternativement toutes les logiques de comportement, en les associant à des changements idéels laissés inexplicés⁴. La cible n'est pas choisie au hasard : Wendt est devenu au cours des années 1990 un des auteurs les plus cités de ce courant constructiviste libéral, après qu'il a schématisé le constructivisme de la façon la plus simple et percutante en soutenant que l'anarchie sur la scène internationale (c'est-à-dire l'absence d'autorité supérieure légitime) ne détermine pas en soi les comportements des États mais qu'elle n'est que ce que les États en font⁵.

D'autres auteurs internationalistes, idéologiquement peu sensibles aux valeurs cosmopolites et universalistes des libéraux, ont critiqué la tendance des constructivistes à reconnaître une force de persuasion et de séduction irrésistible à des idées prescriptives, normatives (telles que les droits de l'homme), sans une analyse approfondie des motivations poursuivies par les décideurs de la politique internationale⁶. Selon Jack Snyder, ce constructivisme n'offre qu'une « philosophie abstraite » qui réduit tous les fondements des actions humaines à « un seul aspect de la vie sociale » : les idées, des idées qu'il suffirait de changer pour que tout change, sans égard pour les intérêts « objectifs » des acteurs, fondés sur des données « matérielles ». Snyder n'hésite pas à parler d'un « agenda constructiviste » que défendraient des auteurs comme John G. Ruggie⁷. Or, un agenda ne saurait être « constructiviste ». Tout agenda – même le plus réaliste, marxiste, libéral, etc. – peut être soumis à une analyse constructiviste, c'est-à-dire étudié comme le fruit d'une construction sociale. Le constructivisme ne défend pas, ou ne devrait pas défendre en principe, une politique donnée, une direction, mais se limiter à relier toute action aux idées construites dans l'environnement social des

⁴ Cité dans Dario Battistella, *op. cit.*, p. 311. Voir Stefano Guzzini et Anna Leander (eds.), *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his Critics*, Londres, Routledge, 2005.

⁵ Alexander Wendt, « Anarchy Is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics », in James Der Derian (ed.), *International Theory. Critical investigations*, Londres, MacMillan, 1995, p. 129-177.

⁶ Andrew Moravcsik, « The Origins of Human Rights Regimes : Democratic Delegation in Postwar Europe », in *International Organization*, vol. 54, n° 2, 2000, p. 219-225.

⁷ Jack Snyder, « Anarchy and Culture : Insights from the Anthropology of War », in *International Organization*, vol. 56, n° 1, 2002, p. 7-9.

acteurs et aux modalités de cette construction. Nul doute, une telle lecture se méprend particulièrement quant à la force structurante des idées comme obstacles au changement sociétal, comme le reconnaît Alexander Wendt⁸. Nul doute également qu'une telle lecture tienne à la fréquente invocation du constructivisme de la part d'auteurs trop pressés de croire en la prochaine transformation du monde dans le sens de leurs idéaux. Citons deux travaux particulièrement évocateurs en la matière, qui nous intéressent car ils concernent ce qu'on appelle les rapports Nord/Sud, et discutent plus particulièrement la dimension « morale » au cœur de ces rapports.

Le premier est le déjà daté *Moral Vision in International Politics* de David Lumsdaine à propos du « régime international » de l'aide au développement⁹. Lumsdaine avait pour ambition de « vérifier empiriquement [...] combien les valeurs morales [pouvaient] altérer la teneur des affaires internationales », en situant l'engagement d'États (d'Europe du Nord) dans un vrai souci éthique en faveur de la paix et la prospérité pour une communauté mondiale jugée interdépendante. Un tel souci naissait selon lui d'un transfert des conceptions de justice de la société domestique de ces États vers la société internationale, d'un dialogue social et moral constituant cette société internationale, et des éléments normatifs implicites véhiculés par les pratiques internationales, notamment par les régimes internationaux tels que ceux de l'aide au développement. Dans cette approche « constructiviste », les valeurs préférées des groupes composant l'État ne pouvaient que transparaître dans les préférences de cet État à l'international. Et la pression du groupe, de la course à la reconnaissance, au prestige, influait sur les États qui avaient de bonnes raisons de convoiter cette reconnaissance pour affirmer leur influence. D'où l'engagement « exemplaire » des États scandinaves, les plus socio-démocrates et « internationalistes » parmi les États membres du Comité d'aide au développement (DAC) de l'OCDE, et le recours stratégique par d'autres à des justifications et à des pratiques qui ont fini par contraindre leurs auteurs à adopter des réelles pratiques vertueuses, bien que sans conviction. Pourquoi de multiples pratiques rhétoriques ne produisent aucune pesanteur de ce type, demeurent constamment détournées sans un tel effet contraignant, lassent ceux qui ont pu y croire, ou ne suscitent aucune adhésion locale donc aucune pression de « l'opinion » ? Lumsdaine n'en dit mot. Une « opinion publique » supposée très sensible et mobilisée en faveur des plus pauvres et non en

⁸ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 89.

⁹ David Halloran Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime. 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

faveur d'une aide « utile » pour eux-mêmes, voilà ce qui vient expliquer pour l'auteur ces comportements vertueux, des comportements « confirmés » par les ratios macroéconomiques établis par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, en l'absence de toute analyse des acteurs individuels en présence ou des conséquences politiques et sociales des pratiques en question pour ces individus¹⁰.

Plus récemment, l'auteure Neta Crawford a proposé une réflexion – plus sophistiquée que celle de Lumsdaine – sur le poids de l'argumentation éthique en politique internationale, portant cette fois sur la disqualification politique progressive du colonialisme, fruit d'une érosion éthique avant tout, selon elle¹¹.

[...] what mattered more in the long run was the making of persuasive ethical arguments containing normative beliefs about what was good and right to do to others. While the colonized had always resisted colonialism, sometimes with great success, what changed in the twentieth century was the content and balance of normative beliefs and the burden of proof. Whereas colonialism had been the dominant practice, or norm, for thousands of years, supported by strong ethical arguments, colonialism was denormalized and delegitimized in the twentieth century because anti-colonial reformers made persuasive ethical arguments¹².

Si une telle position fournit une hypothèse de travail intéressante, elle s'expose à un risque méthodologique que l'on peut formuler par l'interrogation suivante. De tels arguments éthiques convaincants auraient-ils été entendus et diffusés, voire même élaborés, si les élites politiques et sociales des États colonialistes n'avaient pas perçu de nouvelles difficultés, de nouveaux risques dans la reproduction de leurs activités professionnelles et de leur vie quotidienne ? Des changements économiques et politiques dans les rapports entre États colonialistes européens après la Première Guerre mondiale et entre ces derniers et les sociétés colonisées n'ont-ils pas pu rendre les résistances des colonisés plus coûteuses pour les décideurs politiques et les acteurs économiques de ces États, forçant à la remise en cause des pratiques d'hier et la recherche de nouveaux équilibres avec les secteurs sociaux les plus engagés dans les activités coloniales ? On tendrait ici à inverser l'ordre causal : la disparition d'une configuration donnée du rapport de force entre les secteurs sociaux impliqués aurait facilité la formulation et la

¹⁰ *Ibid.*, p. 3-5 sur l'argument de l'ouvrage, p. 14-27 sur la lecture de l'approche constructiviste choisie, p. 31 sur le poids de l'opinion publique, et p. 66-67 sur le poids de la reconnaissance collective au sein du DAC de l'OCDE.

¹¹ Neta Crawford, *Argument and Change in World Politics : Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

¹² *Ibid.*, p. 4 (nous traduisons).

diffusion d'arguments éthiques discréditant le colonialisme d'hier et accélérant son démantèlement. Cela renvoie à l'analyse des concepteurs et des « passeurs » des arguments anticolonialistes en question du point de vue de leur environnement politique et social, source d'incitations et de contraintes nouvelles. Crawford n'a pas négligé de replacer ces « entrepreneurs normatifs » dans leur environnement social, mais en observant l'effet des entrepreneurs sur leur environnement, et en minimisant la relation inverse.

Une conclusion plus spécifique de Crawford renforce notre propos :

Weakened colonizers could not resist the efforts of colonial reformers, who, for example, pushed for improvements in political representation and working conditions within colonies, which in turn enabled the colonized to more effectively resist the colonized and push for greater reform¹³.

À l'appui de cette conclusion, l'auteure envisage l'hypothèse concurrente selon laquelle ces efforts réformistes auraient eu pour objet de réduire les résistances anti-colonialistes et en même temps de préserver le système colonial et éviter les tensions avec les secteurs sociaux colonialistes. Elle se limite toutefois à voir dans cette possibilité rhétorique une preuve de l'importance de l'argument anti-colonial ainsi invoqué à des fins tactiques¹⁴. La remarque est pertinente, mais elle minimise le questionnement sur les conditions sociales et politiques dans lesquelles une telle rhétorique pourra effectivement jouer en faveur de l'argument éthique mobilisé, ou au contraire à son détriment. Imaginons ainsi que les forces anti-colonialistes aient échoué au cours du XX^e siècle. La conclusion de Crawford aurait pu être entièrement inversée, les efforts réformistes en question pouvant apparaître comme une des causes de cet échec puisqu'ils auraient contribué à marginaliser et démobiliser les activistes anti-colonialistes plus radicaux et leurs appuis, et auraient donné suffisamment de temps aux forces colonialistes pour renforcer le système colonial, y compris en le remodelant sous de nouvelles formes et de nouveaux labels.

Il est difficile de résister aux promesses scientifiques ainsi ouvertes par le constructivisme. Malgré ses appels à la prudence à l'égard de toute téléologie, par exemple, Alexander Wendt reconnaît bien au constructivisme la capacité de renouveler l'idéalisme des philosophes en soulignant le poids de la culture et des idées dans la structuration des pratiques, donc les effets d'apprentissages propres aux discours, à l'argumentation et à la délibération, comme véhicule privilégié du

¹³ *Ibid.*, p. 105.

¹⁴ *Ibid.*, p. 127.

changement politique¹⁵. Le risque est bien d'ignorer tout questionnement sur les origines des idées qui emportent l'adhésion, qui modèlent les identités et les intérêts. On embrassera tout au long de ce travail le postulat que la définition des identités et intérêts d'acteurs précis doit être conçue comme des faits sociaux. Mais dire que les identités et intérêts se négocient au fil des interactions sociales ne revient pas à dire que la place existe toujours pour toutes les idées, ni que les meilleures idées l'emportent toujours ou souvent. L'énonciation et la diffusion de ces idées s'inscrivent dans des cadres d'interaction donnés, qui répondent à leur tour à des déterminants sociaux. Ceux-ci peuvent être constitués d'autres idées, des constructions intellectuelles logiques convaincantes ou des symboles dotés d'une charge émotionnelle particulière, mais aussi de la *matière* (des moyens d'échange, des forces de production, des forces de destruction, etc.) qui permettrait de promouvoir certaines idées d'identités et d'intérêts, ou encore de « simples » *pratiques sociales* reproduites sans que l'on sache bien ce qui les motive, mais qui n'en demeureraient pas moins indispensables pour peser sur les idées. L'idéalisme wendtien empêche de questionner les soubassements complexes des idées qui l'emportent, quand rien dans le constructivisme sociologique ne rend nécessaire une construction purement idéale des idées. C'est ce que nous verrons en étudiant comment la sociologie étudie la notion de norme, en particulier le lien qu'elle établit entre elle et la notion de *pratique*. Mais d'abord, il faut noter les effets de l'idéalisme constructiviste libéral dans l'analyse de cette notion de norme en relations internationales.

B. De l'éthique individuelle à la norme sociale ?

Le terme « norme » peut être compris de deux façons : il renvoie dans un cas à « ce qui doit être », et dans l'autre à ce qui est « habituel, conforme à la majorité des cas »¹⁶. Dans les deux cas, la norme se définit en vertu des pratiques de l'ensemble des individus composant un groupe social. Mais on y oppose l'obligation, le devoir, à l'habitude, la coutume. Le premier cas suppose une volonté de contrôle *a priori* (exercée sur soi ou sur les autres), dans l'autre, le constat *a posteriori* d'un état de fait né de comportements libres, par le hasard ou par la nécessité de la nature humaine. Seule l'analyse empirique peut surmonter l'alternative : dans un groupe social donné, quelles réactions des comportements inhabituels provoquent-ils ? Ces réactions placent-elles les individus

¹⁵ Alexander Wendt, *Social Theory*, *op. cit.*, p. 134-135.

¹⁶ Comme cela apparaît dans le dictionnaire *Le Petit Robert*. L'opposition est également soulignée par Andrew Hurrell, « Norms and Ethics in International Relations », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, et Beth A. Simmons (eds.), *op. cit.*, p. 143.

devant une obligation de se conformer, de reproduire les comportements habituels ?

En étudiant ce qui est qualifié de *déviance*, la sociologie a montré que les comportements inhabituels laissent rarement le groupe social indifférent. En cela, les normes renvoient bien à des comportements « socialement définis et sanctionnés »¹⁷, à des actions « socialement prescrites et sanctionnées » (Durkheim).

Les normes font partie des règles sociales à partir desquelles les individus ajustent, de façon plus ou moins consciente, leurs pratiques aux autres dans un contexte social donné¹⁸. Pour T. Parsons, de tels schèmes de comportement (*patterns of behavior*) font naître des attentes au sein du groupe social quant au comportement qu'adoptera chacun de ses membres dans une situation donnée¹⁹. Sans lien avec une formalisation quelconque, au contraire de la loi, la norme existe donc lorsque le comportement qu'elle prescrit est *attendu* par l'ensemble du groupe.

À première vue, les deux sens de la norme semblent recouvrir la distinction proposée par Neta Crawford dans son ouvrage sur l'argumentation éthique en relations internationales discuté plus haut, entre d'une part la « croyance normative » et d'autre part la « norme de comportement »²⁰ : 'ce qui doit être' semble bien renvoyer aux croyances normatives entendues comme les « idées que les individus et les groupes entretiennent concernant comment ils devraient agir (ou ne pas agir) pour faire ce qui est 'juste' (*right*) ou attendu. Elles sont des prescriptions auxquelles se rattachent des justifications ». De même 'ce qui est' « décrit la pratique ou le comportement dominant ». En ce sens, les normes de comportement « créent des attentes concernant les comportements des acteurs dans certaines situations ». Même si un comportement ne suscite pas une adhésion universelle, il doit être considéré

¹⁷ Raymond Boudon, et François Bourricaud, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF/Quadrige, 2000, p. 471, définissent les normes comme « des manières de faire, d'être et de penser socialement définies et sanctionnées ». Andrew Hurrell, article cité, p. 143, reprend la définition fournie par Abram Chayes et Antonia Handler Chayes, selon laquelle les normes sont des « *prescriptions for action in situations of choice, carrying a sense of obligation, a sense that they ought to be followed* » (souligné dans le texte).

¹⁸ Andrew Hurrell, article cité, glisse fréquemment vers une utilisation indifférente des termes « *norms* » et « *social rules* ». Il en est de même à propos de Emanuel Adler dans ce même volume, article cité, p. 95-118. Nicholas Onuf, *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989, p. 129, remarque le même glissement chez Weber et Parsons.

¹⁹ Andrew Hurrell, article cité, p. 143.

²⁰ Neta Crawford, *op. cit.*, p. 40-41.

comme une norme s'il « est communément attendu, et si des sanctions sont envisagées ou exercées contre ceux qui violent la norme lorsque le comportement attendu n'est pas respecté par des acteurs ».

La définition des croyances normatives que propose Crawford vient soutenir le propos de son ouvrage destiné à démontrer le poids des arguments éthiques. Ces derniers « se caractérisent par l'usage de déclarations prescriptives reposant sur des croyances normatives », croyances qui portent bien sur 'ce qui doit être' et 'ce qui ne doit pas être' en fonction de certaines idées du Bien, du juste. Nous sommes bien là dans la réflexion éthique²¹. Ou alors, ces croyances normatives concernent seulement, comme l'auteure l'ajoute, ce qui est *attendu* par autrui. Cela suppose l'exclusion assumée de toute évaluation éthique, de tout questionnement sur le Bien ou le juste. Mais alors, la distinction avec les normes de comportement s'affaiblit, car les normes de comportement décrivent précisément des comportements dominants créateurs d'*attentes*. Si l'on allie les deux propositions, la croyance normative serait l'idée de ce qui doit être fait (ou ne pas être fait) en vertu d'une conception du Bien, du juste, ou en vertu d'une attente identifiée par l'individu grâce à la répétition de comportements statistiquement préférés à d'autres possibles en situation similaire. Et si l'on tient compte de ce qu'ajoute Crawford, un comportement « est » une norme (nous dirons plutôt qu'il *répond* à une norme) s'il s'accompagne de *sanctions* à l'encontre de ceux qui ne le reproduiraient pas au moment attendu par autrui.

Parler d'attentes collectives renvoie à une lecture sociologique où l'interaction durable entre des individus s'accompagne d'une nécessaire observation des comportements répétés au cœur de ces interactions et d'un ajustement quant aux comportements plus ou moins attendus de la part de chacun d'entre eux, entre le certain et l'incertain, le probable et l'improbable.

Comment comprendre ces ajustements sources d'attentes partagées, de comportements attendus, « normaux » ? C'est là qu'apparaissent les postulats inhérents à l'analyse des normes par Neta Crawford. Celle-ci ajoute en effet à sa définition des normes de comportement qu'elles « sont identifiées par une large obéissance et sont généralement justifiées par des croyances normatives ». Cela suggère que les individus connaissent clairement les normes qu'ils suivent, des normes qu'ils associent « généralement » à des croyances normatives.

Pourtant, sa définition première des normes de comportement centrée sur l'existence d'attentes collectives et de sanctions ne comporte aucune

²¹ Paul Ricœur, « Morale, éthique et politique », *Pouvoirs*, n° 65, 1993, p. 5-17.

nécessité logique pour une telle justification. Dès lors que les attentes existent au sein du groupe et qu'elles sont associées à des sanctions, pourquoi ne seraient-elles pas reproduites ? Pourquoi auraient-elles besoin, « généralement », de justifications fondées sur des croyances normatives ? De deux choses l'une : Crawford comprend ces croyances soit comme des idées expresses concernant ce qui est attendu par le groupe, soit comme des idées du Bien, du juste (*cf.* sa définition des croyances normatives plus haut). Dans le premier cas, elle soutient que l'individu doit avoir une idée claire de ce que le groupe attend pour choisir le comportement qui sera jugé normal, adéquat. Il resterait alors à s'interroger sur le mot « généralement » (*usually*). Qu'en est-il des situations inusuelles où les acteurs n'ont pas une idée claire de ce qui est attendu ? Comment opter pour le comportement adéquat, attendu, sans avoir une idée claire de ce qui est attendu, précisément ? Nous y reviendrons. Dans le second cas, l'auteure associe croyances normatives et idées du Bien, du juste. Son ouvrage portant sur la force des arguments éthiques, en particulier ceux qui ont servi à combattre les idées colonialistes des États européens, c'est là l'interprétation dominante qu'elle donne des croyances normatives. Il faudrait alors comprendre quelle est la fonction de ces croyances, qu'elle n'ose pas désigner comme une nécessité dans la définition des normes, mais comme une caractéristique souvent rencontrée. Quelle différence doit-on voir, alors, entre les normes fondées sur de telles idées et celles qui ne le sont pas ? Et comment atteste-t-on de l'existence de ces croyances ?

Continuons pour le moment avec le constat précédent : Neta Crawford n'ose pas désigner l'existence d'une justification fondée sur des croyances normatives comme une condition d'identification des normes. Le reste de son raisonnement prouve tout l'inconfort qui l'habite vis-à-vis de cette absence de nécessité logique. La logique pousse en effet à l'identification d'une cause, d'une origine, et en la matière les croyances normatives se présentent spontanément comme des candidates sérieuses pour jouer ce rôle. Et plus concrètement, il semble difficile de croire qu'un groupe puisse avoir conscience des attentes collectives qu'il entretient et les reproduire sans qu'il s'interroge sur leur bien-fondé au regard d'une certaine idée de ce qui est juste ou bien. Ces postulats n'apparaissent jamais aussi bien que lorsque l'auteure tente de comprendre l'absence de fondation éthique :

Both behavioural norms and normative beliefs usually have a traceable history ; actors will often be able to say when and sometimes why they or their ancestors began a practice and why they thought a normative belief was right. But behavioural norms may also be arbitrary. In other words, there

may be no good ethical or practical reasons for a behavioural norm, yet, for some accidental reason, the practice is accepted and expected²².

Considérer que les acteurs ont conscience des raisons qui leur ont fait adopter une pratique durable ne nous semble pas un constat des plus évidents, *a fortiori* lorsqu'il s'agit des pratiques adoptées par leurs ancêtres puis répétées depuis – songeons aux pratiques culturelles. Ici, les termes « arbitraires » et « accidentelle » révèlent pourtant toute l'aberration intellectuelle que Crawford voit dans cette absence possible de fondation éthique. Ils laissent même penser que cette possibilité doit rester une exception à ses yeux. Dans la même veine, elle considère plus loin que « les infractions à des normes de comportement qui sont fortement liées à des croyances normatives ont probablement plus de chances d'être sanctionnées que celles présentant des liens plus faibles ou inexistantes à des croyances normatives »²³. On trouve toujours cette prudence qui dissimule mal le postulat de l'antériorité et/ou la primauté des croyances normatives dans tout comportement adopté sur une base répétitive.

Ce postulat selon lequel les normes découlent (généralement) de croyances normatives explicites apparaît à bien d'autres occasions dans l'ouvrage. En cela, Neta Crawford reflète un mode d'analyse très présent dans la littérature des Relations internationales. Dans leur célèbre étude sur le cycle de vie des normes, Martha Finnemore et Kathryn Sikkink ne peuvent envisager d'autre processus de diffusion des normes qu'un effort explicite initial par des « entrepreneurs de normes » visant à persuader de façon argumentée d'autres individus d'adopter durablement le comportement promu conformément à cette prescription verbalement explicitée. Cela ouvre la voie à une « acceptation » plus large – « en cascade » – de la norme promue, par imitation intéressée comme par souci de conformité. La dernière phase est celle de « l'intériorisation » de la norme quand celle-ci « acquiert la qualité de l'évidence, quand elle va de soi, et qu'elle n'est plus matière à débat public élargi »²⁴.

Cette intériorisation, Alexander Wendt en explicite les voies, sur un mode très similaire. Symbole par excellence de son effort de synthèse, Wendt pointe trois facteurs possibles d'intériorisation d'une norme : 1. un ou plusieurs individus forcent avec succès ceux concernés par la norme à respecter ce qu'elle prescrit ; 2. ces derniers sont convaincus

²² Neta Crawford, *op. cit.*, p. 88 (nous traduisons).

²³ *Ibid.*, p. 92, voir également p. 97 par exemple.

²⁴ Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, « International Norms Dynamics and Political Change », in *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, p. 895, cité dans Neta Crawford, *op. cit.*, p. 97.

que le respect de cette norme est dans leur intérêt propre et ils le montrent de manière crédible ; et 3. ils en reconnaissent la totale légitimité, et s'y soumettent spontanément, sans en calculer les avantages et les coûts. Ces trois facteurs, qui correspondent selon Wendt à trois degrés croissants d'intériorisation de la norme, recouvrent ce qui fait la spécificité des trois approches dominantes en Relations internationales : l'accent sur la coercition des réalistes, sur l'intérêt bien compris des rationalistes libéraux, et sur la conformité idéale et normative socialement construite des constructivistes²⁵. Ian Hurd utilise la même typologie pour soutenir l'importance de la *légitimité* dans la politique internationale, vecteur d'une intériorisation durable des normes²⁶. Vaughn Shannon s'en approche également lorsqu'il veut expliquer les processus d'apprentissage et de socialisation entre États, *via* la crainte de la moquerie ou de pressions ouvertes de la part d'autres États, l'émulation venant d'autres États connaissant des succès et l'attachement à la conformité, même s'il laisse moins de place à l'adhésion *éthique*, à la reconnaissance de la légitimité²⁷.

Ces différentes analyses s'accordent à distinguer les intérêts définis et les normes sociales prescrites *en tant* que normes, et à opposer les deux au moment d'intérioriser une nouvelle norme : soit l'acteur (ici, un État, avec ce qui cela suppose comme simplification) découvre qu'il est dans son intérêt de se conformer à cette norme, en vertu des réactions qu'il aurait à subir des acteurs les plus puissants ou des gains qui lui échapperaient s'il ne le faisait pas ; soit il ne calcule pas et se conforme spontanément, en vertu d'une adéquation spontanément reconnue entre cette norme et le système de valeurs et de normes de l'acteur. Ces auteurs opposent bien la reconnaissance de la légitimité et la reconnaissance d'un intérêt propre, sans admettre (contrairement à Crawford) que des notions de légitimité puissent se mêler à la définition d'intérêts ou que des intérêts plus ou moins admis puissent déterminer les processus d'évaluation de la légitimité. Il est en effet significatif que la croyance en la légitimité ne soit pas expliquée, et qu'elle serve au contraire de facteur explicatif, de variable indépendante. Ils voient également dans les normes des prescriptions destinées à être répétées durablement, reconnues comme des entreprises normatives en cours, en ignorant l'éventualité que des normes puissent naître de comportements deman-

²⁵ Alexander Wendt, *op. cit.*, p. 250.

²⁶ Ian Hurd, « Legitimacy and authority », in *International Organization*, vol. 53, n° 2, 1999, p. 379-408, notamment p. 380.

²⁷ Vaughn P. Shannon, « Norms Are What States Make of Them : the Political Psychology of Norm Violation », in *International Studies Quarterly*, vol. 44, n° 2, 2000, p. 297.

dés ponctuellement, sans portée normative apparente. Mais surtout, ils trahissent leurs postulats « libéraux » sur la nature humaine (appliquée aux États) en situant la crainte des réactions négatives d'autrui en bas de l'échelle d'intériorisation d'une norme, et en accordant une force supérieure à l'intérêt individuel bien compris et à la reconnaissance de la légitimité. En cela, ces auteurs restent fidèles au mode de pensée libéral valorisant l'effort de délibération et de partage des valeurs et des croyances normatives, comme source privilégiée de diffusion des normes, de cohésion et de maintien de l'ordre dans la « société » (internationale, ici).

En vertu de ses postulats sur l'antériorité des croyances normatives, Neta Crawford peut donc soutenir la position « constructiviste » selon laquelle les arguments éthiques peuvent servir à changer les pratiques dominantes et les croyances normatives. Les pratiques « normales » demeurant non questionnées par définition, le raisonnement éthique offre selon elle une source de questionnements et d'alternatives potentiellement très riche. Cela peut favoriser la « dé-normalisation » et finalement la « dé-légitimation » de ces pratiques et de leurs auteurs, source de changement dans les conceptions individuelles du possible et du désirable, voire dans la définition des intérêts individuels. Une telle « déconstruction [...] créerait un espace moral, une ouverture » pour l'institutionnalisation de nouvelles croyances normatives, via leur traduction en « règles, lois, régulations, standards, procédures ou toute autre forme de pratiques attendues au cœur d'institutions »²⁸. Là encore, les croyances normatives précèdent bien les règles et normes ; elles les inspirent.

Il reste pourtant à comprendre où peut résider « la force persuasive des arguments éthiques »²⁹. Comment savoir si l'idée de Bien portée par un tel argument est bien la source de cette force persuasive ? Par exemple, ce ne serait pas le cas si le succès d'un argument à un moment donné dans un espace social donné ne tenait qu'aux risques ou aux possibles gains identifiés dans cet argument par la plupart des auditeurs pour leur situation individuelle. Et même, comment peut-on s'assurer que l'argument a bel et bien persuadé ceux qu'il est supposé avoir atteints ? Quelle est l'étendue spatiale et temporelle de l'observation des nouvelles pratiques nécessaires après la diffusion de l'argument pour attester de cette force persuasive ? Comme Crawford le dit elle-même, « que des arguments éthiques existent partout tout le temps ne signifie

²⁸ Neta Crawford, *op. cit.*, p. 101-105.

²⁹ *Ibid.*, p. 85. L'auteure précise – pour qui en doutait – que cette force persuasive est bien la clef du succès d'un argument (éthique ou autre) et qu'elle réside dans le contenu de ces arguments.

pas qu'ils ont un effet causal significatif. Les arguments peuvent aussi constituer des rationalisations approximatives ou des justifications *a posteriori* »³⁰.

Malheureusement, les tests de validation empirique qu'elle propose ne nous semblent pas à la hauteur des difficultés méthodologiques et épistémologiques qui jaillissent ici. Retenons les quatrième et cinquième tests. Ils illustrent à nos yeux ces difficultés et ce qui nous semble être une illusion individualiste dépassant largement le travail de Neta Crawford. Elle invite ainsi les chercheurs à établir si les arguments éthiques étudiés ont bien « dénormalisé et délégitimé les croyances normatives et les pratiques dominantes », « changé les conceptions des acteurs quant à leurs possibilités et intérêts », « changé les capacités d'action politique des acteurs » sur la seule base d'un « changement dans l'ordre des croyances »³¹. Et dans ce dernier cas, il faut selon elle « comparer la plausibilité d'une explication fondée sur l'argumentation éthique avec celles fondées sur les intérêts matériels », et déterminer si les croyances normatives saisies par les acteurs « sont prises au sérieux ».

L'énonciation d'un tel programme empirique, qui semble exposé à de grands risques méthodologiques, ne s'accompagne pourtant d'aucune mise en garde sérieuse pour le réaliser avec succès. Il serait par exemple très périlleux de croire que, pour réaliser la comparaison qu'elle évoque, le chercheur a forcément accès aux « intérêts matériels » des acteurs par l'usage de la déduction logique, en particulier sans investigation empirique approfondie. Cet exercice exige à tout le moins une observation acérée et durable des pratiques des acteurs concernés, pour espérer identifier leurs intérêts tels qu'ils les définissent. Si, comme le dit Crawford³², un changement durable dans les références publiques invoquées par une élite politique dénote d'un changement des croyances normatives attendues par une part des gouvernés, la retranscription de ce changement « textuel » ne permet pas de comprendre comment il a eu lieu, selon quelles conditions et incitations. De même n'offre-t-elle pas une mesure suffisante de la profondeur du changement des pratiques de ces élites, qui peuvent par exemple s'être portées dans d'autres lieux, concernant d'autres personnes, sous couvert de nouveaux noms et de nouvelles justifications.

Les arguments invoqués peuvent ne recouvrir que très imparfaitement les attentes collectives « réellement » en présence, l'environnement normatif de ceux qui usent de ces arguments et les motivations qui

³⁰ *Ibid.*, p. 119 et p. 126.

³¹ *Ibid.*, p. 122-155.

³² *Ibid.*, p. 33-35.

les animent. Des normes n'existent pas pratiquement au sein d'un groupe si les comportements requis ne sont pas *effectivement* attendus par la plupart des membres de ce groupe, et ce quel que soit le discours qu'ils tiennent à propos de ces comportements. On voit d'ailleurs que les attentes collectives peuvent se décomposer en deux ensembles concentriques concernant un domaine d'action donné : l'ensemble regroupant les comportements attendus, et parmi les comportements attendus, un sous-ensemble regroupant les comportements *discursifs* attendus, puisant dans des registres précis censés représenter et/ou justifier les comportements effectivement produits et attendus dans ce domaine. On peut à la fois s'attendre à ce qu'un individu agisse d'une certaine manière et qu'il parle de ses agissements d'une autre façon, en particulier devant d'autres publics. Crawford n'apporte aucune réponse sérieuse à cette éventualité somme toute banale.

Ronald Krebs et Patrick Thaddeus Jackson ont récemment porté un coup sérieux à cette tentation de démontrer la portée de la *persuasion* par l'argumentation, par l'adhésion à de nouvelles valeurs, par l'intériorisation de nouvelles normes, preuve de l'importance d'une « éthique de la communication » sur la scène internationale. Les biais méthodologiques dans l'identification des « motivations réelles » des acteurs forcent selon eux à renoncer à toute validation empirique d'une modification des valeurs et d'une intériorisation de nouvelles normes. La pratique discursive n'en perd pas pour autant son intérêt comme objet d'analyse. Elle leur sert au contraire de matériau privilégié à l'étude de l'exercice concret du pouvoir par les voies rhétoriques qu'investissent tout autant les faibles que les forts pour désarmer leurs rivaux devant certaines audiences. Et ces auteurs ne négligent pas les autres types de ressources intervenant dans la structuration de ces joutes verbales, même s'ils ne situent pas suffisamment à nos yeux les locuteurs qu'ils étudient dans leurs positionnements sociaux, au regard des attentes, ressources et contraintes d'acceptabilité que ces positions génèrent pour ces acteurs étudiés³³.

Ce travail de mise en contexte au regard des positions occupées, des ressources qu'elles génèrent et des contraintes liées à leurs audiences, nous semble indispensable. Dans ce travail, la notion de norme fournit

³³ Ronald R. Krebs et Patrick Thaddeus Jackson, « Twisting Tongues and Twisting Arms : The Power of Political Rhetoric », in *European Journal of International Relations*, vol. 13, n° 1, 2007, p. 35-66. Dans leur critique, ces auteurs évoquent bien entendu l'article phare de Thomas Risse en la matière. Thomas Risse, « "Let's Argue !" : Communicative Action in World Politics », in *International Organization*, vol. 54, n° 1, 2000, p. 1-39. Ils n'oublient pas non plus l'ouvrage de Neta Crawford.

des leviers utiles. Mais c'est une acception sensiblement différente de la norme que nous privilégions, une acception inspirée des sociologues.

**C. L'engagement international au cœur des conflits :
l'adhésion aux « normes humanitaires » en question**

Une part importante des usages de la notion de norme dans la littérature internationaliste concerne précisément le domaine de politique internationale étudié dans le présent ouvrage : l'interventionnisme international au cœur des « crises humanitaires » et conflits intraétatiques et régionaux. Une tentation omniprésente conduit à associer – indicateurs quantitatifs à l'appui – l'engagement des États dans les opérations internationales de paix à leur adhésion aux normes de la « démocratie » (droits de l'homme et économie de marché inclus), conformément à la proposition dite de la « paix démocratique ». Les débats prolifiques sur cette question pourraient se résumer comme suit³⁴. Pour les auteurs libéraux qui soutiennent cette proposition, la démocratie est avant tout fondée sur des valeurs et des normes bien identifiables, et ces valeurs et normes *suffisent* à elles seules à garantir l'absence de recours à la force armée entre sociétés politiques qui partagent ces valeurs et normes, car ces sociétés impriment nécessairement les politiques étrangères de leurs dirigeants étatiques de ces valeurs et normes. Pour les critiques néoréalistes de cette « théorie », la « paix démocratique » reflète le rapport de force international de l'après Seconde-Guerre mondiale, où les États les plus puissants œuvrent à maintenir un ordre relativement stable (cette stabilité hégémonique analysée par Robert Gilpin) *via* le recours aux diverses formes d'incitations et de dissuasions qui composent le spectre des pratiques de la puissance et de l'hégémonie tout au long de l'histoire mondiale³⁵. Que les pratiques interventionnistes au sein de l'ONU en faveur de la paix répondent à des impératifs liés à des relations précises entre décideurs de politique étrangère d'États spécifiques, sources d'avantages ou de *risques* politiques particuliers pour ces individus précis, c'est-à-dire pour les positions qu'ils occupent, ou encore, que ces pratiques ne découlent pas *naturellement, spontanément*, des principes et normes démocratiques mais qu'elles résultent de choix opérés parmi une multitude de pratiques potentielles, car tout aussi *logiquement* conformes à ces principes et normes, ce sont là des hypothèses exclues par les tenants de la paix démocratique et peu étudiées empiriquement par

³⁴ Pour une synthèse de ces débats, voir l'introduction de Stephen Stedman dans Stephen J. Stedman, Donald Rothchild et Elizabeth M. Cousens, *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*, International Peace Academy/Center for International Security and Cooperation, Boulder, Lynne Rienner, 2002, p. 1-40.

³⁵ Sur cette question, voir Dario Battistella, *op. cit.*, chapitre 15, p. 495-529.

leurs opposants néoréalistes, qui demeurent centrés sur les positions des États entre eux, et non sur celle des décideurs étatiques eux-mêmes plongés dans leurs différents environnements, bureaucratiques en particulier³⁶.

Ainsi Martha Finnemore rend-elle compte de l'extension plus durable de l'idée d'humanité pour fonder, en toute logique constructiviste, la modification progressive des pratiques des décideurs étatiques autour de supposées nouvelles *normes de l'intervention humanitaire*, des normes intériorisées par ces décideurs au détriment d'autres normes qui appelaient à réserver les ressources diplomatiques, militaires et financières nationales à la poursuite d'autres objectifs plus directement nationaux³⁷. Mais Finnemore ne dit pas par quels mécanismes précis cette intériorisation s'est produite dans chaque cas d'espèce, ni même par quels moyens elle a empiriquement établi que ces nouvelles pratiques tenaient bien à une telle intériorisation et non à d'autres logiques, à d'autres urgences. Elle s'appuie plutôt sur les célèbres « précédents » en matière d'« interventions humanitaires » fréquemment évoqués dans la littérature des relations internationales depuis l'article de Michael Akehurst paru en 1986³⁸. Il s'agit d'interventions armées menées avant la fin de la guerre froide par des gouvernements « du Sud » qu'on ne pouvait soupçonner de collusion avec un quelconque projet « impérialiste » occidental/américain sous couvert d'humanitarisme. Selon Akehurst, repris par Finnemore, ces interventions présentaient des congruences avec l'idée humanitaire, mais elles n'ont pas été officiellement placées sous ce signe de l'idée humanitaire du fait du caractère alors inacceptable de cet argument aux yeux des autres membres de l'ONU, que ce soient les États issus des décolonisations ou même les principaux États occidentaux. Ces exemples sont surtout le renversement du régime de Pol Pot au Cambodge par l'armée vietnamienne en janvier 1979 et le renversement du régime de Idi Amin Dada en Ouganda par l'armée tanzanienne, ainsi que, dans une moindre mesure, le renversement de Jean-Bedel Bokassa en République centrafricaine avec l'aide de la France et celui de Macias Nguema en Guinée équatoriale avec une probable implication espagnole. Dans ces cas, aucun des gouvernements intervenus n'a revendiqué un quelconque droit ou devoir

³⁶ Laura Neack, « UN Peace-keeping : In the Interest of Community or Self ? », in *Journal of Peace Research*, vol. 32, n° 2, 1995, p. 181-196.

³⁷ Martha Finnemore, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », in Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 153-185.

³⁸ Michael Akehurst, « Humanitarian Intervention », in Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1986, p. 95-118.

d'agir pour des motifs humanitaires, en particulier lorsque leur action était discutée au Conseil de sécurité, au profit d'arguments voulant démontrer le caractère déstabilisateur des régimes renversés pour eux-mêmes et pour leur région. Tout au plus évoquaient-ils l'ampleur de la répression domestique comme source d'une telle déstabilisation. L'interprétation « humanitaire » des objectifs de ces interventions militaires se fonde donc sur une interprétation des résultats de ces interventions, jugées « bénéfiques » pour les populations concernées, et non sur une analyse des motivations de leurs décideurs et des contraintes normatives pesant sur eux, c'est-à-dire des attentes collectives en présence. On conviendra qu'il est difficile, dans ces conditions, de parler d'une norme émergente³⁹ quand l'identification d'un mouvement normatif s'appuie sur la qualification accordée *a posteriori* aux résultats de certaines pratiques selon des critères qui demeurent pour le moins problématiques. On voit rapidement les prénotions qui peuvent s'infiltrer dans une telle faille méthodologique et y prospérer.

À propos du développement des opérations militaires sous mandat de l'ONU à la fin de la Guerre froide, Peter Jakobsen a lui aussi soutenu la force persuasive supposée des projets sociaux libéraux portés par les acteurs de la mondialisation contemporaine, ouvrant à la voie à une demande d'opérations de l'ONU à travers le globe. Et d'égrener les facteurs supposés les plus déterminants de cette évolution, en l'occurrence la pression des publics inspirés des horreurs rapportées par les médias internationaux, mais aussi des ONG, des organisations régionales et des gouvernements non occidentaux, et ce en faveur d'un appui accru aux efforts de paix de l'ONU de la part des gouvernements occidentaux, en particulier dans les conflits d'Afrique subsaharienne que ces derniers ont eu tendance à négliger malgré leur rhétorique humanitaire. Dans cette analyse, les Britanniques *se résignent* à répondre aux demandes de l'ONU pour agir en Sierra Leone, comme l'avaient fait les décideurs américains avant eux en Somalie, en décembre 1992, étant donné la « honte » ressentie à la suite des accusations de désintérêt vis-à-vis des « guerres des pauvres » en Afrique par Boutros Boutros-Ghali. Selon Jakobsen, « ces exemples démontrent que les acteurs non occidentaux soutiennent activement la démocratie et les droits de l'homme. Cela est peu surprenant. Non seulement ces idées portent en elles la promesse d'une vie meilleure, elles accroissent les capacités des sociétés civiles dans leurs combats politiques contre des gouvernements répressifs et permettent d'attirer le soutien effectif de l'Occident ». Cette attente a

³⁹ Dans un récent travail de droit international, Olivier Corten soutient précisément tout le contraire. Olivier Corten, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008.

ainsi emprisonné les élites politiques occidentales dans leur propre rhétorique, faisant de ces pratiques la « chose politiquement correcte à faire »⁴⁰.

Cette idée selon laquelle les tactiques rhétoriques d'hier auraient durablement contraint les pratiques d'aujourd'hui est fréquemment rencontrée. Selon Nicholas Wheeler, les discours humanitaires produisent des critères d'évaluation normative opposables aux pratiques ultérieures, et forcent les gouvernements qui n'ont pas respecté ces standards annoncés à se justifier, à lever le soupçon quant à de possibles motivations cachées⁴¹. L'auteur ne nous dit pourtant pas pourquoi tant de rhétoriques politiques n'ont pas produit de comportements progressivement *conformes* à ces dernières. Il n'expose même pas les raisons pour lesquelles ceux qui évaluent les politiques étrangères des États, de l'ONU ou d'autres se saisiraient de la rhétorique humanitaire pour en extirper des critères d'évaluation rationnelle et systématique. Dans un tel raisonnement, l'évaluation de la politique, y compris étrangère, est supposée être l'apanage de tous les citoyens des États démocratiques, et l'on ne saurait envisager que des individus soient exposés à une rhétorique humanitaire sans qu'ils s'attachent immédiatement à faire respecter les préférences normatives portées par l'idée humanitaire. Cette question a grandement inspiré cet ouvrage, mais nous l'avons prise par l'autre bout : comment comprendre l'absence d'effets normatifs durable et sérieux dans les pratiques rhétoriques recourant à des constructions intellectuelles éthiques relativement cohérentes et solides, telles que l'idée humanitaire ?

Aussi triviale puisse-t-elle sembler, cette dernière question fait plus rarement l'objet d'une investigation systématique, et empiriquement approfondie. Il est beaucoup plus fréquent de rencontrer des efforts visant à démontrer qu'il existe bien une communauté morale en gestation, rendant possible les formes de persuasion rationnelle qu'incarne l'agir communicationnel habermassien, situation où le meilleur argument peut être entendu et peut servir à mettre en cause ceux qui ne suivent pas les prescriptions nées de cet argument. Attachés à cette idée, Thomas Risse, Stephen Ropp et Kathryn Sikkink ont par exemple voulu démontrer le poids du « *shaming* » provenant des ONG plaidant pour les

⁴⁰ Peter Viggo Jakobsen, « The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s. Adding Globalization to the Conventional 'End of the Cold War Explanation' », in *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n° 3, 2002, p. 267-282, en particulier p. 269 et p. 271-274.

⁴¹ Nicholas Wheeler, *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 40.

droits de l'homme à l'encontre des décideurs étatiques, en vertu d'une conscience morale accrue entre ces individus et entre ces États⁴².

Contre cet argument de Risse *et al.* sur la situation communicationnelle, qui exige une égalité des interlocuteurs et l'existence d'une conscience morale commune, autant de choses bien difficiles à attester empiriquement, Brent Steele offre un prolongement très instructif⁴³. Selon lui, certains acteurs, puissances moyennes, organisations internationales et autres « promoteurs de normes » de l'humanitaire, apprennent à se saisir des arguments humanitaires car ils perçoivent qu'ils peuvent ainsi fragiliser le récit sur lequel d'autres États plus puissants – donc à même d'agir au cœur de « crises humanitaires » – fondent leurs identités, leur amour-propre, leur « sécurité ontologique ». En confrontant des États démocratiques libéraux puissants à une situation décrite selon des critères que ces agents ne pourraient ignorer étant donné l'idée qu'ils se font d'eux-mêmes, on peut provoquer un malaise parmi les élites politiques de ces États puissants au point d'accélérer la prise de conscience d'une nécessité d'agir. L'argument mérite l'attention, dans sa façon d'utiliser la notion de sécurité ontologique tirée de la sociologie d'Anthony Giddens – qui la tire lui-même d'Erik Erikson, et que nous solliciterons plus bas. Grâce au recours au « discours réflexif » (qui porte à questionner l'idée du soi), l'argument permet d'ailleurs de soutenir que toutes les mobilisations réussies renvoient avant tout à l'idée que les intervenants (et leurs audiences internes) se font d'eux-mêmes plus que l'idée qu'ils se font de ceux qu'il s'agit de « secourir », un trait selon nous caractéristique des grandes fièvres « salvatrices » pour motifs humanitaires. Mais le propos soulève surtout une difficulté liée aux postulats stato-centrés des Relations internationales appliqués à une sociologie (celle de Giddens) concernant par définition des individus plongés dans des environnements sociaux précis. En effet, comment se matérialisent concrètement ces enjeux de protection des identités que les différents agents d'un État lui reconnaissent, cette mise en péril de la sécurité ontologique de ces agents ? Qui perçoit et médiatise cette mise en péril ? Qui organise la réponse, et comment ? Quelles seraient les ressources requises pour provoquer cette insécurité liée aux identités communes au sein d'un État, alors que Steele juge peu déterminants les ressources matérielles et même le statut reconnu au locuteur censé provoquer une telle insécurité, puis admet plus loin que ce locuteur gagne-

⁴² Thomas Risse, Stephen Ropp et Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁴³ Brent Steele, « Making Words Matter : The Asian Tsunami, Darfur, and “Reflexive Discourse” in International Politics », in *International Studies Quarterly*, vol. 51, n° 4, 2007, p. 901-925.

rait à être un État « reconnu comme légitime » ? L'auteur n'apporte aucune réponse à ces questions. Et les démonstrations empiriques proposées font débat. Ainsi, à propos du Darfour, l'auteur se demande si une mise en cause par un autre État de l'inaction des États-Unis, alors même que ces derniers ont qualifié la situation au Darfour de génocide, n'aurait pas permis de provoquer une forte insécurité ontologique aux États-Unis et d'accélérer une « réponse » américaine, autrement dit, une intervention armée extérieure, toujours postulée comme « la » solution aux violences politiques. En tout état de cause, l'analyse demeure à un stade trop général pour espérer répondre aux questions posées⁴⁴.

Certes, le poids des normes explicitement reconnues par les acteurs internationaux de la résolution des conflits armés et des crises humanitaires ne doit pas être écarté. Paul Richards décèle ainsi leur présence dans la littérature d'experts axée sur les « nouvelles guerres ». Toute « objective » et technique qu'elles pensent être, ces analyses font, selon Richards, écho aux postulats idéologiques d'élites étatiques et bureaucratiques tentant de gérer la mondialisation contemporaine et sa part d'irrationnel incarnée par la guerre, qui pourrait se répandre comme une épidémie, si l'on n'y prenait garde. Et elles semblent bien appeler à une « normalisation » des organisations sociales concernées sur le modèle des sociétés qui ont prouvé leur aptitude à résoudre pacifiquement les conflits⁴⁵. D'où la nouvelle conception du maintien de la paix, façonnée sur un mode plus policier (en termes de maintien de l'ordre), que diplomatique et militaire (en termes clausewitziens)⁴⁶.

Paradoxalement, nombre de travaux critiques vis-à-vis de l'argument humanitaire (au sens large) et de la résolution internationale des conflits armés, tels que ceux de Roland Paris ou Mark Duffield, ont eux aussi en commun de reconnaître – en la déplorant – une forte cohérence normative au projet politique de transformation des sociétés visées par ces pratiques interventionnistes internationales. Roland Paris a apporté une critique souvent relayée à l'encontre de ces « solutions » implicites de

⁴⁴ Steele tranche ici, sans justification, une question (la nature génocidaire des violences du gouvernement soudanais et des milices qu'il arme) qui reste débattue. Voir à ce propos Eric Heinze, « The Rhetoric of Genocide in US Foreign Policy : Rwanda and Darfur Compared », in *Political Science Quarterly*, vol. 122, n° 3, 2007, p. 359-383.

⁴⁵ Paul Richards, « New War. An Ethnographic Approach », in Paul Richards (ed.), *No Peace No War. An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Oxford, J. Currey, 2005, p. 5-11.

⁴⁶ Alex Bellamy, Paul Williams et Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity, 2004, p. 20. Pour eux, il ne fait aucun doute que la « profession » des gestionnaires de conflits montre une préférence certaine pour la diffusion d'États démocratiques libéraux. Voir également Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Cambridge, Polity Press, 1999.

diffusion de la « paix libérale », nouvelle « mission civilisatrice » nourrie de préférences normatives (voire d'une « culture » propre) toujours victorieuses dans les multiples arbitrages quotidiens des intervenants extérieurs, et dont les effets consisteraient pour l'essentiel à déstabiliser les sociétés déjà fragilisées par la guerre⁴⁷. Avec ici, comme dans le cas de la mission civilisatrice, le risque d'une « impatience » devant la persistance des normes anti-libérales et la tentation d'une normalisation du recours à la subordination politique directe. Le Britannique Mark Duffield a ainsi pris au sérieux ce projet d'imposition de la « paix libérale », et l'a replacé dans une évolution économique plus large, pour analyser les guerres actuelles « au Sud » comme des adaptations conscientes à la restructuration économique dominée par des intérêts venus du « Nord », et l'interventionnisme international comme une réponse « anti-insurrectionnelle » venu du Nord pour imposer une paix humanitaire à des élites du Sud criminalisés⁴⁸. Tout cela au nom d'une conception du Bien (humanitaire) qui ne se conçoit que négativement, comme contraire à un Mal : la souffrance infligée à l'homme-être physique⁴⁹.

Cependant, outre le fait que ces perspectives critiques entretiennent le mythe de l'omnipotence des puissances interventionnistes occidentales à un moment où celles-ci sont fortement concurrencées par des puissances émergentes, des auteurs « experts » dans la résolution des conflits invitent à une prudence toute « réaliste » quant aux véritables rapports de force entre ces acteurs sur le terrain et quant aux intérêts qu'ils identifient (ou non) dans l'action. Stephen Stedman souligne la forte part d'improvisation dans ce domaine, par la conjonction apparemment paradoxale d'une capacité des États puissants de faire prévaloir leurs intérêts et d'un faible investissement politique de la part des ces derniers, étant donné le vague contenu stratégique qu'ils reconnaissent dans ce domaine. Il poursuit :

[...] the United Nations is an organization of states, and not a carrier of norms. Since its founding more than fifty-five years ago, the balance among the UN's core constituency has changed : the number of international NGOs

⁴⁷ Roland Paris, « International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice' », in *Review of International Studies*, vol. 28, n° 4, octobre 2002, p. 637-656 ; Roland Paris, « Peacekeeping and the Constraints of Global Culture », in *European Journal of International Relations*, vol. 9, n° 3, 2003, p. 441-473.

⁴⁸ Mark Duffield, « Getting Savages to Fight Barbarians : Development, Security and the Colonial Present », in *Conflict, Security and Development*, vol. 5, n° 2, 2005, p. 141-159.

⁴⁹ On reconnaîtra la critique qu'adresse Badiou à cette « éthique » contemporaine humanitaire, à cette idéologie des droits de l'homme. Alain Badiou, *L'éthique*, Caen, Nous, 2003.

has grown tremendously and universal ideas, attitudes, and norms associated with global society have spread, with corresponding pressure for the UN to legitimate itself with reference to those ideas and norms. This frequently leads to the organization mouthing the principles of global society, while continuing to follow the dictates of states. In peace operations, the result is often a stated rhetorical commitment to democracy, human rights, justice, and development, with a bottom-line commitment to what the most powerful, interested states desire⁵⁰.

Plus qu'un projet concerté d'imposition d'une paix libérale, ne peut-on pas voir finalement, avec David Chandler, dans la résolution internationale des conflits le renoncement des décideurs étatiques à la puissance et à la responsabilité politique, au profit de groupes professionnels bien institués, entendus comme apolitiques, mais pesant d'une façon inédite, particulièrement intrusive, dans la définition des possibles dans les sociétés où ils interviennent ? Certes, ces professionnels portent en grande partie les préférences normatives que pointent Duffield ou Paris. Mais la réalisation de ces préférences, trop vagues pour guider seules l'action, exige un projet politique, une direction. Un tel projet, nous dit Chandler, n'existe plus depuis la fin de la guerre froide. Dès lors, d'autres logiques, d'autres déterminants, guident les pratiques quotidiennes.

Une logique déterminante commune à ces différents professionnels est, selon cet auteur, l'évitement de toute prise de risque, de toute responsabilité assumée, responsabilité qui n'est interprétée qu'au regard des coûts qu'elle peut occasionner puisqu'elle se trouve orpheline de toute orientation stratégique, de toute finalité politique claire. Chandler invite à la méfiance à l'égard des rhétoriques très inclusives – telles que celles de la sécurité humaine – annonçant la prise en compte simultanée de l'ensemble des aspects qui interagissent dans ces domaines⁵¹. Là encore, dans son « mode d'emploi » à destination des apprentis médiateurs pacificateurs, Stedman rejoint cette perspective critique proposée par Chandler quand il pointe l'enjeu considérable que constitue au plan opérationnel la hiérarchisation des tâches et des priorités dans un environnement foisonnant d'experts en aspects divers qui poussent au

⁵⁰ Stephen J. Stedman, article cité, p.19-20. Voir le même constat dans Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, *Taming Intractable Conflicts. Mediation in the Hardest Cases*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2004, p. 26-28.

⁵¹ David Chandler, « The Security – Development Nexus and the Rise of 'Anti-Foreign Policy' », in *Journal of International Relations and Development*, vol. 10, n° 4, 2007, p. 362-386. Voir également Sandra J. Maclean, David R. Black et Timothy M. Shaw (eds.), *A Decade of Human Security. Global Governance and New Multilateralisms*, Aldershot/Burlington, Ashgate, 2006.

contraire à ne rien négliger, à tout mêler, avec le risque de ne produire aucun résultat souhaité, ou d'aggraver une situation dont on perdrait ainsi le contrôle⁵².

Faut-il alors renoncer à raisonner en termes de normes ? L'absence de projet politique et stratégique clair poursuivi par les intervenants extérieurs (collectivement et même isolément) signifierait-il l'absence de toute dimension normative dans ce domaine ? On pourrait rétorquer que, tout en acquiesçant à l'argument de Chandler sur l'absence de projet politique et stratégique, cette absence n'empêche pas la présence de valeurs et de « normes » (au sens de croyances normatives, donc, telles que celles tirées de l'idée humanitaire) partagées par certains des individus engagés dans ce domaine d'action, et que, en conséquence, il demeure fondé de partir à la recherche de ces valeurs et de ces « normes » pour en mesurer les effets. Avec le même biais que précédemment, cependant : l'évacuation de la peur du « coup », du conflit comme dimension indispensable du politique, c'est-à-dire de l'exercice du pouvoir et de la compétition. Nous proposons une autre analyse du politique et de ses soubassements normatifs au cœur des pratiques internationales de résolution des conflits armés. Non seulement le regard que nous portons sur la dimension normative permet de soutenir l'importance de ces efforts d'évitement des coups liés à l'exercice des responsabilités (dont parle Chandler), et ce en libérant l'analyse des normes de toute considération pour les croyances normatives et idées de Bien des agents étudiés. Mais ce regard réintègre l'hypothèse selon laquelle l'absence de stratégie politique cohérente dans ce domaine n'exclut pas la permanence de pratiques orientées vers la captation et la préservation de positions décisionnelles, c'est-à-dire politiques, contre ce que Chandler pourrait laisser penser, cette fois. Autrement dit, notre étude des agents engagés dans la résolution internationale des conflits admet que ce domaine d'action puisse contribuer à la conquête ou la consolidation de telles positions en l'absence de toute stratégie lisible et cohérente organisant l'usage des moyens et des responsabilités relevant de l'appareil d'État.

Pour ce faire, il faut commencer par exposer les axiomes sociologiques sur lesquels se fonde cette analyse à propos de la notion de norme.

II. Les normes pratiques dans l'étude du politique

L'interprétation de la norme que nous proposons place la *sanction sociale* au centre de l'analyse. La sanction sociale ne doit pas être

⁵² Stephen Stedman, article cité, p. 21.

réduite à la seule coercition physique. Sans aucune formalisation, sans aucune violence physique, les comportements quotidiens contribuent à affecter un élément fondamental dans ce processus : les identités et les positions que les agents se reconnaissent et reconnaissent aux autres. C'est pour conjurer les risques de sanction sociale négative que les agents apprennent à identifier les régularités sociales et à les traduire en « règles » applicables dans les situations similaires qu'ils rencontrent, afin d'adopter l'« action appropriée » ou « opportune », c'est-à-dire libérée du risque de sanction négative. Nous trouvons dans les analyses sociologiques de la pratique les voies par lesquelles les agents identifient les « règles » capables de leur indiquer les comportements appropriés. Tant Anthony Giddens que Pierre Bourdieu permettent de souligner la place centrale qu'occupent les comportements de sanction sociale dans la production et la reproduction des pratiques sociales, et ce essentiellement en l'absence de toute formulation discursive. Trois étapes alimentent cette caractérisation des normes comme *normes pratiques* : leur identification pratique orientée vers la sanction sociale positive de la part des groupes qui fournissent les ressources mobilisées permettant la préservation des identités et positions sociales collectivement reconnues.

A. Des attentes collectives existant d'abord à l'état pratique

La sociologie de la pratique permet d'admettre que l'identification d'attentes collectives et la satisfaction donnée à ces dernières s'effectuent à tout moment de la vie sociale, le plus souvent sans la rationalisation verbale de ces attentes et de la nécessité de s'y conformer. D'une part, les pratiques par lesquelles un individu intériorise les normes d'un groupe ne se limitent pas à des échanges verbaux, mais incluent des attitudes, des gestes, dont on interprète le sens pour y percevoir une intention, un sentiment non exprimé. D'autre part, même lorsqu'il s'agit de pratiques verbales, comme c'est souvent le cas, celles-ci ne représentent jamais une formulation claire et exhaustive des attentes et des schèmes d'interprétation en présence. De telles pratiques se voient elles aussi nécessairement soumises à interprétation en référence à de supposées intentions, motivations et attentes qui seraient tues.

Dans son courant *herméneutique*, la sociologie a tenté de comprendre les efforts interprétatifs par lesquels les individus en interaction identifient les règles sociales et ajustent leurs pratiques en conséquence⁵³. Cette herméneutique n'échappe pas à Neta Crawford, par exemple, lorsqu'elle note que tout locuteur signifie, suggère, présuppose

⁵³ Anthony Giddens, *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987 pour la trad. fr. (1984), p. 50-54.

et induit des conclusions au-delà des mots qu'il prononce⁵⁴. Mais à aucun moment elle ne semble envisager la possibilité que le locuteur soit entièrement incapable de faire l'inventaire de l'ensemble des normes qui inspirent sa façon de signifier, de suggérer, de présupposer et d'induire des conclusions au moment même où il le fait. Pourtant, la sociologie de la pratique permet de soutenir que l'identification de l'action attendue, adéquate, s'opère pour l'essentiel de façon *pratique*, c'est-à-dire sur la base d'une quasi-certitude qui demeure non rationalisée avec des mots, selon laquelle tels mots ou tels arguments ou telles façons de les dire répondront aux attentes d'une audience et susciteront son acquiescement.

Lorsqu'il a inspiré le constructivisme en Relations internationales avec son *World of Our Making*, Nicholas Onuf s'est appuyé sur la sociologie fortement interprétative du Britannique Anthony Giddens. Onuf fut l'un des premiers à intégrer dans la discipline des relations internationales la force de l'*institution*, comprise comme une catégorie mentale partagée par laquelle des individus *connaissent* et interprètent les activités d'autrui, et font de la société qui les entoure une réalité *objective*. Repérant les processus d'institutionnalisation au fondement de la connaissance pratique des individus, il a ainsi relevé le poids de la « coutume », des « régularités », de la répétition, et même la « nature conventionnelle de l'homme », en écho à Ludwig Wittgenstein⁵⁵. Peter Berger et Thomas Luckmann, parmi d'autres, l'avaient d'ailleurs établi avant Giddens : toute activité humaine est sujette à l'accoutumance ; celle-ci implique l'importante « acquisition psychologique du rétrécissement des choix » ; cette acquisition libère ainsi l'homme du poids de toutes ces décisions en prédéfinissant ses activités. « Il y a institutionnalisation chaque fois que des classes d'acteurs effectuent une typification réciproque d'actions habituelles ». Cette typification est une institution. À force d'interactions régulières, les membres d'un groupe social en viennent à partager un monde composé des mêmes institutions⁵⁶.

C'est dans cet environnement institutionnel que les individus – agents sociaux – prennent connaissance de « règles », c'est-à-dire de « techniques », ou « schémas établis pour aborder de façon routinière la

⁵⁴ Neta Crawford, *op. cit.*, p. 121.

⁵⁵ Nicholas Onuf, *World of Our Making*, *op. cit.*, p. 45, p. 50, et p. 110. Voir également Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁶ Peter Berger et Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986, p. 77-78. Voir également Mary Douglas, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999 pour la trad. fr. (1986) ; et James March et Johan Olsen, *Rediscovering Institutions : the Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

vie sociale ». Ces règles leur sont indispensables pour l'actualisation même de leurs pratiques sociales quotidiennes, et pour leur reproduction dans le temps et dans l'espace, en conformité avec leur environnement institutionnel, donc. Nicholas Onuf s'est ainsi attaché, dans *World of Our Making*, à théoriser la centralité des « règles » (*rules*) dans la fabrique de tout « ordre » (*rule*) sous-tendant la « société politique internationale ». Toutefois, un aspect de la théorie sociologique de Giddens n'a pas suffisamment retenu l'attention d'Onuf : le fonctionnement même de cette « rationalité pratique », c'est-à-dire le mode d'identification des règles sociales par les individus. Pour Giddens, cette identification n'a nul besoin de procéder *via* l'usage de mots formulés dans l'esprit en vue de soutenir un raisonnement logique.

Pour lui, l'agent social évalue les pratiques d'autrui et les raisons d'autrui en sollicitant un savoir commun mis en jeu dans les rencontres et dont la plus grande partie n'est pas accessible à la conscience, à cette conscience qui s'appuie sur des mots et se nourrit d'arguments fondés en logique. Nous le disions, dans la sociologie interprétative, la perception s'organise *via* des schèmes d'interprétation et de classification qui sont présents dans le « réservoir de connaissances » des agents. Mais ces schèmes d'interprétation sont aussi des schèmes d'anticipation, qui prévoient la nouvelle information qui sera reçue en même temps qu'est traitée celle déjà reçue. Ces schèmes constituent un « médium par lequel le passé influence le futur ».

Or, entre le passé et le présent, plusieurs strates sont à isoler. La conscience sensorielle enregistre les sentiments liés à l'événement. La mémoire constitue la conscience au plan temporel, et permet ainsi la maîtrise du temps. Cette mémoire est sollicitée au travers de rappels, qui permettent la focalisation sur des expériences passées dans la continuité de l'action. Mais ces rappels peuvent survenir soit dans la « conscience discursive » soit dans la « conscience pratique » de l'agent. Dans un cas, le rappel se formule avec des mots dans son esprit ; il est donc susceptible d'être communiqué à autrui par le langage. Dans l'autre, le rappel demeure au stade *pratique*, c'est-à-dire qu'il devient accessible uniquement pendant la durée de l'action. L'agent sait alors ce qu'il fait pendant qu'il agit, mais ne prend pas la peine de se le dire, de l'analyser et le formuler avec des mots, le rappel n'ayant eu quelque « intérêt » (au sens cognitif) que dans le feu de l'action⁵⁷.

⁵⁷ Anthony Giddens, *La constitution de la société*, *op. cit.*, en particulier p. 70-71, p. 79, p. 94-97, aussi p. 33. Un dernier cas de figure concernant le traitement du rappel, selon Giddens, est celui où le rappel se maintient au stade de l'inconscient, c'est-à-dire qu'il reste séparé de toute forme de conscience, abrité derrière des barrières mentales.

Toute activité sociale quotidienne implique ainsi un effort tout à la fois routinier et permanent de *réflexivité* et de *rationalisation* de ce qui se passe au cours de chaque rencontre. Mais la question relative aux raisons et aux intentions ne se pose qu'en cas de problème, de faute ou de « rupture de compétence » au cours de l'interaction, lorsque celle-ci prend une tournure « bizarre »⁵⁸. Ici, il faut également rappeler que Berger et Luckmann avaient ouvert ce même point de passage entre le fonctionnement cognitif routinier, inscrit dans la pratique quotidienne, et l'effort réflexif pouvant conduire à des calculs plus ou moins sophistiqués. Selon eux, les agents répondent aux situations qu'ils rencontrent en fonction de routines mentales construites dans les interactions passées générant des institutions entre eux. Au cas où la routine n'apporterait pas de réponse satisfaisante au problème, l'agent cherchera « à intégrer le secteur problématique à ce qui est déjà non-problématique », pour que la réalité reste ce qu'elle est⁵⁹. Or la connaissance du sens commun propose précisément les instructions à suivre pour ce faire : « Une large part du stock social de connaissances consiste en recettes permettant de maîtriser les problèmes de routine ». Par recettes, Peter Berger et Thomas Luckmann entendent des « schémas typificateurs » visant à rapprocher les choses inconnues à des types connus capables de les intégrer. Et ils ajoutent immédiatement : « Manifestement, je n'ai pas beaucoup d'intérêt à dépasser cette connaissance pragmatiquement nécessaire aussi longtemps que les problèmes peuvent vraiment être maîtrisés de cette manière »⁶⁰.

En cela, la réflexivité diffère de la conscience de soi, de l'intention des philosophes – également celle des théoriciens du choix rationnel, faut-il ajouter – car la raison de l'action s'inscrit dans le contexte, dans ce flot continu de la vie sociale⁶¹.

Il est difficile de ne pas penser ici à l'objection qu'opposait Pierre Bourdieu, dans *Le Sens pratique*, à cette précipitation dans le passage de la « régularité » au « règlement », c'est-à-dire cette tendance à voir dans les « règles » édictées par des observateurs après observation des régularités au sein d'un espace social donné de véritables « règlements » supposant « l'obéissance consciente à des règles consciemment élaborées et sanctionnées ». Pour Bourdieu, on le sait, ces « règles » qui régissent « objectivement » ces régularités sociales peuvent rester « inconnues des agents », et pourtant enchâssées dans la raison pratique de ces derniers,

⁵⁸ *Ibid.*, p. 54 et p. 344.

⁵⁹ Peter Berger et Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, p. 38.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 63.

⁶¹ *Ibid.*, p. 50-54.

y compris en contradiction avec « les choses de la logique ». Là aussi, l'activité sociale découle d'une rationalité proprement pratique, et non logique⁶².

Bien entendu, ce qui éloigne Giddens de Bourdieu est aussi important que ce qui les rapproche face aux « professionnels du logos » épris d'intentionnalité explicite. Ce que Giddens situe dans une compétence, dans un exercice permanent de réflexivité, avec le potentiel émancipateur que cela suppose, Bourdieu y voyait avant lui le « produit de processus économiques et sociaux plus ou moins complètement irréductibles [aux] contraintes ponctuellement définies » dans « l'espace des possibilités et des impossibilités offertes », et ce à travers son usage de la notion d'*habitus*. Rappelons que l'*habitus* était compris par Bourdieu comme un ensemble de « principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations », de « principes de vision et de division » du monde, comme une « structure cognitive et motivatrice » à la fois structurée par ces processus économiques et sociaux plus larges et structurant les acquisitions et apprentissages ultérieurs. Ainsi, lorsque l'individu est confronté à son environnement social, son *habitus* cristallise les *dispositions* qu'il a précédemment *acquises* au vu des régularités observées essentiellement au cours de sa socialisation *primaire*⁶³.

Si Bourdieu jugeait certaines expériences (lors de la socialisation primaire) plus structurantes que d'autres, qui constituent en cela une limite considérable à la « compétence » réflexive que reconnaît Giddens à tout agent social, il a exposé avec plus de force encore la possibilité même d'un fonctionnement cognitif libéré de la raison logique et de la nécessaire formulation verbale de toute connaissance. Les agents perçoivent là aussi les régularités sociales sans « la visée consciente des fins et la maîtrise expresse des moyens ». Le *sens pratique* concerne l'action en cours, avec ses urgences. Dans le feu de l'action, l'individu recourt à certaines catégories mentales et non à d'autres, en vertu de rapprochements avec des régularités identifiées lors d'expériences, et ce *en l'absence* d'une démarche systématique. À force de répétition dans des situations catégorisées comme similaires, le sens pratique distingue les pratiques les plus probables des pratiques les moins probables, ce qui lui permet d'anticiper les premières et d'y répondre *dans le feu de l'action*, sans évaluation systématique des options possibles. Il procède ainsi à « la transformation de l'effet passé en objectif escompté » – cette idée d'action du passé sur le futur que l'on retrouve chez Giddens. Car il s'agit d'un *pari* sur l'avenir : « [la pratique] se construit dans le temps, [...] elle reçoit du temps sa forme comme ordre d'une succession et par

⁶² Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980, p. 67-68.

⁶³ *Ibid.* p. 82-85, p. 88-90.

là son sens (au double sens) » ; or, la probabilité la plus élevée n'équivalant jamais à une certitude absolue, l'incertitude réintroduit le temps, avec son rythme, son orientation, son irréversibilité, au cœur de la pratique⁶⁴.

La dimension normative ne se trouve aucunement exclue d'un tel fonctionnement cognitif pratique. Elle réapparaît dans les mots de Bourdieu à travers l'urgence pour l'agent de produire l'action appropriée, opportune : « Ce sens pratique, qui ne s'embarrasse ni de règles ni de principes (*sauf en cas de raté ou d'échec*), moins encore de calculs et de déductions, de toute façon exclus par l'urgence de l'action qui "ne souffre aucun délai", est ce qui permet d'apprécier sur-le-champ, d'un coup d'œil et dans le feu de l'action, le sens de la situation et de produire aussitôt la réponse *opportune* »⁶⁵. Le terme « urgence » rappelle le cadre dans lequel s'applique l'action décidée par l'usage du sens pratique, une action contrainte par le temps, le temps de l'urgence. Et lorsque Bourdieu parle de « cas de raté ou d'échec », cas où le sens pratique s'enraye, de quel raté ou de quel échec parle-t-il précisément ?

Le dernier terme souligné sous-tend la réponse : l'action *inoportune* constitue un raté, un échec. L'identification de l'action conforme ou opportune constitue la finalité du sens pratique, une finalité inscrite dans la pratique même de l'agent, et non rationalisée comme telle : « [L'habitus] assure la présence active des expériences passées qui, déposées en chaque organisme sous la forme de schèmes de perception, de pensée et d'action, tendent, plus sûrement que toutes les règles formelles et toutes les normes explicites, à garantir la conformité des pratiques et leur constance à travers le temps »⁶⁶.

Mais alors, que se passe-t-il en cas de raté ou d'échec, c'est-à-dire en cas d'action jugée inopportune ou non conforme par les autres membres du groupe ? Le raté ou l'échec invitent l'agent à un effort de réflexion relatif à l'action qu'il a menée. Toutefois, « ce retour réflexif sur l'action elle-même, lorsqu'il survient (c'est-à-dire presque toujours en cas d'échec des automatismes), reste subordonné à la poursuite du résultat et à la recherche (qui ne se perçoit pas nécessairement comme telle) de la maximisation du rendement de l'effort dépensé. Aussi n'a-t-il rien en commun avec l'intention d'expliquer comment le résultat a été atteint, et moins encore de tâcher à comprendre (pour comprendre) la logique de la pratique, défi à la logique logique ». Cette logique de la pratique, « qui ne comprend que pour agir », contient donc son propre principe d'ajus-

⁶⁴ *Ibid.*, p. 90 et p. 167-170.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 177 (nous soulignons).

⁶⁶ *Ibid.*, p. 91.

tement, qui procède à l'identification de règles plus adéquates, et ce également de façon pratique⁶⁷.

Le poids accordé par Bourdieu à l'échec et au raté dans le fonctionnement de la cognition humaine renvoie à une deuxième caractéristique de la norme (au sens d'attente collective réellement entretenue au sein d'un groupe, sans la nécessité de mots pour l'exprimer et en convenir collectivement) telle que nous la définissons : la norme est socialement sanctionnée. Elle contient un enjeu, un risque, le risque de recevoir des coups, comme autant de blessures fragilisant les positions sociales occupées par un agent.

B. Des comportements attendus socialement sanctionnés

La faible attention portée à la sanction sociale et à son fonctionnement dans l'étude des normes en relations internationales tient sans nul doute à la mainmise des courants internationalistes libéraux peu enclins à théoriser le conflit et le poids de la coercition, comme nous l'avons dit. Pourtant, la sanction sociale constitue une pièce centrale du processus normatif aux yeux des sociologues et anthropologues.

Schématiquement, la sanction sociale recouvre les comportements adoptés *en réponse* à un comportement « initial » d'un agent par les individus composant l'environnement social et normatif de cet agent, c'est-à-dire composant le groupe social dans lequel ce dernier a agi. Par ces comportements, ceux qui assistent au comportement initial et qui sont ainsi « appelés » à y réagir d'une façon ou d'une autre en vertu de leur appartenance au groupe et des positions qu'ils y occupent, endossent ledit comportement et valident *a posteriori* sa normalité aux yeux du groupe, ou alors ils le questionnent voire lui refusent ce certificat de normalité, et ce de différentes manières et à différents degrés. Comme nous tenterons de le démontrer, on ne saurait voir dans cette « réponse » collective une réponse unique et homogène du groupe agissant comme un seul homme face au comportement de l'un de ses membres. Les efforts individuels d'anticipation et d'ajustement selon les interprétations des uns et des autres au regard des signaux perçus sont permanents. Mais parler de sanction sociale, c'est envisager des comportements adoptés dans l'intention de ne pas s'éloigner des *réponses* (au comportement initial) que le groupe devrait là aussi considérer comme normales, auxquelles il devrait s'attendre. C'est ainsi faire peser sur l'agent qui *répond* au comportement *initial* le même enjeu d'acceptation collective et le même risque de réprobation collective (en cas de réponse inadéquate) que celui pesant sur l'auteur du comportement initial.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 153-154.

Lorsqu'il dissèque le fonctionnement du sens pratique, P. Bourdieu renvoie constamment à la sanction sociale qui s'impose objectivement à l'agent, et qui constitue, à force de répétition, les nécessités à travers lesquelles se dessinent l'impossible, le possible et le probable dans son esprit. Autrement dit, les agents identifient les comportements attendus, opportuns, au vu des réactions positives ou négatives préalablement observées ou personnellement expérimentées. Si Bourdieu a marqué notre analyse, c'est bien par le poids qu'il a accordé à ces « coups » reçus. Dans les régularités des pratiques de sanction sociale, négative en particulier, résident selon lui ces « règles sociales » inconnues des agents mais auxquelles le sens pratique de ces derniers s'ajuste pour la définition d'une action conforme, opportune, aux yeux du groupe social. Ces régularités tiennent, selon le sociologue, au « système de sanctions économiques et symboliques associées à une position déterminée dans les structures économiques ». Dans son analyse, ces structures économiques comptent pour beaucoup dans les « structures d'exigence », les « choses "à faire" », que constituent objectivement pour l'agent l'espace social dans lequel il se trouve durablement.

Les habitus sont donc « sans cesse renforcés par les sanctions individuelles ou collectives ». D'ailleurs, l'habitus n'est jamais autant visible comme ensemble de dispositions que lorsque ces dernières « reçoivent des sanctions négatives parce que l'environnement auquel elles s'affrontent réellement est trop éloigné de celui auquel elles sont objectivement ajustées ». Le sens pratique équivaut à un « sens du jeu », c'est-à-dire la capacité d'anticipation d'un avenir inscrit dans toutes les configurations concrètes que peut prendre un jeu, à force d'expérience, de perception pratique des régularités du jeu. Le travail du temps génère l'inscription des régularités dans l'esprit de l'agent. Il détermine le tempo des choses à faire et à dire, réponses improvisées dans l'urgence face à des défis lancés et des « coups » anticipés. Car ce sont bien des coups qui menacent l'agent au cours du jeu. Dans les échanges sociaux, y compris les plus ritualisés d'entre eux, « les erreurs herméneutiques se paient sur-le-champ, comme les échanges de coups, évoqués par George H. Mead, où chaque position du corps de l'adversaire enferme les indices qu'il faut saisir à l'état naissant, devinant dans l'esquisse du coup ou de l'esquive l'avenir qu'elle enferme, c'est-à-dire le coup ou la feinte ». L'urgence y apparaît comme une des propriétés essentielles de la pratique. « [...] l'économie de logique qu'autorise la décision prise au juger, à vue de nez, *by rule of thumb*, implique une économie de temps qui, même en matière de choix économiques, n'est pas de peu si l'on sait que le propre de la pratique est de fonctionner dans l'urgence et que la meilleure décision du monde ne vaut rien lorsqu'elle vient après la bataille, une fois passée l'occasion opportune ou le moment rituel (ce qu'oublie

l'analyste et l'expérimentateur qui font comme si celui qui est engagé dans la partie pouvait prendre son temps pour déchiffrer sans s'exposer à subir la sanction pratique de son retard) ».

À terme, ces « coups » qui menacent l'agent font planer le risque de sortir du « ring ». Schématiquement, plus l'agent reçoit de coups, plus s'éloignent ses chances d'occuper les positions supérieures au sein de l'espace social en question. Mais l'issue peut en être l'exclusion. Un agent qui ne respecte pas les règles du jeu montre en effet qu'il n'en partage pas les enjeux, les postulats pratiques, et se trouve de ce fait en position de « détruire » ce jeu auquel il n'attache visiblement pas l'importance et le soin requis. L'agent n'est reconnu comme joueur que s'il prouve sa « foi pratique dans le jeu » et dans ses « présupposés fondamentaux ». D'ailleurs, cette foi pratique constitue « le droit d'entrée qu'imposent tacitement tous les champs, non seulement en sanctionnant et en excluant ceux qui détruisent le jeu, mais en faisant en sorte, pratiquement, que les opérations de sélection et de formation des nouveaux entrants (rites de passage, examens, etc.) soient de nature à obtenir qu'ils accordent aux présupposés fondamentaux du champ l'adhésion indiscutée, préreflexive, naïve, native, qui définit la *doxa* comme croyance originnaire »⁶⁸.

Nous insistons sur cette conclusion, centrale dans notre propre perspective, telle que développée par la suite : en rappelant avec Onuf qu'un « ordre » politique protège une distribution inégale des « avantages » au sein d'une société donnée, y compris sur la scène internationale⁶⁹, tant que les règles qui font à la fois cet ordre et cette société sont actualisées et reproduites dans le temps et dans l'espace, les agents soucieux de la reproduction de ces règles à des degrés divers (contre une opposition binaire « gardiens de l'ordre »/« victimes de l'ordre ») veilleront à la reproduction et à l'effectivité des pratiques de sanction dans les espaces sociaux qu'ils « habitent ». Ainsi, tout espace social, avec ses règles, a besoin d'être *protégé* par des agents qui le composent durablement ou ponctuellement.

Cette association étroite entre cognition individuelle et sanction sociale n'échappe pas non plus à Giddens. Celui-ci voit bien dans les règles sociales à la fois des éléments normatifs et des codes de signifi-

⁶⁸ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, notamment p. 69-70, p. 91, p. 104, p. 111-113, p. 135-136 et p. 177. Le passage concernant G. H. Mead se réfère à l'ouvrage *L'esprit, le soi et la société*, Paris, PUF, 1963, p. 37-38.

⁶⁹ Nicholas Onuf, *World of Our Making*, *op. cit.*, p. 5 et p. 22. Cet auteur rappelle utilement, p. 155, que parler d'« ordre » social, c'est user d'une métaphore, d'une image qui veut qualifier après coup les régularités et les arrangements sociaux observés, que personne n'a originellement conçu comme un ordre cohérent.

tion. Par « normatif », il entend que, parallèlement à « la constitution de sens », les règles sociales fondent « la sanction des modes de conduite ». Les règles comportent donc une dimension normative, qui renvoie à la relation entre « les droits et les obligations attendus » des participants à l'interaction. Mais au cœur de cette relation réside la notion de sanction sociale. Les normes correspondent à « des obligations contingentes dont le maintien et le respect doivent être assurés par la mobilisation efficace de sanctions dans des contextes de rencontres concrètes ». Importantes à cet égard, les sanctions négatives constituent des « contraintes qui dérivent des réponses punitives qu'adressent des agents à d'autres agents ». Contre une lecture exclusivement positiviste et « légale », il précise au préalable combien les « sanctions informelles » des pratiques quotidiennes sont importantes et ne sauraient être sous-estimées à l'appui de prescriptions stables et réellement contraignantes, malgré la facilité avec laquelle ces prescriptions sont respectées. On voit que l'évaluation pratique des règles requiert, pour Giddens, l'évaluation pratique des sanctions sociales (informelles) qui s'avèrent être efficacement mobilisées, au vu des régularités observées⁷⁰.

Contrairement à Bourdieu, bien entendu, Giddens ne raisonne pas en termes de champ et de risques de déclassement au sein du champ (perte d'une position sociale reconnue dans le champ), voire d'une exclusion du champ. Cette divergence n'est pas centrale dans notre propos, toutefois. Dans les termes de Giddens, ce sont des « identités » et des « rôles », c'est-à-dire l'appartenance à des groupes sociaux et les positions occupées au sein desdits groupes, qui se construisent dans l'interaction en vertu de sanctions sociales particulières qui y sont appliquées. L'identité est ainsi « une catégorie pour laquelle un ensemble particulier de sanctions normatives est approprié ». Et, selon Giddens, la notion de « rôle », qui peut conduire à une interprétation trop figée (suggérant que la « mise en scène » est prête avant l'entrée en scène de l'« acteur », alors que le rôle n'existe que dans l'actualisation des pratiques qui le reproduisent) ou au contraire trop lâche, doit être utilisée en référence à un ensemble de prérogatives et d'obligations bien précisées, c'est-à-dire en vertu d'une « définition normative des modes de conduites attendus » au sein d'un « cadre d'interaction » qui soient bien précisés. L'utilisation de rôles doit toujours s'appuyer sur des lieux ou des types de lieux dans lesquels se tiennent des rencontres régulières, dont le caractère routinier n'existe que parce qu'il est constamment « travaillé » par les agents recourant à des règles pratiques qui définissent certaines activités comme appartenant à certaines catégories « assu-

⁷⁰ Anthony Giddens, *La constitution de la société*, *op. cit.*, notamment p. 42, p. 67, p. 72, p. 79-80 et p. 234.

jettées à des ensembles particuliers de sanctions »⁷¹. Encore une fois, le propos peut se comprendre en référence à l'analyse de l'identité proposée par Berger et Luckmann. Pour eux, l'identité constitue une « typification » nécessaire pour appréhender l'autre et réciproquement, et qui s'élabore en particulier dans la rencontre de face-à-face, selon des mécanismes de va-et-vient, d'action et de typification réciproques⁷².

La conséquence fondamentale de cette analyse sociologique liant les appartenances et les positions sociales des agents aux comportements de sanction sociale adoptés par les membres des groupes concernés est que les comportements quotidiens d'autrui à l'égard d'un agent consolident ou au contraire affaiblissent ses positions au sein desdits groupes, ce qui peut menacer son appartenance même à des derniers. Ces positions doivent en effet être collectivement reconnues pour être socialement reproduites, et ce au travers de comportements qui les *sanctionnent*, c'est-à-dire qui marquent collectivement leur existence à l'ensemble du groupe (y compris hors de toute intention expresse en ce sens). Dès lors, tout changement de comportement vis-à-vis de l'agent peut avoir une incidence sur son appartenance au groupe et sur les positions sociales qu'il y occupe.

Pour Giddens, cette vulnérabilité des positions et appartenances est source d'angoisse pour l'agent. Dans cette optique, la sanction sociale amène tout agent à intérioriser les règles pratiques propres au groupe dans lequel il entre à mesure qu'il construit sa réalité au travers des identités qu'on lui reconnaît et qu'il se reconnaît, c'est-à-dire à mesure que les idées qu'il se fait de ce qu'il est au regard des autres se trouvent mises en jeu dans ses interactions quotidiennes. Sans l'adoption des comportements adéquats, l'agent revendiquant lesdites identités ne se les voit pas – ou plus – reconnaître par ceux qui font de ces identités ce qu'elles sont. Ici réside la valeur des routines assurant à l'agent l'adoption d'un tel comportement source de « sécurité ontologique », de canalisation de l'angoisse⁷³. Cet axiome psychosociologique a fait l'objet de

⁷¹ Anthony Giddens, *La constitution de la société*, *op. cit.*, p. 134 et p. 136-138. A. Giddens se réfère en particulier aux travaux de Goffman sur les « cadres des rencontres » et aux apports de l'ethnométhodologie (Garfinkel).

⁷² Peter Berger et Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, p. 45-48.

⁷³ Anthony Giddens, *La constitution de la société*, *op. cit.*, p. 98-99, se fonde sur les travaux d'Erik Erikson sur l'importance des premières expériences sociales au cours desquelles sont façonnés les mécanismes destinés à canaliser ou à contrôler l'angoisse des enfants.

développements en relations internationales, comme les travaux récents de Brent Steele⁷⁴.

Les appartenances à des classes sociales relativement figées étant au fondement de la sociologie de Bourdieu, la notion même d'identités multiples et cette sorte d'évaluation de chacune des identités selon leur importance dans l'économie émotionnelle générale de l'individu chez Giddens rompent avec les postulats primordiaux de la sociologie de Bourdieu, et forcent à interrompre ici cette discussion croisée. Mais on entend insister ici sur ce qui les unit : que ce soit pour la préservation d'une sécurité ontologique propre à l'individu ou pour la reproduction des enjeux de domination propres à une classe sociale engagée dans des champs sociaux spécifiques, les formes de rationalité pratique en action dans la vie sociale quotidienne conduisent à repérer en priorité les attentes collectives environnant l'agent en fonction des sanctions sociales qui s'y rattachent, et en particulier en vertu des risques de sanction négative, qui forment un élément indispensable pour la préservation/reproduction de toute position sociale (dans un groupe ou dans un champ social donné).

Or, ce risque inhérent à toute pratique sociale en termes de sanction sociale est le plus souvent ignoré par le constructivisme libéral en relations internationales. Même Neta Crawford, qui rappelle pourtant immédiatement le caractère socialement sanctionné des normes dans sa définition (exposée plus haut), et qui admet que la conformité durable à des normes de comportement contestées au plan éthique puisse tenir à des « bénéfiques matériels » ou encore à la crainte de la « désapprobation ou de la sanction », ne parvient pas à intégrer systématiquement cette dimension. Une fois ces possibilités rapidement évoquées, les seuls « coûts » qu'elle envisage et approfondit dans toute remise en cause de normes de comportement sont des coûts d'ordre strictement cognitif ou d'ordre éthique, c'est-à-dire liés à l'attachement individuel à des explications causales ou à des croyances normatives qu'il s'agirait de préserver :

[...] individuals and groups may be reluctant to alter normative beliefs, as well as behavioral norms which are strongly normative, if doing so requires rethinking an entire complex of related normative, scientific, practical, and identity beliefs which an individual has become convinced are good and sees no other reason to challenge. Resistance to taking on new normative beliefs if they require massive belief revision may also be due perhaps to

⁷⁴ Brent Steele, *Ontological Security in International Relations : Self-Identity and the IR State*, New York, Routledge, 2007. Plus ancien, notons William Bloom, *Personal Identity, National Identity and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

desire for economy, or a wish for coherence, or because putting many beliefs up to re-evaluation is cognitively difficult or even emotionally painful⁷⁵.

L'enjeu *cognitif*, le coût *émotionnel*, rien ne permet de voir la conséquence sociale immédiate de toute modification de comportements requise par une réflexion éthique donnée qui heurterait des normes de comportement préexistantes, des attentes bien identifiées.

Revenons sur la typologie de Wendt, que nous exposions précédemment, sur les voies d'intériorisation des normes. Cette typologie incarne parfaitement l'interprétation des normes qui néglige la dimension pratique et socialement sanctionnée de ces dernières. En effet, nous y retrouvons le postulat selon lequel tout agent sait qu'il a affaire à une norme quand il la rencontre ; il sait lorsque le comportement qui est attendu de lui l'est en vertu d'attentes collectives au sein du groupe dont il fait partie et dans lequel il occupe une position donnée, et non en vertu d'attentes ou de souhaits particuliers de certains membres du groupe hors de tout enjeu de sanction sociale dans le groupe. Ensuite, la croyance en la légitimité n'y est pas expliquée, et se voit séparée des aspects « rationnels » privilégiés par les analyses réalistes (la prise en compte des risques de subir la coercition d'autrui) et libérales (la prise en compte de l'intérêt bien compris). Enfin, l'agent qui doit définir ces risques de subir la coercition et son intérêt bien compris est envisagé sans lien avec son environnement social, composé de groupes qui se trouvent appelés à réagir à cette définition et aux pratiques qui en découlent, en vertu de leur engagement dans des relations communes répétées et des positions qu'ils se reconnaissent.

Nous discutons la troisième voie, qui renvoie à la légitimité, au troisième chapitre. Pour l'heure, il faut bien voir que, dans les relations interétatiques qui intéressent Wendt, la sanction sociale fonde tant la reconnaissance de l'intérêt bien compris que l'exercice de la contrainte. Dans notre approche, un agent n'adopte pas le comportement attendu (disons, *A*) dans un groupe donné parce que ce dernier enfreindrait alors d'autres attentes collectives pesant sur lui dans d'autres groupes, des attentes difficilement compatibles avec ce nouveau comportement attendu. Il encourrait alors des risques de sanction négative dans ces autres groupes, des risques suffisamment tangibles et urgents pour qu'il évacue cette éventualité en dépit des conséquences prévisibles dans le premier

⁷⁵ Neta Crawford, *op. cit.*, p. 110-111.

groupe, et ce en fonction de l'énergie mentale consacrée pour évaluer les effets induits par une désobéissance à *A*⁷⁶.

La première catégorie de Wendt, la coercition, ne saurait donc être confondue avec la notion de sanction sociale. Comme tout comportement, celui d'exercer la contrainte renvoie aux sanctions sociales positives ou négatives qui pèsent sur les agents qui l'adoptent. La sanction sociale concerne donc tant l'agent contraint que celui qui le contraint, car tous deux voient leurs comportements soumis à l'acquiescement (ou non) d'autres agents. Contrairement à l'analyse réaliste, qui voit dans l'exercice même de la contrainte entre États le fondement de l'inquiétude du décideur étatique, notre lecture sociologique axée sur les fondements institutionnels et normatifs de la décision diplomatique conduit à disséquer la pratique de la coercition et ses effets en vertu des enjeux de sanction sociale que cette pratique génère pour ce décideur. La coercition n'a d'effet que lorsqu'elle laisse présager de façon crédible une sanction sociale négative menaçant les positions de ce dernier. Le décideur politique menacé de subir un embargo, ou encore une guerre, redoutera d'autant plus ces mesures qu'il anticipera une réaction de critique voire d'ostracisme menaçant ses positions décisionnelles (on retrouve ici Kant raillant l'insensibilité, dans leur vie quotidienne, des monarques et des courtisans aux conséquences de leurs décisions de recourir à la guerre⁷⁷). En l'absence de ce risque, la valeur dissuasive des mesures de contraintes envisagées disparaît également. Il serait donc erroné de conclure que la sanction correspond à la logique des auteurs réalistes, qui accordent une grande place à l'usage de la coercition.

Dans le second cas énoncé par Wendt, c'est-à-dire l'obéissance par intérêt bien compris, le schéma est similaire, à la différence que, pour persuader l'agent, on ne lui propose pas des perspectives négatives qu'il devrait éviter pour son groupe (les conséquences liées à une mise à exécution de menaces), mais des perspectives positives qu'il ne devrait pas manquer au profit de son groupe (les conséquences positives liées à l'obéissance), en vertu de sa position sociale dans ce groupe. Dans les deux cas, il s'agit de persuader l'agent que s'il n'adopte pas tel comportement, il encourt une sanction négative dans son groupe pour avoir manqué de produire les conséquences positives attendues pour le groupe. Le souci de maintenir ses positions demeure le moteur principal.

⁷⁶ À quelle sanction négative doit-il s'attendre, ou plus précisément, quels sont les comportements que *A* prescrit à d'autres agents en cas d'infraction ? Ces agents appelés à réagir le feront-ils ? Si oui, quelles positions de l'agent seront affectées par cette sanction, et dans quelles proportions ?

⁷⁷ Kant, *Vers la paix perpétuelle et autres textes*, Paris, Garnier-Flammarion, 1991, p. 85-86.

Qu'une sanction sociale négative s'abatte sur lui au sein de son (ses) groupe(s) parce qu'il n'a pas su éviter les conséquences néfastes de menaces qu'on a exercées contre lui ou parce qu'il n'a pas su saisir des opportunités qu'on lui a offertes importe peu de son point de vue : il aura dans les deux cas échoué à répondre pleinement aux attentes collectives pesant sur sa position. Celle-ci s'en trouvera fragilisée : tel est le cœur de la sanction sociale négative.

Ce point annonce tout l'enjeu proprement *politique* de la sanction sociale, c'est-à-dire ses conséquences dans la conquête et la préservation de positions de pouvoir, de domination.

C. Sanctions sociales et ressources disponibles

Dire que les positions sociales d'un agent, y compris ses positions décisionnelles, ses positions de pouvoir, dépendent des comportements de sanction sociale adoptés par autrui dans le fil des interactions quotidiennes permet de souligner la fragilité de ces positions perçue par celui qui les occupe. Cela ne doit toutefois pas amener à conclure à une plasticité infinie des positions des uns et des autres. Toujours présente dans l'interaction, toujours redoutée par les individus en passe d'agir, la possibilité de la sanction négative n'en demeure pas moins fortement contrainte socialement. Nous relevons deux raisons à cela.

D'une part, les règles sociales, à la fois moyen et résultat de l'interaction entre agents et donc de la constitution des systèmes sociaux, fonctionnent de façon récursive dans deux directions : elles constituent un sens que les agents sont invités à suivre, et elles génèrent des sanctions en ce qu'elles enjoignent également aux autres agents d'adopter certains comportements en fonction des réponses que chacun apporte à ces règles. Cette « dualité de la signification et de la sanction » est au cœur de la règle sociale⁷⁸. Or il faut bien voir que ces comportements en réponse aux actions des autres, c'est-à-dire ces comportements de sanction sociale, n'existent qu'en tant que comportements *eux-mêmes attendus*, adoptés en réponse à des normes affectant une position sociale donnée.

Si cette action est en infraction avec une règle, une norme, une autre règle/norme enjoint à ceux qui ont assisté à cette action d'adopter un comportement de sanction négative. Par conséquent, le risque de sanction négative qui s'applique à l'agent en passe d'agir s'applique de la même manière aux agents qui assistent à cette action « initiale » et qui sont appelés à ré-agir à cette action initiale. Dans la situation où un agent *X* a connaissance d'un agissement d'un autre agent *Y*, *X* adopte un

⁷⁸ Nicholas Onuf, *World of Our Making*, op. cit., p. 59 et p. 63.

comportement de sanction positive ou négative vis-à-vis de *Y* parce que lui-même, dans son propre comportement à l'égard de *Y*, se sent soumis au risque de sanction négative de la part d'autres agents. Pour exister malgré le choix initial qu'elles laissent, les règles sociales, les normes, se fondent sur un édifice normatif plus vaste, composé des sanctions sociales croisées, un édifice capable, en cas d'infraction, de cette « censure croisée » que perçoit bien Bourdieu lorsqu'il voit dans l'effondrement des conditions sociales d'une telle censure croisée la cause de la disparition d'une morale donnée⁷⁹. Là réside la complexité de l'édifice normatif qui porte la vie sociale.

Dès lors, ne pas adopter le comportement attendu est un choix risqué, tant pour celui qui agit que pour chacun des agents appelés à réagir. Pour ces derniers, il est individuellement risqué de ne pas adopter un comportement de sanction négative si celui-ci a toutes les chances d'être adopté et/ou attendu par les autres. Et il en est de même à propos des comportements de sanction positive : celui qui tarderait à les adopter, ou qui refuserait de les adopter, en réponse à un comportement initial jugé entièrement normal par autrui produirait un questionnement qui pourrait bien conduire à sa propre disqualification plus ou moins rapide, qu'elle soit fondée en raison logique ou non.

D'autre part, raisonner en termes normatifs n'exclut pas de considérer les *ressources* à disposition des agents. C'est au contraire la nécessité d'imbriquer les deux que nous entendons souligner, là encore en croisant les deux pôles de la sociologie que nous avons choisi de discuter dans ce chapitre, Bourdieu d'une part, et Giddens (repris par Nicholas Onuf) de l'autre. Mais en insistant sur un point : les règles sociales et les positions sociales institutionnalisées interviennent certes dans la définition des attentes auxquelles l'agent doit répondre, mais également dans la constitution des différents moyens trouvés pour répondre à ces attentes, c'est-à-dire dans la constitution des ressources dont il se saisit. Les positions de pouvoir sont reconnues en vertu de la nécessaire conformité aux attentes pesant sur ces positions. C'est la condition pour qu'elles demeurent positivement sanctionnées par le(s) groupe(s) qui fait (font) exister ces positions. Mais pour satisfaire à ces attentes, l'agent mobilise différentes ressources, qui répondent elles-mêmes à d'autres règles sociales, à d'autres attentes collectives, entretenues dans les différents groupes qui font exister ces ressources. Et ces groupes sociaux sont parfois très éloignés entre eux, et en particulier très éloignés de ceux dans lesquels se joue la position de pouvoir en question.

⁷⁹ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, p. 189. La morale étudiée est celle de l'honneur chez les paysans kabyles.

Développons cet argument, d'abord quant au soubassement normatif de toute ressource et à l'importance des ressources dites institutionnelles ou sociales, ensuite quant à la pluralité des groupes dans lesquels le détenteur d'une position décisionnelle puise les ressources lui permettant de répondre aux attentes afférentes à cette position.

Suivant Giddens, Onuf lie les pratiques des agents et les règles sociales qu'ils suivent aux ressources dont ils disposent. L'agent définit ses objectifs en vertu des règles qu'il identifie dans l'interaction sociale, avec le souci de répondre aux attentes collectives. Pour atteindre ses objectifs, néanmoins, il use de tous les moyens dont il dispose, c'est-à-dire dont il a connaissance en tant que moyens. Après divers processus de décision (c'est-à-dire de choix plus ou moins calculés parmi la multitude de choix disponibles) qui ont permis la réalisation des objectifs visés, les agents identifient et reproduisent des schémas réguliers, des « *patterns* », par lesquels ils savent atteindre tel résultat par l'utilisation de telle ressource au profit de tel objectif : dans les termes d'Onuf, ces *patterns* constituent des *intérêts* pour les agents⁸⁰. Et ces derniers n'ont *a priori* aucune raison de renoncer à ces intérêts tant qu'ils revêtent la même capacité à répondre aux attentes qui pèsent sur eux. Ainsi, l'intérêt identifié comme tel dépend d'une part des choix rendus possibles par l'environnement cognitif et normatif, et d'autre part des options effectivement choisies par un agent au détriment des autres options possibles, que l'agent n'expérimentera probablement jamais pour la plupart, comme le voit Bourdieu dans sa métaphore des sentiers plus ou moins débroussaillés⁸¹.

Ces intérêts s'élaborent donc dans la rencontre de ressources disponibles et d'objectifs souhaitables. Il ne faudrait pas limiter ici ces ressources aux seules dimensions matérielles. Une ressource est ce qui permet de produire un effet sur le monde, sur autrui. Comme le souligne Onuf après Giddens, toute ressource voit sa captation et son utilisation

⁸⁰ Nicholas Onuf, « Constructivism : A User's Manual », in Vendulka Kubalkova, Nicholas G. Onuf et Paul Kowert (eds.), *International Relations in a Constructed World*, Armonk, Sharpe, 1998, p. 60.

⁸¹ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, p. 59, compare « les relations logiques » (y compris au sein d'un calcul stratégique) à une carte représentant « tous les chemins possibles pour tous les sujets possibles » et les « relations "pratiques", c'est-à-dire continûment pratiquées, entretenues et cultivées, [...] au réseau des chemins réellement pratiqués, entretenus, fréquentés, frayés, donc réellement praticables pour un agent particulier ». Parce que orienté vers l'action, l'effort réflexif a toutes les chances d'emprunter d'abord les chemins les plus débroussaillés, les plus praticables, et ce jusqu'à la résolution du problème. Avec le succès, le sens pratique se tient prêt à réutiliser ce chemin. Une forme de routine s'installe, jusqu'à ce qu'un nouveau problème exige un effort réflexif et de nouvelles tentatives, toujours orientés vers la réponse pratique.

socialement régulées dans le groupe où elle « réside », par les agents qui font exister cette ressource, en la reconnaissant comme telle. « Les ressources ne sont rien tant qu'elles ne sont pas mobilisées au travers de règles, les règles ne sont rien tant qu'elles ne sont pas ajustées à des ressources pour produire un ordre ». Les règles d'utilisation d'une ressource sont indissociables des règles par lesquelles cette ressource est ce qu'elle est, c'est-à-dire un moyen d'agir sur autrui⁸².

Onuf distingue de ce fait la *ressource institutionnelle* et la *ressource matérielle*, la première relevant du contrôle de l'activité des agents, la seconde du contrôle d'objets ou d'aspects du monde matériel. La ressource institutionnelle (ou sociale) est donc celle qui permet de faire agir autrui, en vertu d'un statut, d'une position sociale institutionnalisée, etc., sans aucune manipulation de matière. Les ressources institutionnelles peuvent intervenir dans la captation d'une position de pouvoir, mais ces deux notions doivent être distinguées. Une position de pouvoir est une position supérieure qui suppose de faire agir autrui selon sa volonté, du fait même de cette position, position qui renvoie généralement à une forme ou une autre d'autorité et de légitimité, conformément à la définition wébérienne du pouvoir. La ressource institutionnelle, elle, désigne une position sociale institutionnalisée, un statut, en vertu duquel certains comportements doivent être produits par le groupe qui reconnaît cette position à l'encontre de son détenteur. Mais il peut tout à fait s'agir d'une position hiérarchique inférieure au sein de ce groupe (disons, le groupe *A*), une position n'offrant à son détenteur aucune chance de faire triompher sa propre volonté, mais qui, aussi inférieure soit-elle, suppose un minimum de pratiques préétablies, institutionnalisées, attendues, devant être adoptées par les autres membres du groupe à son égard. Or il faut bien voir que, selon la richesse matérielle, institutionnelle et symbolique de ce groupe *A*, de telles pratiques limitées peuvent suffire à générer des ressources hautement valorisées et utiles dans un autre groupe *B* moins doté. De sorte que cet agent pourra obtenir la reconnaissance d'une position sociale plus élevée dans le groupe *B* grâce à ce statut (même inférieur) que les membres du groupe *A* lui reconnaissent.

Quant aux ressources matérielles, nous pouvons dire qu'elles n'existent *en tant que* ressources qu'au travers de règles (contrairement à la matière elle-même), des règles inscrites dans des institutions sociales données. Cela n'exclut aucunement l'hypothèse d'une primauté de la matière *en dernière instance*, comme ressource première dans tout effort de normalisation de pratiques sociales données. Nous nous limitons à constater, néanmoins, qu'atteindre une ressource matérielle, quelle qu'elle soit, exige d'« entrer » dans les institutions sociales qui la font

⁸² Nicholas Onuf, *World of Our Making*, *op. cit.*, p. 60-64.

exister comme telle, et d'en respecter les règles. En cela, ces institutions et leurs règles constituent en soi des ressources institutionnelles pour celui qui sait les actionner avec succès.

On comprend dans cette analyse l'importance pour tout détenteur de position de pouvoir d'identifier les règles, les attentes collectives, qui pèsent sur lui dans les différents groupes dans lesquels il doit entrer en vertu de sa position, et ce pour éviter d'adopter des comportements qui enfreindraient ces attentes et susciteraient, ce faisant, le questionnement, provoquant une rupture dans le flux des pratiques quotidiennes, alors même que ces pratiques sont nécessaires à la reproduction des diverses positions sociales, des statuts et des ressources matérielles mobilisés par cet individu pour préserver sa position décisionnelle.

D'une façon certes différente, Pierre Bourdieu a insisté sur le caractère socialement défini des ressources mobilisées, ou plutôt des *capitaux* qui sous-tendent toute position de pouvoir. Si, pour Bourdieu, le capital économique à disposition du groupe de socialisation primaire (la famille) prime dans la détermination des positions sociales hiérarchisées, il permet de fonder une position de pouvoir parce qu'il se traduit en capital symbolique selon une « alchimie sociale » sur laquelle nous revenons plus bas. Or le propre de ce capital symbolique est de n'exister que tant que le groupe reconnaît ce capital, ce prestige, c'est-à-dire tant que chacun des membres postule que les autres le reconnaissent et se refuse, en conséquence, à mettre en cause ce prestige, par crainte de la réaction du groupe mobilisé par l'« offensé ». Cette reconnaissance collective se nourrit des comportements individuels qui, régulièrement, témoignent du prestige reconnu ; elle s'opère par le biais de pratiques socialement régulées, d'où la forte sensibilité de la part des détenteurs de positions de pouvoir à tout comportement individuel signifiant publiquement une atteinte à ce prestige⁸³.

Ainsi tout capital, ou toute ressource, est-il socialement régulé dans le groupe qui le fait exister comme tel, c'est-à-dire qui fournit la matière (ressource matérielle) ou les comportements humains (ressource institutionnelle) constitutifs de cette ressource. Le fait de se conformer à des normes ou de ne pas le faire affecte donc les ressources qu'un individu capte dans un groupe pour la reproduction de ses positions sociales. Comme nous le disions, le statut – même inférieur – qu'un individu se voit reconnaître dans un groupe *A* peut se traduire en une ressource inestimable pour répondre à des attentes entretenues dans un groupe *B*, garant d'une position sociale élevée dans *B*.

⁸³ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, p. 210 et p. 216.

Si l'« opération » est reproduite dans plusieurs groupes, si cet individu réussit à « entrer » dans des groupes fortement dotés en ressources matérielles, institutionnelles et symboliques, qu'il réussit à s'y voir reconnaître des positions institutionnalisées (y compris inférieures) garantantes de pratiques régulières à son égard de la part de ces groupes, et qu'il parvient à valoriser ces ressources dans d'autres groupes pour y conquérir cette fois des positions effectivement supérieures qui, se renforçant l'une l'autre comme autant de ressources croisées d'un groupe à un autre, peuvent conduire notre « entrepreneur » aux plus hautes fonctions décisionnelles au sein de son organisation sociale.

Ainsi les normes ont beaucoup à voir avec les ressources mobilisées pour la captation et la préservation de positions décisionnelles. Et ce de deux façons qui se croisent et se renforcent. D'une part, toute position sociale institutionnalisée (y compris les positions décisionnelles) requiert de répondre aux attentes collectives (aux normes) afférentes à cette position, ce qui exige de mobiliser des ressources matérielles et institutionnelles/sociales pour y répondre. Donc répondre aux normes afférentes à une position sociale donnée, en particulier si elle est élevée dans la hiérarchie reconnue par le groupe, exige une certaine quantité de ressources, ce qui favorise les individus les mieux dotés en ressources. D'autre part, ces ressources nécessaires se trouvent elles-mêmes régulées, normées dans les groupes plus spécifiques qui les font exister. Elles exigent de répondre aux attentes entretenues dans ces groupes spécifiques pour que ces derniers continuent d'agir quotidiennement de façon à les faire exister. Cela est particulièrement sensible à propos des ressources qui se composent de positions sociales, de statuts, reconnus dans des groupes spécifiques. Ces positions ou statuts exigent de répondre aux normes par lesquelles ces groupes agissent de façon à les reconnaître durablement. Nombre de ressources prennent la forme de ces ressources institutionnelles/sociales, saisies dans différents groupes sociaux, en vertu de règles/normes propres à chacun de ces groupes. Et là encore, les ressources matérielles ne disparaissent pas, puisqu'elles interviennent également pour permettre à l'agent de répondre aux attentes spécifiques entretenues dans les groupes spécifiques qui à leur tour fournissent les ressources utilisées dans la captation et la préservation de positions décisionnelles.

Une erreur serait de conclure de cette nature socialement régulée des ressources qui fondent les positions de pouvoir qu'un ordonnancement stable des ressources et des positions de pouvoir doit en résulter, selon des règles connues de tous, partagées par tous, voire expressément consenties par tous. La remarque semble naïve, et pourtant, les auteurs constructivistes que nous évoquions plus haut montrent dans leurs propos qu'ils sont tentés d'interpréter cette nécessaire régulation sociale

dans le sens téléologique suivant : « la société » finit toujours par prendre conscience de cette indispensable régulation sociale des ressources qu'elle fournit à ses élites politiques, ce qui ne peut que l'amener à s'engager dans une négociation sur le contenu de ces règles en fonction d'une évaluation politique et éthique de ces dernières, source d'un consentement explicite fondé en raison.

Cette « prise de conscience » par « la société » peinerait à se réaliser si, comme nous le soutenons ici, il ne s'agissait pas d'*un groupe* fournisseur desdites ressources, mais de *différents groupes*, partiellement enchevêtrés (dans le cadre national, par exemple, si l'on envisage les institutions étatiques), mais reconnaissant des positions sociales propres et entretenant des attentes particulières à l'égard des détenteurs de ces positions. Ces positions et attentes distinctes fourniraient les marges de manœuvre susceptibles d'allier ces différentes ressources, ces différents statuts, etc., sans une nécessaire homogénéisation cognitive et normative *entre* ces groupes, sans une mise en cohérence entre toutes ces attentes, et ce tant que les *incohérences* existant objectivement ne seraient pas perçues, explicitées et débattues au sein de chaque groupe.

Et pour comprendre la possibilité même d'une telle incohérence normative durable, et politiquement fonctionnelle, nous devons revenir à deux obstacles fortement imbriqués qui s'érigent devant une telle promesse d'homogénéisation future, voire de négociation politique éthiquement fondée. Le premier est que les règles/normes en question n'ont pas besoin d'être verbalement formulées pour exister. Une telle rationalisation verbale ne peut procéder que d'un effort réflexif en rupture avec le flux des pratiques quotidiennes et ses exigences. Second obstacle : cet effort réflexif est précisément freiné par lesdites exigences de la pratique quotidienne. Celles-ci poussent l'individu susceptible d'engager ce questionnement réflexif à l'évitement des « coups », à la minimisation des « coûts », à la protection minimale de ses positions sociales par la préservation des ressources que les autres membres du groupe lui fournissent, par leurs comportements quotidiens à son égard. C'est ce que voit très bien Michel Dobry lorsqu'il confronte les activités tactiques au cœur des « crises politiques » aux ressources mobilisables et effectivement mobilisées : « L'ignorance ou l'occultation du caractère relationnel des ressources conduit de très nombreux politistes à ne pas tenir compte de ce que les ressources politiques n'ont de propriétés stables que vis-à-vis de certaines logiques sociales particulières et des lignes d'action qu'autorisent ou que définissent ces logiques ». Et il résume ainsi : « ni la 'valeur' ou l'efficacité des ressources politiques, ni leurs 'propriétés' – aussi 'intrinsèques' soient-elles –, ni les calculs ou même les manipulations dont elles sont l'objet ne peuvent être appréhendés indépendamment de leurs rapports aux contextes sociaux dans lesquels les mobilisa-

tions s'inscrivent et, surtout, pour ce qui est des crises politiques, des bouleversements que ces contextes peuvent connaître »⁸⁴.

Est-ce à dire que les compétiteurs pour des positions de pouvoir sont libres d'entrer dans n'importe quel groupe susceptible de leur fournir des ressources, de « jouer » n'importe quelles règles en même temps dans ces différents groupes, et même de conduire, par les « coups » qu'ils élaborent, chacun de ces jeux dans n'importe quelle direction ? Notre propos appelle, tout au contraire, à une prise en considération globale de l'environnement de chacun de ces jeux et des joueurs, de ceux qui rendent le jeu possible en acceptant de fournir les ressources mobilisées par les joueurs, selon des attentes collectives particulières qui conditionnent leur acceptation à agir de la sorte.

*

Notre cadre d'analyse conduit à postuler que le diplomate en charge de dossiers de conflits identifie au fil des interactions, et de façon pratique, les attentes auxquelles il doit répondre pour bénéficier des comportements par lesquels ses pairs lui reconnaissent ses positions, par exemple une position d'influence sur une question donnée. À force de répétition, il sait également identifier des ressources (matérielles et institutionnelles) qui lui permettent de répondre à ces attentes, et en particulier aux plus légitimes d'entre elles, celles dont le non-respect lui vaudrait des sanctions négatives immédiates. Ces ressources lui sont – ou lui ont été – fournies par d'autres agents. Sa capacité à répondre auxdites attentes pour assurer la pérennité d'une position dépend donc des pratiques qu'il sait ou qu'il a su susciter à son bénéfice dans d'autres espaces sociaux, y compris dans d'autres lieux ou dans d'autres temps. En découle un degré incompressible de vulnérabilité pour ses positions vis-à-vis de ceux qui composent ces espaces sociaux. La perspective d'une dégradation des ressources utilisées ne peut que susciter l'urgence, et la quête pratique de nouvelles ressources, y compris voire en priorité dans d'autres espaces sociaux. Il reste désormais à établir les positions qui sont en jeu pour ce diplomate gestionnaire de conflits armés « extérieurs », les espaces sociaux qui contribuent à la reproduction de ces positions, et les normes régulant les ressources échangées dans ces espaces et leurs risques de sanction négative afférents.

⁸⁴ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 35 et p. 38.

CHAPITRE II

L'environnement normatif des décideurs de la politique étrangère de la France

Toute politique étrangère d'un État est le fruit d'innombrables pratiques de décideurs politiques et d'agents étatiques. De telles pratiques se reproduisent en vertu de systèmes de pensée précis, des systèmes à la fois cognitifs – qui informent l'agent sur le monde qui l'entoure – et normatifs – qui indiquent à l'agent ce qu'il devrait faire. Comme tout autre ensemble de pratiques, la politique de la France au Rwanda de 1990 à 1994 regorge d'attentes collectives, de normes, attachées à des positions sociales précises, collectivement reconnues et sanctionnées dans des espaces sociaux précis. En cela, les modes de calcul diplomatiques appellent une analyse sociologique approfondie. Une caractéristique précise des normes occupe l'essentiel de ce travail : leur nature socialement sanctionnée. Cette caractéristique renvoie aux positions sociales des agents et aux normes qui s'y rattachent. Les décisions de politique étrangère que nous étudions ne peuvent se comprendre hors de la reconnaissance collective de positions sociales précises. Celle de *patron* protégeant ses *clients* face aux *rivaux* occupe une place importante à nos yeux. Depuis les décolonisations, ces positions reposent sur la reproduction de pratiques, de « dons », sources de « contre-dons », qui renvoient aux garanties de sécurité offertes par les présidents français successifs à leurs clients. La ressource militaire constitue un pilier dans la reproduction de ces relations d'échange. Comme toute ressource, toutefois, l'usage de cette ressource militaire est socialement régulé. Or l'action de la France au Rwanda coïncide avec une période de transformation des équilibres dans lesquels s'était institutionnalisé ce recours à l'intervention armée protectrice. En a résulté une transformation des règles d'usage de cette ressource militaire, une transformation qui a également affecté l'autre ressource importante mobilisée par la Présidence française : l'ONU et ses opérations de paix.

I. Rivalités interétatiques et relations de clientèle

Le Rwanda a été le théâtre d'un génocide causant la mort de plusieurs centaines de milliers de personnes d'avril à juillet 1994, sans oublier les nombreux crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis hors de l'entreprise génocidaire elle-même. Pour cette raison, les actions qui y furent menées par différents agents liés, même indirectement, à cet événement ont fait l'objet de nombreux travaux, rapports officiels et témoignages. En ce qui concerne la France, ces travaux établissent dans leur grande majorité que les premières personnes dans l'appareil décisionnel français concernées par l'attaque lancée par le Front patriotique rwandais contre le régime en place à Kigali résident dans l'entourage du Président français. Pour comprendre les choix de ces décideurs, il faut replacer ces derniers dans les relations d'échange qui les liaient aux élites politiques rwandaises et dans les positions sociales qu'ils occupaient au cœur de ces relations. La position de patron et celle de rival s'avèrent ici incontournables.

A. Relations de clientèle et position de patron

Au moment de l'éclatement du conflit au Rwanda, les conseillers de François Mitterrand en charge des questions africaines au plan politique et militaire s'insèrent alors dans un nœud de relations avec le Président rwandais et son entourage, poursuivant ainsi l'élan engagé dès 1975 sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, lorsqu'un accord de coopération militaire fut signé entre Paris et Kigali. Mais ces relations spécifiques s'inscrivent dans un ensemble de relations plus large, mêlant les élites politiques africaines issues de la décolonisation des États d'Afrique francophone et des élus, des cadres de partis politiques, des hauts fonctionnaires militaires et diplomatiques à la Présidence française (à la « cellule africaine » et à l'état-major particulier du Président) et dans les ministères de la Coopération, de la Défense et des Affaires étrangères (notamment *via* le rôle personnel d'ambassadeurs sur place). Parce qu'elles sont en partie tenues à l'écart d'autres regards, ces relations ont, semble-t-il, ouvert la voie à des activités dépassant parfois le cadre strict de l'influence diplomatique, pouvant par exemple concerner l'exploitation de ressources naturelles, la vente de matériels militaires, le financement de partis politiques, etc. De là provient la désormais célèbre condamnation d'une « Françafrique » politico-affairiste au cœur des plus hautes institutions étatiques en France et dans ces régimes africains francophones. Au cours des années 1990, bien des observateurs et analystes intéressés par l'Afrique francophone ont « rencontré » ces réseaux de relations et souligné leurs mutations mais aussi leurs permanences, sans d'ailleurs soutenir la thèse d'une complicité totale de membres de

ces réseaux partageant des intérêts entièrement convergents en faveur d'activités essentiellement lucratives privées¹.

Ce qui nous intéresse ici est que de telles relations n'ont pu se reproduire qu'à travers l'existence d'institutions communes et de positions sociales collectivement reconnues et sanctionnées parmi ces différents individus. Parmi ces positions, il en est une qui imprégnait le travail quotidien des décideurs politiques français en charge du dossier rwandais en 1990, et qui a rendu possible l'institutionnalisation de ces relations d'échange en marge des relations diplomatiques franco-africaines en question. Il s'agit de la position de *patron*.

« Patrons » et « clients » doivent être compris au sens romain antique selon lequel le client, individu formellement libre, offre son allégeance et ses services de façon quasi-exclusive au patron qui lui assurera en retour sa protection physique et les moyens de sa subsistance. Selon Jean-François Médard,

Le clientélisme politique repose sur un ensemble de pratiques qui instrumentalisent politiquement certains types de relations personnelles. Au fondement du clientélisme politique se trouvent des relations de clientèle sur la base desquelles vont s'édifier des réseaux de clientèle. La relation de clientèle constitue une forme caractéristique d'échange social fondée sur l'échange de don et de contre-don. Eisenstadt et Roniger parlent au sujet du clientélisme d'un « mode de structuration de l'échange social »².

Caractéristique importante de cet échange social, la relation de clientèle est une relation entre inégaux. Médard y voit « un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre personnes, le patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales ». Pour James C. Scott, cette « relation d'échange entre des rôles peut être définie comme un cas spécial de liens dyadiques (à deux personnes) qui implique une amitié largement instrumentale dans laquelle un individu de statut socio-économique plus

¹ Voir, entre autres illustrations, Stephen Smith et Antoine Glaser, *Ces messieurs Afrique*. Tome 1 : *le Paris-village du continent noir*, Paris, Calmann-Lévy, 1992 ; Agir ici et Survie, *L'Afrique à Biarritz. Mise en examen de la politique française*, Paris, Karthala, 1995 ; François-Xavier Verschave, *La Françafrique : le plus long scandale de la République*, Paris, Stock, 1998 ; André Guichaoua, « Rwanda : de la France officielle à la France parallèle », *Le Monde*, 25 décembre 1998, p. 11 ; Jean-François Médard, « Les avatars du messianisme français en Afrique », in *Afrique politique*, 1999, p. 17-34 ; François Constantin, « La privatisation de la politique étrangère à partir de la scène africaine », in *Pouvoirs*, n° 88, 1999, p. 43-64.

² Jean-François Médard, « Clientélisme politique et corruption », in *Revue Tiers Monde*, tome XLI, n° 161, 2000, p. 76. L'auteur cite ici S. Eisenstadt et L. Roniger, *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

élevé (le patron) utilise sa propre influence et ses ressources pour fournir de la protection, des avantages, ou les deux, à une personne de statut inférieur (client), qui, pour sa part, rétribue en offrant un soutien général et de l'assistance, y compris des services personnels au patron ». Dans cette dernière définition, le terme d'« amitié » nous intéresse. Selon Médard, parler d'« amitié instrumentale », comme le fait Scott, ou encore d'« amitié bancaire » (« *lopsided friendship* », selon Pitts Rivers), renvoie au double paradoxe de l'échange-don de Marcel Mauss, « échange volontaire et obligatoire, gratuit et intéressé » organisé autour de « la triple obligation de donner, de recevoir et de rendre comme un tout ». Cela renvoie plus particulièrement à la problématique de l'échange social telle que la développe Peter Blau, une problématique dans laquelle « [o]n retrouve les idées d'un échange différé, [...] qui, tout en ayant toujours une dimension économique d'amplitude variable, ne lui est pas réductible, l'idée d'une relation interpersonnelle, donc bilatérale, particulariste, diffuse et affective, et l'idée d'une relation de réciprocité qui suppose un échange mutuellement bénéfique ». Avec Blau, l'échange social se conçoit d'une façon similaire à l'échange économique, mais « la signification des biens économiques ne se réduit pas à celle des biens matériels », et « seul l'échange social tend à engendrer des sentiments d'obligation personnelle, de gratitude et de confiance. Les bénéfices sociaux sont moins détachables de leur source que ne le sont les biens économiques »³.

Ainsi l'utilisation du terme « instrumental » ne doit-elle pas conduire à surévaluer la marge de liberté, le calcul d'opportunité et le degré d'anticipation dans l'« entrée » d'un individu dans une telle relation. Ce serait prêter flanc aux critiques qu'adresse Alain Testard à la conception maussienne du don qui, selon lui, travestirait ce qui fait la spécificité du don, la gratuité, l'absence d'attentes à l'égard de tout contre-don⁴. Or le propre de ce que Mauss appelle le don est de s'inscrire effectivement dans des relations d'échange social (d'où la notion d'« échange non marchand » proposée par Testard pour la substituer à celle de « don »), des relations dans lesquelles 1/ la volonté profonde ne s'affiche pas comme préalable à l'interaction et demeure toujours difficile à interpréter dans le flot de la praxis ; 2/ l'intention de produire un effet normatif, c'est-à-dire de générer des attentes collectivement sanction-

³ Jean-François Médard, « Clientélisme politique et corruption », article cité, p. 77-78 ; Jean-François Médard, « Théories de l'échange et échanges politiques », in Paul-H. Claeyss et André-P. Frogniard (dir.), *L'échange politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 17 et p. 23-24. Voir également Peter Blau, *Power and Social Exchange*, New York, John Wiley, 1967.

⁴ Alain Testard, *Critique du don. Études sur la circulation non marchande*, Paris, Éditions Syllepse, 2007.

nées en faveur de la reproduction du don, de l'acceptation du don et de l'actualisation du contre-don, peut très bien ne pas exister comme telle (et ne se révéler que lorsque la reproduction de l'échange se trouve menacée, le cas échéant) ; et 3/ l'obligation, l'exigibilité, n'acquiert pas le plus souvent une dimension formalisée, la forme judiciaire constituant celle la plus aboutie, mais elle n'en demeure pas moins socialement sanctionnée. L'analyse de Testard nous intéresse ici car elle fait directement écho à la lecture individualiste que nous notions chez les auteurs constructivistes libéraux en Relations internationales. Il semble postuler en effet que l'individu est déjà constitué comme sujet avant de s'engager dans l'échange, donc qu'il peut établir, avant toute interaction, une séparation claire entre ce qu'il souhaite donner sans aucune intention de produire une dette, ce qu'il souhaite investir dans un échange différé dans le temps, source de lien et d'allégeance futurs, ce dont il souhaite se séparer avec contrepartie immédiate sur un marché, et ce dont il ne saurait se séparer. Or convenons, avec Camille Tarot, que cette séparation n'a rien de naturel et d'évident *a priori*. Elle se travaille et s'élabore dans le social, en particulier dans sa dimension symbolique, à mesure que l'individu se constitue comme sujet au contact d'autrui, et qu'il est confronté à sa violence, notamment. Le recours ultérieur au terme d'« ami » devra être rapproché de cette dimension⁵.

Selon Médard, en « montrant comment le pouvoir procède de l'échange et d'une dette impossible à éteindre », Peter Blau éclaire la relation de clientèle dans ses fondements, et ouvre la porte à l'analyse de Pierre Bourdieu en termes de violence symbolique. En effet, la façon par laquelle Bourdieu rend compte de la transformation d'une position supérieure au sein d'une structure économique en pouvoir social, en « *domination* », intéresse directement l'imbrication qui existe entre l'échange social, l'échange économique et la domination politique au sein de la relation de clientèle, c'est-à-dire au fondement de positions sociales spécifiques, telles que celles des décideurs de la politique étrangère étudiée. Pour Bourdieu, la dépendance économique qui s'amorce par le don qu'effectue un individu au profit d'un second, et que le second ne peut restituer du fait de la faiblesse relative de ses ressources économiques, génère une relation de domination. À mesure que s'éloigne la réciprocité et que s'accroît la dépendance, le bénéficiaire du don ne dispose que de l'affirmation de sa reconnaissance et de sa fidélité à l'égard du donateur.

⁵ Camille Tarot, *Sociologie et Anthropologie de Marcel Mauss*, Paris, La Découverte, 2003. Nous remercions Camille Tarot pour ses indications lors du séminaire au Centre de recherches politiques de la Sorbonne, Université Paris I, 14 janvier 2008.

On perçoit là en quoi la relation de clientèle peut contribuer à l'analyse des normes entretenues à l'égard des décideurs des politiques étrangères des États. Le développement des analyses en termes de clientélisme, de corruption, de néo-patrimonialisation de l'État ou encore de criminalisation de l'État, même si elles traitent d'objets parfois très différents, renseigne sur l'importance de ces réseaux interpersonnels au cœur des relations politiques intraétatiques, interétatiques ou transnationales, et ce tant au « Nord » qu'au(x) « Sud(s) »⁶. Ces types de relations méritent d'être considérées y compris en matière d'interventionnisme armé international. C'est ce que fait par exemple Gérard Prunier lorsqu'il resitue l'engagement de l'Italie dans l'opération militaire *Restore Hope* en Somalie en décembre 1992 à l'aune des fortes relations de clientèle qui ont perduré entre des élites politiques italiennes (du Parti socialiste, en particulier, comme Bettino Craxi), des membres appartenant à la Mafia à Rome, et les élites somaliennes successives de 1948 à 1991⁷.

À propos des relations entre les colonies françaises d'hier en Afrique et l'ancienne métropole, le don assure la pérennité des nouvelles élites dans leur fonction de décideurs politiques, tant au plan militaire/sécuritaire qu'économique/financier. Parce que les nouvelles élites disposent initialement de peu de moyens pour assurer eux-mêmes la protection de leurs régimes naissants, ils acceptent ces offres de protection provenant d'agents qu'ils connaissent bien, dont ils ont partagé le cursus de formation et auxquels ils s'identifient souvent. Jean-Paul Ngoupandé a détaillé les relations nouées dans la Résistance autour du général de Gaulle, et le rôle de socialisation du Rassemblement démocratique africain puis de la Fédération des étudiants d'Afrique noire en France en lien étroit avec la France et ses élites politiques, administratives et intellectuelles. Et parce que cette protection initiale rend peu urgente la constitution de moyens propres de sécurité tant économique que militaire, ces nouvelles élites

⁶ Citons, entre autres, Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989 ; Jean-François Médard, « L'État patrimonialisé », in *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 25-63 ; Yves Mény, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992 ; Donatella Della Porta et Yves Mény (dir.), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995 ; Paul-H. Claeys et André-P. Froggiard (dir.), *L'échange politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995 ; Jean-François Bayart, Stephen Ellis et Béatrice Hibou, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Éditions Complexe, 1997 ; Jean-Pierre Olivier de Sardan et Giorgio Blundo (dir.), *La corruption au quotidien*, Paris, Karthala, 2001 ; et *La revue du MAUSS*, dossier : Malaise dans la démocratie, n° 25, 2005/1, notamment l'article de Pierre Tafani, « Du clientélisme politique », p. 259-286.

⁷ Gérard Prunier. « The Experience of European Armies in Operation Restore Hope », in Walter Clarke et Jeffrey Herbst (eds.), *Learning From Somalia : the Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder, Westview, 1997, p. 137.

politiques s'enfoncent dans la dépendance. Celle-ci s'installe d'autant plus aisément que ces dirigeants gouvernent des États limités au plan territorial et démographique, et en richesses naturelles, suite au morcellement des anciennes AOF et AEF, avec le soutien du président Houphouët-Boigny. Ces nouveaux États sont marqués par des économies peu productives, spécialisées dans des productions en nombre réduit et à faible valeur ajoutée, très dépendantes de leur marché d'exportation, un marché qui se concentre essentiellement dans l'ancienne métropole coloniale. Même la prospérité d'États comme la Côte-d'Ivoire, le Gabon, le Cameroun et le Congo au cours des deux premières décennies post-coloniales grâce notamment au boom des cours de café, de cacao et de pétrole, n'incite pas ces dirigeants à prendre des parts dans ces différents négoce afin de les contrôler (contrairement aux dirigeants koweïtiens, par exemple, devenus actionnaires des compagnies pétrolières présentes sur leur territoire) et de se libérer de la tutelle du Trésor français⁸.

Fidèlement à l'élan insufflé par Jacques Foccart, l'ancien secrétaire général de la communauté franco-africaine devenu secrétaire général à la présidence de la République chargé des affaires africaines et malgaches du général de Gaulle, les successeurs de ces derniers assument une obligation de protection au profit de leurs clients, chefs des États issus de l'empire français en Afrique. Ce faisant, ils assurent la pérennité de réseaux interindividuels qui garantissent la captation de ressources diverses mais également la continuité de l'influence des décideurs français en Afrique francophone. Même en voie de démantèlement, l'empire colonial offre des ressources aux décideurs politiques et diplomatiques français. Les avantages matériels (économiques et géostratégiques) conquis à l'ère coloniale demeurent importants pour répondre aux attentes qu'entretiennent d'autres groupes à leur égard (partis politiques, appareil d'État, secteurs industriels français, États alliés, autres clients). Mais l'échange concerne également le rayonnement culturel, source d'attractivité et donc de relations d'échange nombreuses, ainsi que l'influence au sein des organisations internationales, *via* le soutien diplomatique que les nouveaux États accordent à la diplomatie française. L'échange social et économique entre élites françaises et nouvelles élites africaines francophones en sort renforcé.

⁸ Jean-Paul Ngoupandé, *L'Afrique sans la France : histoire d'un divorce consommé*, Paris, Albin Michel, 2002, p. 36-54, p. 64-65 et p. 179 ; Tukumbi Lumumba-Kasongo, *The Dynamics of Economic and Political Relations between Africa and Foreign Powers. A Study of International Relations*, Westport, Praeger, 1999, p. 9 ; David K. Fieldhouse, « The West and the Third World », in David Held et Anthony McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Polity Press, 2000, p. 365 ; Roland Pourtier, *Les Afriques noires*, Paris, Hachette, 2001, p. 232-233.

Ici, le don réside dans la garantie de sécurité que Paris offre aux nouveaux régimes, instaurant ainsi un climat de reconnaissance favorisant les comportements de soutien diplomatique et la prestation de services divers à la demande du donateur français. Ces relations requièrent, pour perdurer, la réalisation et la reproduction du don – la garantie de sécurité offerte aux régimes clients – générateur de l'obligation d'un contre-don. En vue d'entretenir cette attente diffuse, les responsables de la politique africaine de la France recourent à différentes ressources en fonction des besoins de leurs clients, besoins qu'ils ont eux-mêmes contribué à créer. Ces besoins concernent les domaines économique et financier (grâce à l'aide publique au développement et à la tutelle du Trésor français sur le franc CFA, *via* le contrôle de la Banque des États de l'Afrique centrale à Yaoundé et de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest à Dakar), administratif (les administrations africaines du « champ » regorgent d'assistants techniques détachés par les ministères français), éducatif et culturel (francophonie, services de coopération culturelle, alliances françaises) et surtout sécuritaire. Dans ce dernier domaine, les moyens d'action bilatérale recouvrent la forte présence militaire française en Afrique – *via* les bases à Dakar, Abidjan, N'Djamena, Libreville, Bangui et Bouar, sans oublier celle de Djibouti, abritant le détachement militaire français le plus important d'Afrique, même si dans ce dernier cas, ces forces sont davantage tournées vers les pays arabes et l'Océan indien que vers l'Afrique (comme d'ailleurs la présence militaire à la Réunion et à Mayotte) – et les accords de défense et de coopération militaire signés entre la France et ces États – Sénégal, Côte-d'Ivoire, Cameroun, République centrafricaine, Gabon, Comores, Togo et Djibouti en ce qui concerne les accords de défense, et Mauritanie, Mali, Niger, Tchad, Guinée, Togo, Bénin, Congo (Brazzaville), Tanzanie, Seychelles, île Maurice et Madagascar en ce qui concerne les accords de coopération militaire technique⁹.

Le « parapluie » français se porte également dans le domaine multilatéral, *via* le siège permanent et l'influence au Conseil de sécurité, permettant d'y porter les revendications sécuritaires des États nouvellement indépendants, en particulier des plus faibles d'entre eux. En ce sens, l'influence française au Conseil de sécurité apparaît à la fois comme un moyen et une fin de la politique africaine de la France. Selon Jean-François Bayart, « la clientèle diplomatique que l'Afrique a fournie à la France – et plus précisément le jeu des votes qu'elle lui a apporté dans l'enceinte des Nations unies – avait l'avantage de garantir son siège de membre permanent du Conseil de sécurité, d'accroître l'au-

⁹ Roland Pourtier, *op. cit.*, p. 234-236 ; Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, notamment p. 116 et p. 122.

dience des résolutions qu'elle entendait faire adopter sur les affaires du monde, de la préserver d'attaques trop massives envers ses essais nucléaires ou ses problèmes pendant la décolonisation dans le Pacifique ou l'Océan indien »¹⁰. Dans une telle configuration d'étroite imbrication des intérêts, la protection des clients devient un intérêt en soi ; la relation se fait circulaire¹¹. La menace provient alors du désordre, du changement. Le maintien du *statu quo* prime. Le travail diplomatique s'en trouve facilité d'autant, le calcul d'opportunité apparaissant davantage contraint et figé dans un tel contexte.

François Mitterrand et son entourage reconnaissent ces positions léguées par leurs prédécesseurs et les endossent¹². Son fils, Jean-Christophe Mitterrand, devra même quitter la cellule africaine de l'Élysée en juin 1992 en raison d'une confusion devenue trop visible entre ses affaires privées et celles de l'État, source de futurs démêlés judiciaires¹³. Pourquoi cette continuité ? Jean-Paul Ngoupandé témoigne des inquiétudes que représentait pour les élites francophones traditionnellement liées à Jacques Foccart la perspective d'une alternance, en particulier au moment de l'élection de François Mitterrand. Pour cet observateur de l'ère post-coloniale franco-africaine, homme politique et ancien Premier ministre de la République centrafricaine, il ne fait aucun doute qu'il y eut après mai 1981 ce que nous appellerons une « pression normalisatrice », un effort réussi de rapprochement cognitif et normatif de la part des autres membres de ces réseaux, et en particulier des chefs d'État africains clients, pour constituer un nouveau cadre de relations (« *néo-foccartien* ») contre les individus perçus comme les plus menaçants pour « l'ordre établi », tels que Jean-Pierre Cot, premier ministre de la Coopération du nouveau Président français, peu enclin à perpétuer les relations de faveurs en vigueur avant lui¹⁴. À cet égard, Julien Meimon établit une sociologie plus fine de la composition militante du

¹⁰ Jean-François Bayart, « France-Afrique : aider moins pour mieux aider », in *Politique internationale*, n° 56, 1992, p. 141, cité par Niagalé Bagayoko-Penone, *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 31.

¹¹ Tukumbi Lumumba-Kasongo, *op. cit.*, p. 19, et Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, p. 267, rappellent ainsi que les grandes privatisations en Côte-d'Ivoire en 1996 ont profité à des groupes industriels français.

¹² Jean-François Bayart, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984, et, du même, « La politique africaine de la France : de Charybde en Scylla ? », in *Politique africaine*, n° 49, 1993, p. 133-136, et « *Bis repetita* : la politique africaine de François Mitterrand de 1989 à 1995 », in Samy Cohen (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, 1998, p. 251-293. Voir également le dossier sur « François Mitterrand et l'Afrique », *Politique africaine*, n° 58, 1995.

¹³ Daniel Bourmaud, « La politique africaine de Jacques Chirac : les anciens contre les modernes », in *Modern and Contemporary France*, 1996, n° 4, p. 433.

¹⁴ Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, p. 52-60.

cabinet de Jean-Pierre Cot et des jeux de positionnement au sein du ministère de la Coopération qui permet de souligner les erreurs stratégiques et faiblesses institutionnelles qui ont contribué à l'échec de cette entreprise « réformiste » du cabinet Cot¹⁵.

En octobre 1990, ces décideurs de la politique africaine de la France admettent, comme leurs prédécesseurs, que le maintien de ces relations de clientèle franco-africaines en l'état constitue un enjeu pour la préservation même de leur position « professionnelle ». Lorsque le régime rwandais est attaqué par les rebelles du FPR le 1^{er} octobre 1990, son président, Juvénal Habyarimana fait appel à l'assistance militaire française. François Mitterrand accède à cette demande dès le 3 octobre, par l'envoi à Kigali, le jour suivant, d'une compagnie de parachutistes français basés à Bouar, en République centrafricaine¹⁶. L'enjeu pour la Présidence française dépasse la situation du seul Rwanda, puisqu'il s'agit de répondre aux attentes entretenues par les différents clients dont les positions politiques et/ou économiques sont reproduites grâce à cette protection que leur accordent François Mitterrand et son entourage. Tel est le comportement attendu de tous, jugé normal par tous, au regard d'une longue pratique antérieure, discrètement menée à l'écart d'autres attentes, d'autres normes. Relevant l'étonnante homogénéité de la défense de chaque responsable politique de l'époque interrogé lors de la mission d'information parlementaire de 1998, Marc Le Pape a souligné par exemple le réel attachement, la loyauté sans faille, de ces milieux restreints à des principes qui ont guidé la politique africaine depuis la décolonisation, et ce dans un contexte de concentration du pouvoir permettant un réel filtrage des alternatives provenant d'autres sphères de l'appareil d'État français¹⁷.

En cas de défaillance d'un décideur français en charge des affaires africaines, le risque de perdre ses positions d'influence au cœur de ces relations d'échange, de subir une forme ou une autre de marginalisation ou d'ostracisme, ou même de voir les membres de ces réseaux faire défection ne peut être ignoré, tant de telles évolutions affecteraient les allégeances politiques et les ressources financières précédemment captées *via* ces relations. Une telle fragilisation bénéficierait de surcroît à des réseaux de clientèle rivaux, organisés autour d'États partenaires-

¹⁵ Julien Meimon, « Se découvrir militant. Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983) », in *Politix*, vol. 18, n° 70, Paris, 2005, p. 113-134.

¹⁶ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda (1990-1994). Entre abstention impossible et engagement ambivalent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007, p. 139-141.

¹⁷ Marc Le Pape, dans Jean-Pierre Chrétien, Marc Le Pape, et Jean-Claude Willame, « Rwanda. Réflexions sur les rapports parlementaires de la Belgique et de la France », in *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 175.

rivaux ou encore de partis politiques concurrents. L'ouvrage que dédie Olivier Lanotte au rôle français au Rwanda relève fréquemment l'existence de liens entre le régime du président Habyarimana et des secteurs de l'État belge, et le sentiment de concurrence entre décideurs diplomatiques et militaires français et belges au Rwanda¹⁸.

Déterminer la valeur précise de ces relations franco-africaines dans la reproduction des positions politiques individuelles reconnues au Président de la République française, aux conseillers du Président et autres décideurs étatiques français dépasse nos compétences et l'objet de notre questionnement. L'important est de vérifier dans les pratiques étudiées l'hypothèse d'une disposition initiale et durable de la Présidence française à soutenir le régime du général Habyarimana en vertu même de cette position sociale de patron protecteur des clients africains francophones. Encore une fois, admettons que la reconnaissance d'une telle position ne requiert pas une *qualification* verbale commune pour la désigner. « Patron » et « client » sont des qualificatifs construits par les analystes et non nécessairement admises par les individus qui reconnaissent et occupent ces positions. Ces qualificatifs demeurent pertinents tant que l'on peut prouver que le contenu que l'analyste leur donne caractérise bien les pratiques et les attentes associées à ces positions par les agents eux-mêmes, et ce même si les détenteurs de ces positions tendent davantage à parler les uns des autres en termes d'« amis ». Et pour affiner davantage l'analyse sociologique de ces relations de clientèle, il faut noter que « Paris » et « les États africains », en tant que métonymies, désignent des agents particuliers : dans les relations franco-africaines étudiées, les présidents africains liés à Paris étaient avant tout liés à quelques personnes de confiance dans l'entourage direct du président français qui plaidaient la cause de ces présidents auprès de ce dernier (comme Jacques Foccart obtenant du général de Gaulle qu'il reçoive à l'Élysée ses clients africains, qu'il se rende en Afrique, etc.). Cela modifie sensiblement la relation d'inégalité de ressources entre clients et patrons : le patron ne dispose pas, ici, de toutes les ressources de l'État français, mais de celles qu'il est à même d'obtenir de la part du président (lui-même plus ou moins contraint dans sa capacité de mobilisation des ressources de l'appareil d'État).

Cependant, parce que ces relations de clientèle empruntent pour partie les voies interétatiques officielles, elles impliquent bien les responsables politiques dans leur position même de décideur de la politique étrangère de leurs États respectifs. Le jeu du clientélisme, en effet, ne se joue pas entièrement hors du cadre des relations bilatérales officielles entre Chefs d'État. Ce faisant, ce jeu intéresse nécessairement d'autres

¹⁸ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, par exemple p. 245-253.

agents étatiques à travers le monde, les agents diplomatiques, militaires ou économiques intéressés par la politique interétatique en général, et par la politique en Afrique en particulier. Les relations de clientèle ici évoquées n'ont pu se construire totalement isolément vis-à-vis des interactions entre d'une part les décideurs étatiques français ou africains, et d'autre part les autres décideurs étatiques agissant sur la scène internationale. Autrement dit, les positions de clients et de patrons ne sauraient se comprendre sans la prise en compte des autres positions en présence sur la scène internationale.

Nous venons d'évoquer ci-dessus, à propos de la Belgique au Rwanda, une de ces positions bien identifiées dans la pratique des relations internationale, celle de « rival ».

B. Rivalités entre souverains : un jeu concurrentiel « normé »

Les relations de clientèle développées entre élites politiques françaises et africaines francophones s'inscrivent dans un univers cognitif et normatif plus large, qui les a rendu acceptables, normales, voire indispensables et urgentes, aux yeux d'audiences dépassant le groupe d'individus directement concernés par ces relations. Nous pensons en particulier aux agents étatiques en charge de la politique étrangère. De multiples travaux en Relations internationales et plus encore en sociologie historique de l'État rappellent combien la compétition pour le pouvoir entre princes territoriaux européens bâtisseurs d'États s'est accompagné d'un développement doctrinal en faveur de la souveraineté de l'État, puis de la nation, comme mode d'exclusion de toute autre forme d'allégeance politique, en vue de garantir la mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires face aux rivaux, États voisins mais aussi entités supraétatiques (l'Église de Rome) ou infraétatiques.

Selon Stephen Hobden, qui a incorporé les enseignements de la sociologie historique de l'État à l'étude des relations internationales,

[p]our la plupart des tenants de la sociologie historique, l'État ne désigne pas une totalité territoriale et sociale, mais plutôt un ensemble limité d'institutions porteuses de pouvoirs coercitifs. Il n'équivaut pas à un territoire particulier, mais aspire au contrôle de cet espace. Cet ensemble d'institutions subit non seulement la concurrence d'autres groupes pour la captation des ressources au sein d'un espace territorial, mais également celle d'autres acteurs dans différents espaces territoriaux. En d'autres termes, la définition classique de l'État en Relations internationales est centrée sur le territoire,

quand celle retenue par la sociologie historique est centrée sur les institutions¹⁹.

Les travaux de sociologie historique relatifs à la formation de l'État moderne de facture occidentale retracent la formation précise de ces institutions selon des processus de différenciation du politique vis-à-vis du pouvoir religieux (spirituel *et* temporel), de concentration du pouvoir (à la fois politique et économique) et de compétition entre ces nouveaux centres bâtis par des princes territoriaux, féodaux, en quête de monopolisation du pouvoir dès le XII^e siècle²⁰. Joseph Strayer a ainsi insisté sur une condition nécessaire d'émergence de ce nouveau pouvoir d'État territorial cherchant à assurer sa survie au-delà des personnes qui l'exerçaient : son institutionnalisation grâce aux liens de loyauté renforcés parallèlement au développement du pouvoir judiciaire et de l'administration du Trésor et à la fabrique d'une légitimité d'inspiration divine. Dans ces liens d'interdépendance noués avec leurs sujets les plus « possédants » qui lui accordaient leur soutien matériel (financier et militaire) et symbolique (religieux, juridique), notamment dans les guerres qu'ils menaient, ces *princeps* y ont trouvé des instruments d'émancipation vis-à-vis de l'institution ecclésiastique ainsi que des institutions féodales (la vassalité, le fief, les droits seigneuriaux, la suzeraineté) pourtant à l'origine de ces nouvelles loyautés fondatrices de l'État moderne.

Cet ensemble d'arrangements institutionnels qu'est l'État moderne, caractérisé depuis Max Weber par la monopolisation de la coercition physique légitime, doit donc être actualisé et reproduit par les pratiques des agents qui lui fournissent les ressources nécessaires à sa survie. Pour ce faire, il est protégé par les agents dont les positions sociales essentielles dépendent directement de l'existence de cet ensemble institutionnel, et ce contre des institutions et groupes sociaux concurrents, qui le menacent.

Les auteurs réalistes en Relations internationales ne traitent certes pas des soubassements cognitifs, normatifs et institutionnels de l'État. Ils tendent à associer l'État à l'ensemble de la communauté que constituent ses sujets ou ses citoyens, une naturalisation aujourd'hui très

¹⁹ Stephen Hobden, *International Relations and Historical Sociology. Breaking down Boundaries*, Londres, Routledges, 1998, p. 4 (nous traduisons).

²⁰ Voir, en particulier, Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1991 (1969) ; Ernst Kantorowicz, *Les deux corps du Roi*, Paris, Gallimard, 1989 (1957) ; Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1982 ; Perry Anderson, « The Absolutist States of Western Europe », in David Held *et al.* (eds.), *States and Societies*, Oxford, Martin Robertson, 1983, p. 137-150 ; et Joseph R. Strayer, *Les origines médiévales de l'État moderne. Critique de la politique*, Paris, Payot, 1979 (1970), notamment p. 30-84.

critiquée²¹. Mais ils placent bien au centre de leur réflexion l'impératif de *survie* de la « communauté » étatique en tant que telle. C'est là le fer de lance du néoréalisme structuraliste initié par Kenneth Waltz. Toutefois, tracer la frontière entre protection et agression, entre priorités défensives et offensives, ne coule pas de source et, sans parler d'un instinct naturel de domination, à côté des instincts de (sur-)vie et de reproduction, il est fréquemment relevé combien la quête de la puissance par souci pour la seule préservation des moyens de l'indépendance tend à devenir une fin en soi²².

L'exemple de la France, de sa trajectoire à travers l'expérience coloniale en Afrique et son achèvement, permet de replacer – à grands traits – les décisions de politique étrangère étudiées dans leur environnement social et normatif, en montrant comment les positions de décideur étatique souverain, de rival et de patron découlent d'une sanction collective permanente en vertu d'attentes communes aux agents étatiques concernés.

Il est banal de noter que le comportement expansionniste assumé par les décideurs politiques français, en particulier en Afrique, a correspondu à un souci de positionnement dans le haut de l'échelle internationale des puissances, un souci qui ne semble pas avoir disparu²³. Reproduit lors de la socialisation des agents de la politique étrangère de la France, ce dernier transparaît notamment au Conseil de sécurité en matière de gestion internationale des conflits et dans les questions africaines. Dans ces domaines, un jeune diplomate français sait rapidement qu'il ne pourra renoncer spontanément et ostensiblement à une position d'influence vis-à-vis de ses partenaires-rivaux au cours de négociations internationales sans risquer une réaction sévère de ses pairs. L'enjeu scientifique est donc d'identifier ces attentes précises, leurs points de rencontre et d'ajustement permanent dans chaque domaine d'action.

L'expérience coloniale française a pu relever d'une quête de prestige national par la projection vers l'extérieur de sa culture et de son modèle républicain (renouvelant l'expérience révolutionnaire et napoléonienne). Mais elle s'est inscrite, pour les élites françaises, dans un contexte de forte pression concurrentielle à l'égard des autres puissances européennes, comme le note Godfrey N. Uzoigwe à propos de l'expansion coloniale en Afrique au cours du troisième quart du XIX^e siècle : la

²¹ Par exemple, Stephen Hobden, *op. cit.*, p. 4.

²² Martin Wight, « Why Is There No International Theory ? », in James Der Derian (ed.), *International Theory. Critical Investigations*, Londres, MacMillan, 1995, p. 15-35. Voir Dario Battistella, *op. cit.*, p. 78, p. 114-115 et p. 127.

²³ Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1999, p. 143-144.

pression insufflée par le roi Léopold de Belgique dès 1876 lançant l'exploration du Congo (commencée en 1879), à laquelle répond immédiatement le Portugal, sous la forme d'une intensification de ses expéditions au cours de cette même année et de l'annexion de domaines de planteurs du Mozambique jusque-là quasi-indépendants, puis la France, dès 1879 en Égypte (sans succès), au Congo, en Tunisie et à Madagascar. Selon cet historien spécialiste de l'Afrique de l'Est, ce recours nouveau au contrôle politique formel de l'Afrique a finalement obligé le Royaume-Uni et l'Allemagne à suivre ces États à partir de 1883, au détriment du contrôle indirect que ces dernières puissances privilégiaient²⁴.

Rapidement cette compétition s'organise autour de règles et d'attentes collectives, d'abord implicites, puis explicitées lors de la conférence de Berlin de novembre 1884 à novembre 1885. Les agents de cette compétition coloniale valorisent, comme critères d'identification commune et de positionnement relatif, l'accaparement militaire de territoires et l'exploitation de leurs richesses naturelles. Les décideurs diplomatiques reconnaissent et partagent ces normes, dont on pourrait rendre la construction sociale progressive dans les interactions entre ces derniers et les secteurs industriels et financiers au sein de chaque pays colonisateur, mais aussi au cours des interactions diplomatiques et militaires entre ces pays, et enfin entre les différents colonisateurs et les populations conquises. L'affaire est si bien entendue que la seule annonce par Bismarck de la future conférence (reprenant là une idée des Portugais) pousse ces différents rivaux à intensifier les explorations et les conquêtes avant la conférence, chaque puissance souhaitant se placer en position de force. La conférence de Berlin a bel et bien fixé les règles que les nations colonisatrices devaient respecter en matière d'occupation des territoires africains. Toute nouvelle prétention à l'annexion d'une partie du littoral, qui entraînait la possession de l'« hinterland », devait ainsi être ratifiée par les signataires de l'Acte de Berlin. Cette doctrine dite des « sphères d'influence » consacrait ainsi la nécessité d'une *sanction collective formelle* de toute prétention territoriale future. Notamment, la sanction positive souhaitée par la puissance prétendante, c'est-à-dire la reconnaissance par les signataires de sa sphère d'influence et des droits afférents, était soumise à l'obligation pour elle de prouver qu'elle exerçait une autorité suffisante sur ce territoire (doctrine de l'occupation effective), ce qui encouragea le déploiement

²⁴ Godfrey N. Uzoigwe, « Partage européen et conquête de l'Afrique : aperçu général », in A. Adu Boahen (dir.), *Histoire générale de l'Afrique*, vol. 7 : *L'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935*, Paris, Unesco, Dakar, Nouvelles éditions africaines, 1987, p. 39-65.

de forces de coercition et de pratiques violentes à l'encontre des populations colonisées, loin des déclarations faites lors de cette conférence relatives à l'abolition de la traite des esclaves et le bien-être des Africains²⁵.

L'épisode de Fachoda, où les autorités de la III^e République française sont contraintes d'abandonner en 1898 leurs nouvelles ambitions en Afrique orientale au profit de l'empire britannique qui domine la région, prolonge une longue expérience de rivalité entre les deux États, et consacre la diplomatie britannique comme rivale de premier ordre de la diplomatie française en Afrique, une rivalité portée aux frontières mêmes de l'AOF et de l'AEF, et ce bien que l'Afrique pesât stratégiquement moins lourd pour les décideurs britanniques²⁶. Ainsi François Mitterrand déclare-t-il, en 1957, à propos des mouvements indépendantistes : « Tous les ennuis que nous avons eus en Afrique occidentale française n'ont rien à voir avec un désir d'indépendance, mais avec une rivalité entre les blocs français et britannique. Ce sont des agents britanniques qui ont fomenté tous nos ennuis »²⁷. La culture des agents chargés de la politique africaine de la France est fortement marquée par ce paradigme de la rivalité avec les Anglo-Saxons. La chose fut fréquemment soulignée à propos de la politique française au Rwanda. Olivier Lanotte ajoute que Fachoda occupait davantage les esprits des agents diplomatiques et militaires déployés sur le terrain que ceux des décideurs politiques à Paris²⁸.

On ne s'étonne qu'à moitié d'entendre à nouveau cet argument dans la bouche de députés – du RPR cette fois – devenus célèbres, à l'occasion de la parution du rapport de la mission d'information parlementaire sur le génocide rwandais, un rapport souhaité et soutenu par

²⁵ *Ibid.* Voir également Elikia M'bokolo, « Afrique centrale : le temps des massacres », in Marc Ferro (dir.), *Le livre noir du colonialisme. XVI^e-XXI^e siècle : de l'extermination à la repentance*, Paris, Hachette Littératures, 2004 (Robert Laffont 2003), p. 577-601.

²⁶ À l'exception de l'Afrique orientale et des États d'Afrique australe constitués initialement dans un seul but d'extraction des richesses minières (or, diamants) au profit du capitalisme britannique. Roland Pourtier, *op. cit.* p. 225.

²⁷ Michel Brot, « Mitterrand et l'Afrique en 1957 », in *Politique africaine*, n° 58, 1995, p. 52.

²⁸ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 200. Voir aussi Gérard Prunier, *Rwanda. 1959-1996. Histoire d'un génocide*, Paris, Éditions Dagorno, 1997, p. 133 ; République française, Assemblée nationale, Brana, Pierre, Cazeneuve, Bernard, *Enquête sur la tragédie rwandaise*, Rapport d'information déposé par la Mission d'information de la Commission de la Défense nationale et des forces armées et de la Commission des Affaires étrangères sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994, Paris, n° 1271, décembre 1998, tome I, p. 30.

des députés de la majorité de gauche fraîchement élue²⁹. Sans nier les possibles effets des critiques à l'encontre des autorités françaises sur leur image et à terme sur leur influence, nous nous limitons à noter l'inversion chronologique qu'opère cette attaque contre le rapport de la mission d'information parlementaire : le discrédit potentiellement exploitable par des rivaux de la France – sous-entendu les États-Unis, le Royaume-Uni et leurs alliés en Afrique – faisait sentir ses effets bien *avant* 1998, en fait dès les critiques adressées à l'opération *Turquoise* au moment où celle-ci était discutée, en juin 1994. La mission parlementaire ne venait pas servir des intérêts de rivaux, mais bien tenter de réduire les effets d'un discrédit déjà acquis dans les milieux intéressés par ces questions, comme nous aurons l'occasion de le soutenir³⁰.

Étant donné les intérêts économiques et géostratégiques reconnus par les agents diplomatiques français en Afrique, la perspective d'une décolonisation, rendue inéluctable après le refus des États-Unis d'appuyer l'ordre colonial européen en déclin, inquiète. Décoloniser signifie autoriser la naissance de nouveaux États souverains, dirigés par des élites politiques libres de maintenir *ou non* les intérêts français déjà existants. Un nouveau jeu d'influence s'en trouvera ouvert à des puissances étrangères rivales convoitant les positions d'accès aux richesses naturelles et autres biens déjà conquis par des Français. Les règles du jeu dans les régions de colonisation changent, sous l'impulsion des élites colonisées qui ont engagé la lutte politique et armée et des protagonistes du nouveau jeu mondial de guerre froide.

Avec la dégradation des positions économiques et militaires des Français après les deux guerres mondiales, l'influence diplomatique et culturelle devient une voie privilégiée de rayonnement international pour le maintien du « rang » et la préservation des avantages matériels acquis *via* l'empire colonial, une fois la France libérée et son statut de puissance indépendante recouvré, en partie grâce à l'engagement des populations colonisées dans la guerre. L'effort est alors porté sur la présence diplomatique française (le réseau diplomatique français forme aujourd'hui encore le second réseau mondial, après celui des États-Unis)

²⁹ Contre la mission d'information alors en cours, Nicolas Sarkozy déclara que cette mission permettait « de servir la soupe à tous les adversaires de la France en Afrique et dans le monde ». « L'ancien chef de la mission de coopération critique le rôle de la France au Rwanda », *Le Monde*, 30 avril 1998, p. 4. Le député Jacques Myard dénonça pour sa part une « campagne de haine médiatique [...] visiblement orchestrée par des intérêts et des services étrangers ». L'ensemble des partis d'opposition vota contre ce rapport parlementaire, jugeant certaines conclusions et propositions « inacceptables ». Voir « Erreurs et incohérences de la politique française au Rwanda », *Le Monde*, 17 décembre 1998, p. 2.

³⁰ *Cf. infra*, p. 227-228.

et la diffusion de la langue et de la culture françaises³¹. En matière diplomatique, la promotion par les États-Unis du multilatéralisme comme forme institutionnelle particulière de maintien de l'ordre international d'après-guerre froide³² et l'attribution à la France d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU ont fourni une ressource rapidement exploitée et investie³³. Ce multilatéralisme leur permet de conserver une place dans la direction des affaires mondiales dès lors qu'ils savent entretenir dans les institutions internationales une capacité d'influence suffisante. La quête du rang emprunte donc d'autres voies, adaptées aux critères d'évaluation collective des positions de chacun qui naissent dans ce nouvel environnement institutionnel international.

L'ancien empire colonial doit donc continuer d'offrir des ressources permettant de répondre à ces nouveaux critères du rang. Dans ce nouveau jeu, les avantages géostratégiques et économiques conquis à l'ère coloniale demeurent importants, mais l'influence s'opère également, nous l'avons vu, par le rayonnement culturel et l'influence diplomatique dans les organisations intergouvernementales. Les élites politiques françaises affinent particulièrement la pratique clientélaire dans le « pré-carré » africain post-colonial. L'objectif affiché, et admis par la majorité des responsables politiques, diplomatiques et militaires français, est d'institutionnaliser la relation de clientèle, au point d'en faire une véritable relation d'« amitié », voire une « affaire de famille », destinée à tenir le client à l'écart de la concurrence³⁴.

L'emprise que les décideurs français conservent sur certains secteurs des nouveaux États souverains se place donc en conformité avec les normes qui découlent du principe de souveraineté, en vertu de l'extension dudit principe à ces régions du monde qui en étaient exclues, avec l'accord de ceux qui appartenaient déjà au club des chefs d'États souverains. Comme le montre cette nouvelle forme de « patronage » post-colonial, lesdites normes découlant du principe de souveraineté ne correspondent pas à une déclinaison systématique et absolue du principe dans tous les aspects des relations internationales. Ces normes résultent

³¹ Marie-Christine Kessler, *op. cit.*, p. 176.

³² John G. Ruggie (ed.), *Multilateralism matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993 ; Robert Cox, « Multilateralism and World Order », in *Review of International Studies*, vol. 18, n° 2, 1992, p. 161-180.

³³ Alex Macleod et Hélène Viau, « La France : institutions internationales au service du rang ? », in *Études internationales*, vol. 30, n° 2, 1999, p. 279-301.

³⁴ Alison Brysk, Craig Parsons et Wayne Sandholtz, « After Empire : National Identity and Post-Colonial Families of Nations », in *European Journal of International Relations*, vol. 8, n° 2, 2002, p. 267-305. Les mots d'« amitié » et d'« affaires de famille » sont repris de Jean-François Médard dans *Agir ici et Survie. op. cit.*, p. 17.

de compromis socialement construits, sanctionnés et reproduits ou contestés, à la hauteur des attentes entretenues tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des nouveaux États. À cette date, les attentes pour une souveraineté accrue de ces nouveaux chefs d'État n'ont pas la force suffisante pour faire disparaître de tels arrangements, elles ne bénéficient pas d'un écho suffisant parmi les agents qui disposent des ressources suffisantes pour promouvoir leur disparition et une application plus extensive du principe de souveraineté.

Cela revient à noter que la « normalisation » de tels arrangements politiques franco-africains tient également à un consentement, même « mou », parmi l'ensemble des élites politiques, diplomatiques, militaires et économiques composant la scène internationale. Dans leur urgence à freiner tout déclin international, en effet, les décideurs français rencontrent des dispositions favorables parmi leurs alliés de guerre froide lorsqu'ils valorisent le gage de stabilité que constitue leur influence en Afrique « française » face à la menace d'une extension de l'influence soviétique, et ce en échange d'une autonomie d'action et d'une situation de quasi-monopole politico-économique dans leurs anciennes colonies. De là naît entre Français et Américains une sorte de « pacte de stabilité », sous la forme d'une « indifférence bienveillante » pour l'Afrique sous influence française, les derniers assurant les premiers de ne pas les concurrencer dans ce qui va devenir le « pré-carré » africain de la France, et d'user de leur influence pour préserver ce *statu quo*³⁵.

C. Le rival « anglo-saxon » et l'après-guerre froide

Cette « complémentarité » ne signifie pas l'absence d'inquiétudes à l'égard des alliés américains, notamment en matière économique, du fait de l'importance des produits primaires en Afrique (90 % des exportations africaines), et des activités extractives en particulier (45 %, les 45 % restants relevant des produits agricoles). En 2001, l'Afrique du Sud se place ainsi au premier rang des producteurs de platine (76 % du platine mondial est d'origine africaine), de chrome (62 % d'origine africaine), d'or (25 % d'origine africaine), et parmi les cinq premiers producteurs de diamant industriel, de manganèse, de titane et de charbon. La RDC/ex-Zaïre est riche en cuivre, cobalt (premier producteur

³⁵ Peter J. Schraeder, « Removing the Shackles ? U.S. Foreign Policy Toward Africa After the End of the Cold War », in Edmond J. Keller et Donald S. Rothchild (eds.), *Africa in the New International Order : Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, p. 189 ; Michael O. Anda, *International Relations in Contemporary Africa*, Lanham, University Press of America, 2000, p. 200-208 ; et Niagalé Bagayoko-Penone, *op. cit.*, p. 28.

mondial), uranium, étain, or, diamant industriel (2^e producteur mondial), zinc et argent (principalement dans la région du Shaba/ex-Katanga), ainsi qu'en minerais rares comme le « coltan » (colombo tantalite), très recherché pour ses usages dans l'industrie spatiale et l'électronique³⁶.

Dans le contexte de décolonisation, la compétition pour l'influence se porte sur les positions des nouvelles élites de ces États dans les relations d'échange social et économique nouées avec les régimes patrons potentiels. Le « révisionnisme » pousse à l'éviction de ces élites au profit de nouvelles élites déjà acquises à la cause du rival, ou du moins ouvertes à une négociation avec de nouveaux interlocuteurs. Comme pour la préservation des avantages acquis, la conquête de nouveaux avantages doit en effet ménager le principe de souveraineté et les normes qui s'appliquent aux États nouvellement indépendants.

Dans l'Afrique post-coloniale, les faiblesses des États nouvellement indépendants en matière de densité du contrôle du territoire et les rivalités entre Chefs d'État dans la course à la rente internationale, amplifiées par les autoritarismes internes et les antagonismes des deux Grands, ouvrent des espaces de protection pour les mouvements de rébellions menaçant la survie de régimes voisins. Les exemples sont légion, aux frontières entre l'Angola et l'Afrique du Sud, la Libye et le Tchad, l'Ouganda et le Soudan, le Soudan et l'Éthiopie, l'Éthiopie et la Somalie, la Côte-d'Ivoire et le Liberia, le Liberia et la Sierra Leone, aujourd'hui le Soudan et le Tchad etc. Une autre opportunité de renouvellement du jeu de clientèle et d'influence peut résider dans les mouvements de sécession. C'est ce qu'avait montré en son temps Jacques Foccart en soutenant discrètement, par alliés ivoiriens et gabonais interposés, l'entreprise sécessionniste lancée par le colonel Odumegwu Ojukwu, gouverneur de la province nigériane du Biafra et nouveau chef des Ibos en guerre contre le gouvernement central de 1966 à 1970³⁷. Plus récemment, la perspective d'une partition d'un État souverain fut, selon des observateurs, envisagée par le Département d'État américain en 1999 à propos de la RDC, après le début de la guerre avec le Rwanda et

³⁶ Roland Pourtier, *op. cit.* p. 223-226 ; Niagalé Bagayoko-Penone, *op. cit.*, p. 28-29 ; Roland Marchal, « La France en quête d'une politique africaine », in *Politique étrangère*, n° 4, hiver 1995-1996, p. 904.

³⁷ Daniel Bach, « Le Général de Gaulle et la guerre civile au Nigeria », in *Revue canadienne des Études Africaines*, vol. 14, n° 2, 1980, p. 259-272. Voir également le film de Joël Calmettes, *Histoires secrètes du Biafra, Foccart s'en va-t-en guerre*, 2001, France 3/Point du jour.

l'Ouganda en août 1998 et l'occupation militaire et le pillage auxquels ces deux régimes se sont livrés³⁸.

Avec la fin de la guerre froide, la relative autocontrainte soutenue par Washington n'a plus de raison d'être. Michael Clough, responsable de l'Afrique au *Council on Foreign Relations*, exprime en 1992 le nouvel optimisme des africanistes américains en déclarant les États-Unis « enfin libérés » des « menottes conceptuelles et idéologiques » de la guerre froide, insistant sur l'opportunité d'une nouvelle relation avec le continent africain, qui a pu inquiéter les décideurs français. Certes, une rapide dévalorisation géostratégique frappe l'Afrique aux yeux de la plupart des décideurs diplomatiques occidentaux. La traduction budgétaire de cette dévalorisation se fait sentir dans la diplomatie américaine, par la fermeture d'ambassades et de consulats, la réduction du Bureau des affaires africaines, l'effondrement de l'assistance militaire et la réorientation de l'aide publique au développement vers d'autres lieux. Entre 1985 et 1994, et Égypte exclue – soit 2 milliards de dollars par an –, la part de l'Afrique dans l'APD américaine totale – 18 milliards de dollars en 1994 – passe de 10,3 % à 7,6 %. Michael Clough fait alors le constat critique d'un « désengagement cynique » américain guidé par trois règles pratiques : « ne pas dépenser beaucoup d'argent à moins que le Congrès ne le demande », « ne pas laisser les questions africaines gêner les politiques destinées à d'autres régions plus importantes », et « éviter les positions susceptibles de produire des controverses aux États-Unis »³⁹.

Ce désintérêt militaire n'empêche pas un nouvel activisme américain à l'égard des ressources naturelles, au détriment des anciennes puissances coloniales, et ce y compris par l'acceptation d'un nouveau degré d'instabilité dans les États gouvernés par des clients de ces puissances. Selon Peter Schraeder, deux thèmes animent les démarches en ce sens : les États-Unis ne peuvent plus se permettre d'accepter les prétentions des Français à conserver leur « chasse gardée » dans le domaine économique, et la politique étrangère américaine doit faciliter l'initiative

³⁸ André Guichaoua, « Les “nouvelles” politiques africaines de la France et des États-Unis vis-à-vis de l'Afrique centrale et orientale (“Afrique des Grands Lacs” et Zaïre) », Communication au colloque « L'Afrique, les États-Unis et la France », Centre d'étude d'Afrique noire, IEP de Bordeaux, 22-24 mai 1997 ; Ruben Bidié, « Les États-Unis et la France dans la région des Grands Lacs », in Patrice Yengo (dir.), *Les Congos dans la tourmente*, Paris, Karthala, 2000, notamment p. 232-234.

³⁹ Michael Clough, « The United States and Africa : The Policy of Cynical Disengagement », in *Current History*, vol. 91, n° 565, 1992, p. 193-198, cité par Peter J. Schraeder, article cité, p. 187 et p. 193-194.

privée américaine partout dans le monde, y compris en Afrique⁴⁰. Le rôle français en Afrique apparaît comme un vestige du colonialisme, une bizarrerie – au regard du parcours britannique en Afrique, par exemple – que seule la guerre froide justifiait⁴¹. La Présidence Clinton est à ce titre exemplaire, au regard de l'activisme commercial et diplomatique déployé. Selon Peter Rosenblum, chargé du programme de droits de l'homme à la Harvard Law School, jamais une administration présidentielle américaine n'avait tant travaillé à normaliser l'Afrique aux yeux des Américains. Cette politique très volontariste s'appuie sur un bloc de nouvelles élites politiques africaines coupées des anciennes puissances de tutelle, anglophones, rompues à la rhétorique libérale en phase avec les institutions financières internationales contre le « paternalisme du passé ». En 1997, ces « *New African Leaders* » sont Yoweri Museveni en Ouganda, Meles Zenawi en Éthiopie, Issayas Afeworki en Érythrée, Paul Kagamé au Rwanda, puis, pour un temps, Laurent-Désiré Kabila en République démocratique du Congo. Les sympathies du Département d'État visent également Nelson Mandela en Afrique du Sud, Benjamin Mkapa en Tanzanie et Frederick Chiluba en Zambie. La nouvelle Secrétaire d'État adjointe aux questions africaines en 1997, Susan Rice, s'engage pleinement dans cette ligne, balayant en cela les précautions de son prédécesseur, George Moose. Elle s'entoure de personnes elles aussi connues pour leurs virulence contre les situations néo-patrimoniales en Afrique francophone (l'ancien *Congressman* Howard Wolpe, notamment hostile au régime Mobutu, et défenseur affiché des droits de l'homme, qui sera l'envoyé spécial de Bill Clinton dans les Grands Lacs) mais également de personnes liées aux nouvelles élites africaines (comme Gayle Smith, une journaliste liée aux leaders érythréens pour les avoir longuement côtoyés lors de ses recherches sur l'administration rebelle des zones occupées par le *Tigrean People's Liberation Front*, et qui sera nommée au *National Security Council*). Avec la multiplication des conflits ouverts entre ces dirigeants (entre l'Érythrée à l'Éthiopie en mai 1998, entre la RDC et le Rwanda et l'Ouganda en août 1998, et même entre forces rwandaises et forces ougandaises occupant Kisangani

⁴⁰ Peter J. Schraeder, article cité, p. 201. Voir également Niagalé Bagayoko-Penone, *op. cit.*, p. 29.

⁴¹ Par exemple, Michael O. Anda, *op. cit.*, p. 207-208, souligne que Londres s'est rapidement désintéressé de ses anciennes colonies en Afrique subsaharienne, leur permettant de diversifier leurs relations extérieures, et ce au profit de la pénétration économique et culturelle de l'allié américain.

en 1999-2000), cette orientation américaine est finalement apparue comme un échec diplomatique⁴².

À propos du Royaume-Uni, limitons-nous à souligner la sympathie initiale du *Foreign Office* à l'égard de cette doctrine des *New African Leaders* contre les positions d'influence traditionnelles françaises. C'est en particulier Paul Kagamé qui a bénéficié d'un soutien britannique durable, notamment de la part de Clare Short, secrétaire d'État pour le développement international (c'est-à-dire chef du *Department for International Development*, ou DFID) de Tony Blair de 1997 à 2003. Le XXI^e sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, réunissant Hubert Védrine et Robin Cook, a toutefois permis un rapprochement progressif sur les questions africaines, en particulier sur les situations en cours en Sierra Leone et en RDC.

En octobre 1990, les décideurs diplomatiques français s'attendent donc très vraisemblablement à une nouvelle pression concurrentielle en Afrique. Dans leur désir de reconquérir Kigali, les leaders du FPR, réfugiés et fils de réfugiés rwandais Tutsi qui ont fui vers l'Ouganda dès 1959 et ont épaulé le président ougandais Museveni dans sa conquête militaire du pouvoir à Kampala en 1986, ont saisi l'opportunité qui résidait dans la lassitude des États-Unis et d'autres diplomates face aux prétentions françaises au monopole en Afrique francophone et dans l'activation de la rivalité franco-américaine dans la région pour faire reculer l'Élysée, principal soutien du Rwanda⁴³. Cette rivalité ne doit pas être surestimée, toutefois. Une configuration interne au pouvoir ougandais pèse ici lourdement. Le président Museveni souffre en 1990 de vives critiques dans son entourage pour avoir accordé tant de poids à ces alliés rwandais dans l'appareil d'État ougandais. Il revient alors progressivement sur les promesses faites à ces derniers alors qu'ils payaient un lourd tribut humain à l'entreprise militaire de Museveni. Une reconquête du pouvoir à Kigali par ces exilés rwandais ferait les affaires de ce dernier, surtout après le faible écho diplomatique international accordé au congrès mondial des réfugiés rwandais organisé à Washington en août 1988, ce qui renforce Habyarimana dans son intransigeance vis-à-vis des revendications des réfugiés pour un partage du pouvoir⁴⁴.

⁴² Peter Rosenblum, « Irrational Exuberance : The Clinton Administration in Africa », in *Current History*, vol. 100, n° 655, 2002, p. 195-203 ; aussi André Guichaoua, « Les "nouvelles" politiques africaines », article cité, p. 13.

⁴³ René Lemarchand, « Foreign policy making in the Great Lakes region », in Gilbert M. Khadiagala et Terrence Lyons (eds.), *African Foreign Policies. Power & process*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 88.

⁴⁴ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, op. cit., p. 65-67.

À Washington, ce n'est vraisemblablement pas le Rwanda en tant que tel qui intéresse les responsables de l'Afrique au Département d'État. Mais une théorie tenace dans les milieux militaires et diplomatiques désigne l'ancien Ruanda-Urundi comme un « verrou » dans l'accès aux ressources naturelles d'Afrique centrale, comme « une voie de pénétration vers le Zaïre et le Sud du continent ». L'implication d'industriels, de militaires et de diplomates américains au Congo belge est ancienne. Dès 1944, ces derniers sont attirés par l'uranium, le diamant et le pétrole de ce pays, et leur présence se fait plus sensible lorsque le Congo belge accède à l'indépendance. Les militaires américains envisagent en 1964 l'installation d'une base militaire au Burundi puis au Rwanda pour prévenir un éclatement possible du Congo. Les Français, quant à eux, entrent sur la scène régionale plus tardivement, dès la fin des années 1960. Avec Valéry Giscard d'Estaing, l'offensive dans le domaine de l'assistance militaire au Zaïre, au Burundi et au Rwanda permet aux Français de supplanter la présence belge en matière politique et militaire⁴⁵.

Avec la fin de la guerre froide, et avec la reconstruction de l'État ougandais par Yoweri Museveni dès 1986, sa bonne conduite aux yeux des institutions financières internationales, et l'exploitation de son rôle d'État-tampon face aux régimes arabes anti-occidentaux de la Libye et du Soudan, les diplomates américains se détournent du Zaïre au profit de l'Ouganda, détruisant la « solidarité concurrente » qui avait prévalu entre Américains, Belges et Français autour du régime Mobutu. À cette date, les Rwandais Tutsi exilés en Ouganda voient le régime Habyarimana en déliquescence économique et politique, en particulier du fait de la baisse des cours du café et du thé. André Guichaoua souligne que le principal souci américain officiellement affiché à propos de la région des Grands Lacs vise alors « un renouvellement des cadres politiques africains au moindre coût », pour ensuite « attendre que les intéressés fassent leurs preuves en termes de stabilisation politique et de dynamisme économique »⁴⁶. Pour autant, le soutien militaire que Museveni

⁴⁵ Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, tome I, p. 29-30 ; Douglas Andrew Yates, « Central Africa : Oil and the Franco American Rivalry », in *L'Afrique politique 1998*, Paris, Karthala, 1998, p. 205-226 ; Tukumbi Lumumba-Kasongo, *op. cit.*, p. 7 et p. 77-109 ; André Guichaoua, « Les "nouvelles" politiques africaines », article cité, p. 2-3 ; et Gérard Prunier, *Rwanda. 1959-1996, op. cit.*, p. 114.

⁴⁶ Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 31 ; Organisation de l'Unité africaine, Rapport du Groupe international d'éminentes personnalités, présidé par Masire, Kertumile, *Rwanda. Le génocide qu'on aurait pu stopper*, Addis-Abeba, 7 juillet 2000, p. 45 ; Peter J. Schraeder, article cité, p. 195-198, André Guichaoua, « Les "nouvelles" politiques africaines », article cité, p. 4-5 et p. 13 ; et Peter Rosenblum, article cité, p. 196. Voir également le film *L'Afrique en morceaux : la tragédie des Grands Lacs*, de Jihan El Tahri.

apportera au FPR demeurera fluctuant, l'Ouganda bloquant par exemple l'afflux de renforts lors de première invasion frontale du Rwanda par le FPR en octobre 1990. Quant aux États-Unis eux-mêmes, la seule relation de soutien au bénéficiaire FPR qui sera bien perçue tiendra à la personnalité du nouveau commandant militaire du FPR, Paul Kagamé, qui prend les commandes de la rébellion à son retour d'une formation militaire suivie aux États-Unis (à Fort Leavenworth).

Aux yeux des décideurs français, la place du Rwanda, qui ne fait pas partie du pré-carré historique de la France, tient d'abord en ce qu'il symbolise l'extension de l'influence française dans tout l'espace africain de colonisation francophone, et en particulier au Zaïre, très convoité depuis sa décolonisation. La rébellion du FPR apparaît comme un instrument d'extension de l'influence « anglo-saxonne » dans la région des Grands Lacs. La perspective d'une offensive anglo-saxonne fait craindre un scénario de rébellions en « dominos » conduisant à la déstabilisation des régimes en place en faveur des États-Unis et au détriment de la France, ceci à Kinshasa voire à Brazzaville et à Libreville, des régimes-clés dans le pré-carré de la France et dont les ressources pétrolières suscitent la convoitise. Malgré la réalité du contentieux qui oppose le régime rwandais aux réfugiés rwandais Tutsi exilés en Ouganda dès 1959, le FPR constitue un ennemi menaçant le système de relations en place au profit du plus fidèle rival, le « bloc anglo-saxon ». Parmi bien d'autres travaux, le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la tragédie rwandaise reconnaît à maintes reprises que ceux qui ont piloté les opérations françaises à l'Élysée, au ministère de la Défense et sur le terrain avaient pour objectif premier d'éviter une victoire militaire du FPR. Ce choix a conduit à un soutien permanent de la France au profit du régime, même lorsque ce dernier a rapidement usé d'une rhétorique mobilisatrice fondée sur le salut non pas de la nation rwandaise attaquée, mais bien de la « nation » Hutu attaquée par les Tutsi de l'extérieur et par leurs complices Tutsi (et les « traîtres » Hutu) de l'intérieur. Il se révélera désastreux, en termes d'image publique, après le coup d'État de Théoneste Bagosora à Kigali le 7 avril 1994, au lendemain de l'assassinat du président Habyarimana, qui marque le début du génocide⁴⁷.

Soulignons, pour terminer ce rapide tableau, que l'administration de George W. Bush semble avoir renoncé à encourager les investissements américains en Afrique. Mais elle a concentré ses efforts dans la captation des matières premières convoitées (notamment par les Chinois), et

⁴⁷ Olivier Lanotte, *op. cit.* ; Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 57-64 ; Human Rights Watch et FIDH, *Aucun témoin ne doit survivre : le génocide au Rwanda*, Paris, Karthala, 1999 ; Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 342-344.

en particulier le pétrole, comme en Guinée-équatoriale, à Sao Tomé e Príncipe et même dans des États pourtant au cœur du pré-carré français comme le Gabon, et ce *via* l'utilisation de mesures fiscales pour ouvrir l'accès au marché américain (l'*African Growth and Opportunity Act*, ou AGOA), mais aussi *via* des accords de coopération et de formation militaire (l'*African Contingency Operations Training Assistance*, ou ACOTA). Au souci de sécurisation des zones d'exploitation pétrolière et des voies de communication utilisées pour les approvisionnements américains s'ajoute depuis septembre 2001 celui d'empêcher que des groupes islamistes armés fuyant l'Afghanistan et le Moyen-Orient ne se replient dans la région sahélienne et la Corne de l'Afrique. D'où l'installation de nouvelles bases militaires (comme à Djibouti en 2002), et même la création en cours nouveau commandement militaire unifié américain pour l'Afrique (l'USAfricom)⁴⁸.

Ces rivalités économiques et militaires d'après-guerre froide en Afrique procèdent de la définition d'intérêts géostratégiques dont on pourrait retrouver quelques similitudes avec les objectifs poursuivis à l'époque coloniale, tels que les a décrits David Fieldhouse : « Les colonies peuvent servir positivement à fournir des bases militaires navales ou aériennes stratégiques permettant d'agir comme une grande puissance. Négativement, on peut par elles s'assurer qu'aucune puissance rivale ne va occuper ce territoire et menacer nos intérêts nationaux. Sur le plan diplomatique, les colonies constituaient des pions à gagner dans le jeu des relations internationales. Enfin, elles peuvent satisfaire la fierté nationale ou exprimer ce que Schumpeter décrivait comme "une disposition immotivée [*objectless*] à l'expansion territoriale" »⁴⁹. Certes, aujourd'hui, les compétiteurs privilégient fortement l'économie, et ils proviennent davantage d'Asie que d'Europe.

⁴⁸ Thierry Latreille, « Les relations commerciales États-Unis/Afrique : qui bénéficie de l'AGOA ? », in *Afrique contemporaine*, n° 207, 2003, p. 41-58 ; Stephen Ellis, « Briefing : West Africa and its oil », in *African Affairs*, 2003, vol. 102, n° 406, p. 135-138 ; Jędrzej G. Frynas, Geoffroy Wood et Ricardo M. S. Soares de Oliveira, « Business and Politics in Sao Tomé e Príncipe : From Cocoa Monoculture to Petro-State », in *African Affairs*, vol. 102, n° 406, 2003, p. 68-80 ; et Pierre Abramovici, « Activisme militaire de Washington en Afrique », *Le Monde diplomatique*, n° 604, 2004, p. 14-15.

⁴⁹ David K. Fieldhouse, *Colonialism 1870-1945. An introduction*, Londres, MacMillan, 1983, p. 20.

II. Saisir les ressources pour éviter les risques de sanction sociale négative

À la base des choix français au Rwanda apparaît une urgence, celle de répondre à des attentes collectives entretenues dans un groupe d'individus relativement stable, auquel appartiennent des décideurs français, en vertu de positions sociales particulières. La disposition spontanée de l'Élysée à s'opposer à ce qui est perçu comme une progression de l'influence américaine en Afrique relève de l'activation de cette position de rival de la France en Afrique, une position inscrite dans une véritable culture de la rivalité constamment reproduite, en dépit des changements (tels que les décolonisations). L'urgence procède du risque de démembrement de ces relations d'échange institutionnalisées. Ce risque concerne le Président français lui-même, en ce qu'il pourrait se voir privé de ressources dont il dispose dans l'exercice de certains rôles qui se greffent à son rôle de Président (des rôles en relation avec des secteurs économiques, diplomatiques, militaires, des partis politiques, etc.). Depuis l'époque coloniale, ce rôle de rival en Afrique s'est construit en association étroite avec une ressource bien précise : l'intervention militaire. Celle-ci constitue un « intérêt » bien identifié dans la configuration de la politique africaine de la France. Pourtant, la Présidence sollicite par la suite une autre ressource, l'ONU. Et en son sein, elle recourt finalement à une forme d'intervention militaro-humanitaire étrangère aux pratiques bien instituées au sein des réseaux de clientèle franco-africains et au sein de la politique africaine de la France en général. Ces innovations ne consacrent pas, néanmoins, la disparition totale des attentes et des risques de sanction négative pesant sur l'Élysée depuis le début du conflit.

A. La sensibilité aux atteintes à la crédibilité : la ressource militaire en jeu au Rwanda

Nous avons détaillé l'importance du « don sécuritaire » offert aux élites politiques des nouveaux États issus des décolonisations par les décideurs de puissances extérieures, en particulier de la part de l'ancienne métropole coloniale française vis-à-vis des États d'Afrique francophone. Un tel don a permis de produire des allégeances valant aux donateurs un surplus de prestige à l'appui de positions supérieures dans un noyau de relations institutionnalisées, dans le groupe social unissant tant les bénéficiaires que les donateurs.

Dans cette transformation d'une relation de dépendance économique en une relation morale de fidélité personnelle (certes conditionnelle) se situe la plus-value symbolique qui fonde le pouvoir social du donateur au sein du groupe concerné, pour Pierre Bourdieu. Si la dimension

économique matérielle constitue plus clairement chez Bourdieu une donnée structurelle sous-jacente à cet échange social générateur de pouvoir social, Peter Blau et lui analysent de façon similaire cette « alchimie sociale » qui produit le pouvoir à travers l'échange⁵⁰. Blau voit d'ailleurs bien que ce « pari sur la réciprocité » que constitue l'échange social ne peut se prolonger au-delà de la rencontre de face-à-face, c'est-à-dire au sein d'un groupe entier sous la forme d'un échange indirect, sans l'existence de normes sociales capables de maintenir la confiance. « Sans les normes sociales, le recours à la confiance est ruiné et il est impossible de réguler l'échange social. Les normes sociales qui ont été intériorisées sont sanctionnées socialement (et non légalement) et décourageant ainsi un comportement non conformiste en changeant les coûts et les récompenses : le sentiment de culpabilité et la désapprobation sociale constituent des coûts »⁵¹.

La relation de clientèle, qui nous intéresse dans notre cas d'étude, ne recouvre pas l'ensemble des formes de l'échange social ; elle n'en est qu'une « forme caractéristique », « un mode de structuration de l'échange social », comme nous le disions avec Jean-François Médard plus haut. En tant qu'échange social, pourtant, la relation de clientèle reste conditionnée, au-delà de la dette et même de la dépendance économique du client vis-à-vis du patron, à la reconnaissance par le client d'une allégeance morale, personnelle, source d'accumulation symbolique pour le patron. La position de patron est donc dépendante du client : si ce dernier fuit ou s'allie à d'autres pour riposter de façon violente contre le patron, la relation de clientèle est anéantie, et avec elle le capital symbolique, le prestige, et donc le pouvoir social que le patron en tirait aux yeux du groupe. Très concrètement, cela signifie que des patrons s'inquiéteront de voir leurs clients en passe de « sortir du jeu », de renoncer à leur position de décideur politique souverain ou, pire, de renoncer à la souveraineté formelle de leur État.

La raison n'en est pas seulement que l'obligation de protection fonde le plus souvent les relations de clientèle politique sur la scène internationale, et donc qu'il incombe au patron de protéger le client pour ne pas risquer de perdre l'allégeance que lui accordent ses autres clients, et ainsi d'éroder son capital symbolique au sein de ses propres relations de clientèle. Même en l'absence d'une obligation de ce genre, la disparition d'un client signifierait la disparition d'une source de plus-value symbolique auprès des décideurs étatiques *extérieurs à cette relation de clien-*

⁵⁰ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, p. 211 et p. 216. « On possède pour donner. Mais on possède aussi en donnant », ajoute-t-il.

⁵¹ Cité par Jean-François Médard, « Théories de l'échange et échanges politiques », article cité, p. 23.

tèle précise, c'est-à-dire les décideurs entretenant eux aussi une (autre) relation de clientèle mais aussi et plus largement tous ceux qui précisément jugent la position d'influence de chacun (dans chaque domaine d'action et de façon plus globale) et concourent pour atteindre les positions les plus élevées tout à la fois. Le capital symbolique naît ainsi d'une lutte dans laquelle chaque agent est à la fois concurrent et juge, « un concurrent sans merci et un juge suprême »⁵².

C'est ici que le Rwanda, avec ses faibles enjeux géostratégiques directs (selon ce que nous en savons), gagne un tout autre éclairage du point de vue des conseillers de François Mitterrand. Une défaite ou, pire, une démission de leur part au Rwanda constituerait avant tout un signal, un message politique pour l'ensemble de ceux qui accordent à Paris cette forme d'allégeance propre aux relations de clientèle franco-africaines. Des clients plus importants pourraient en conclure que le don sur lequel ils pariaient jusqu'alors (la sécurité en cas de menace militaire en échange d'un accès à leurs ressources, par exemple) risque de ne pas être honoré lorsque la situation l'exigera. Selon la déclaration faite par Hubert Védrine devant la mission d'information parlementaire sur le Rwanda, François Mitterrand refusait qu'une rébellion renverse un seul gouvernement africain car « laisser un seul de ces régimes être renversé par une faction, surtout si celle-ci était minoritaire et appuyée par l'armée d'un pays voisin, suffirait à créer une réaction en chaîne qui compromettrait la sécurité de l'ensemble des pays liés à la France et décrédibiliserait la garantie française ». Dans cet attachement à « l'engagement global de sécurité » pour la défense du pré carré, le Président jouissait ici du soutien de nombreux décideurs diplomatiques français, dont l'ancien Secrétaire général de l'Élysée de 1991 à 1995, devenu ministre des Affaires étrangères de Lionel Jospin⁵³.

L'Élysée ne peut savoir précisément dans quelle mesure son crédit, son capital symbolique, auprès de ces élites clientes, souffrirait d'un tel signal, et quelles en seraient les conséquences pour son rang, plus exactement pour son accès à des ressources lui permettant de garantir son rang auprès de ses partenaires-rivaux dans les principaux domaines de la politique interétatique. Nous sommes là apparemment bien loin du calcul stratégique. Bourdieu rend compte de la « sensibilité exacerbée aux moindres atteintes, aux moindres allusions [...], s'explique, comme le foisonnement des stratégies destinées à les démentir ou à les écarter, par le fait que le capital symbolique ne se laisse pas aussi facilement mesurer et dénombrer que la terre ou le bétail et que le groupe

⁵² Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, p. 236.

⁵³ Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 32 ; Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 195-196.

qui peut seul, en dernier ressort, l'accorder est toujours porté à retirer sa confiance, sa croyance, en portant ses soupçons sur les plus grands, comme si, en matière d'honneur, comme en matière de terre, l'enrichissement de l'un ne pouvait se faire qu'au détriment des autres »⁵⁴. Des « spécialistes » réalistes des relations internationales ont également fait le constat que la préservation de la réputation, de la crédibilité, sur la scène interétatique était une priorité dans la préservation de la puissance interétatique, exigeant des moyens parfois démesurés face à des questions conflictuelles pourtant mineures⁵⁵. Certes, les processus sociaux d'accumulation de ce capital symbolique, et la fragilité qui en découle, manquent à ces analyses, d'où leur caractère trop mécaniste et aveugle aux présupposés sociaux des rationalités en présence, jugés universels et invariants. Enfin, notons que d'autres sociologues poussent plus loin encore l'attention portée aux dimensions de prestige et de crédibilité, au point même de critiquer l'assise matérialiste de la sociologie de Bourdieu. Alain Caillé préfère ainsi poser que « le véritable moteur de la pratique sociale est la recherche du prestige ou, plus modestement, d'une identité sociale tolérable ». L'analyse en termes de capital symbolique éclaire en tout cas la vulnérabilité de la position supérieure et les efforts nécessaires de la part de son détenteur pour protéger le capital symbolique sur lequel cette position repose, cela par la seule perception pratique des menaces qui transparaissent dans les régularités observées.

L'intervention armée constitue la ressource principalement envisagée à l'appui des positions de rival et de patron protecteur du régime Habyarimana. Ce que nous qualifions de ressources « utilisées » par les conseillers du président Mitterrand constitue des séquences complexes de décisions impliquant de nombreux individus, de nombreux contextes, de nombreuses logiques dépassant les cadres cognitifs et normatifs proprement « élyséens ». Nous prenons donc garde à ne pas voir dans ces décisions la seule intention de répondre aux attentes de clientèle décrites plus haut. Le constat que la plupart des décisions étudiées se sont avérées conformes à ces attentes appuie toutefois la thèse de la prégnance de ces attentes, en tant que source cruciale de délimitation des « possibles » pour les agents étatiques français concernés par le Rwanda.

Quand le président Habyarimana appelle l'Élysée après l'attaque subie le 1^{er} octobre 1990, il saisit ce qui constitue pour lui un intérêt bien établi, sa relation clientélaire avec la Présidence française, dont il sait qu'elle peut lui donner accès à une ressource convoitée : une réponse armée capable de faire reculer les rebelles, ou de les défaire, avec pour

⁵⁴ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, op. cit., p. 205.

⁵⁵ Jonathan Mercer, *Reputation and International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

effet la disparition de la menace pesant sur lui. La réponse armée constitue en soi le résultat de l'utilisation de ressources matérielles (la possession d'armes) et de ressources institutionnelles (une position d'autorité). La Présidence française a déjà prouvé par le passé qu'elle détenait les ressources suffisantes pour mener à bien une telle réponse armée au profit de ses clients. Ces interventions militaires ont occupé une place de choix dans les ressources que l'Élysée savait à sa disposition parce que les premières idées de rapprochement avec les élites politiques des futurs États décolonisés ont concerné le recours à l'instrument militaire. La perspective d'un tel usage a donc semblé non problématique à la Présidence française, et crédible à ceux que se liaient à cette dernière, aucun de ces agents n'anticipant des risques de sanctions sociales négatives consécutives à un tel usage.

De fait, la décision du 3 octobre 1990 de déployer l'opération *Norôit* n'est pas en soi très problématique dans les milieux politiques, militaires et diplomatiques français. Des ressortissants français se trouvent potentiellement menacés par les combats qui éclatent au Rwanda, or les armées françaises ont derrière elles une longue pratique d'interventions pour motifs de protection ou d'évacuation de ressortissants français et étrangers dans des États africains en conflit, une pratique due à la présence d'importants moyens de projection militaire dans le continent. Mais surtout, la France se trouve liée aux autorités rwandaises par un accord – non publié – de coopération militaire signé par les deux pays en 1975. Même si ce dernier accord ne constitue pas un accord de défense militaire à proprement parler, une agression contre un régime ainsi lié à l'État français est perçu comme un défi directement lancé aux autorités militaires chargées de protéger les régimes amis. À de nombreuses occasions, les décideurs français ont pu montrer leur attachement à ce type d'engagements vis-à-vis de régimes africains Sénégal en 1961 et 1962, Gabon en 1964 et 1990, Niger en 1973, Tchad en 1968-1972, en 1978, en 1983-1984 et 1986, Togo en 1986 et en 1991, entre autres exemples. Enfin, bien sûr, les rebelles du FPR sont appuyés par le rival régional ougandais, lié aux États-Unis⁵⁶.

Les premières expériences de terrain en la matière et leurs conséquences effectivement non problématiques (dénuées de sanctions dissuasives) ont donc fini d'instituer l'intervention militaire française en Afrique en *pattern* d'action, en intérêt aux yeux des décideurs africains qui en avaient besoin et des décideurs français qui en attendaient la pérennité des relations d'échange avec les premiers.

⁵⁶ Niagalé Bagayoko-Penone, *op. cit.*, p. 46-47 ; Frédérique Dufour et Jean-Louis Dufour, « François Mitterrand et l'emploi de la force armée », in Samy Cohen (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, 1998, p. 383-384.

Les intérêts sont ici bien identifiés. Il est toutefois important de voir que ces intérêts résident hors de l'espace social formé par le réseau de clientèle concerné, hors des institutions qui le structurent. Ses membres se trouvent engagés dans plusieurs espaces sociaux composés d'institutions en partie différentes, et donc soumis à des attentes diverses et variées en fonction des positions qu'ils y occupent. La sociologie interactionniste traduit la distance entre espaces sociaux, donc la faiblesse du nombre d'interaction, en une réduction des normes partagées entre ces derniers⁵⁷. Le Président de la République française, qui nous intéresse ici, porte sa fonction politique dans un grand nombre d'espaces et de groupes sociaux, dans lesquels il se voit reconnaître d'autres positions plus spécifiques, comme nous l'avons dit à propos de sa position de patron protecteur des élites africaines francophones clientes.

Sa présence dans différents espaces lui procure ainsi des opportunités de *croiser* les ressources auxquelles il a accès. Saisir certaines ressources conduit par conséquent à se porter dans les groupes sociaux où elles sont accessibles. Les initiateurs de la politique africaine de la France ont exploité leur proximité vis-à-vis du Président pour se porter dans un espace où réside un pilier de la puissance d'un État, son armée, et ce en vertu des expériences réussies par le passé. Face aux attentes de Juvénal Habyarimana, ses amis parisiens savent qu'ils peuvent exploiter la position de jonction qu'occupe le Président français entre leur propre réseau d'influence franco-rwandais (ou franco-africain en général) et les armées françaises, dont il est le chef. Dans l'exercice de cette position, de surcroît, le Président français dispose d'une marge de manœuvre proprement exceptionnelle en vertu de la pratique présidentielle du « domaine réservé », initiée par le général de Gaulle et sans cesse reproduite par ses successeurs⁵⁸. L'« accès » à la décision militaire suprême constitue une ressource institutionnelle de premier choix pour les alliés de Kigali, avec, comme résultat attendu, la défaite militaire des fauteurs de troubles, et donc la préservation des relations de clientèle franco-rwandaïses en l'état.

L'envoi d'un contingent militaire français au Rwanda deux jours après l'attaque du FPR dans le cadre de l'opération *Noroît* a constitué la réponse à cette attente initiale pesant sur les protecteurs déclarés du Rwanda. Agissant de concert avec des troupes belges et zairoises, les soldats français ont bien aidé les forces armées rwandaïses (FAR) à

⁵⁷ Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 44-48 ; Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 118-122. Voir Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne*, 2 vol. (1. *La représentation de soi*, 2. *Les relations en public*) Paris, Minuit, 1973.

⁵⁸ Samy Cohen, *La monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la 1^{re} République*, Paris, Hachette, 1986.

infliger une première défaite aux rebelles. Cette riposte militaire rwandaise s'accompagne d'une vague de répression visant des Tutsi influents à Kigali durant le mois d'octobre, provoquant une polémique en Belgique et le départ des troupes belges le 1^{er} novembre. Les décideurs français choisissent, sous l'impulsion de l'ambassadeur français à Kigali, George Martre, de rester pour éviter la défaite du régime et ainsi forcer le FPR à négocier, mais aussi pour faire pression sur les durs du régime rwandais et ainsi consolider le pouvoir du président rwandais, qui apparaît comme un modéré. Articulée autour de ce couple « carotte/bâton » – classique en diplomatie –, l'engagement français s'installe dans la durée face à la « guerre d'usure » qui commence dès janvier 1991 après l'échec militaire initial du FPR et de son chef, Fred Rwigyema, tué aux combats et remplacé par Paul Kagamé⁵⁹. Olivier Lanotte rapporte que, aux yeux de l'ambassadeur Martre, le retrait belge a été vécu par le régime rwandais comme une trahison renforçant les durs du régime et discréditant la Belgique⁶⁰. La France doit donc agir différemment.

Parallèlement à *Noroît*, l'armée française s'engage davantage dans la formation des FAR, grâce au déploiement d'un détachement d'assistance militaire et d'instruction dès mars 1991 (le DAMI *Panda*), une instruction militaire progressivement étendue à la gendarmerie rwandaise (qui avait déjà bénéficié d'une assistance militaire et technique depuis les accords de 1975) et, plus grave, à la Garde républicaine du président Habyarimana. De nombreux travaux ont montré la dérive de cette logique de soutien français aux FAR. Elle se matérialise par l'augmentation du nombre d'instructeurs militaires et des livraisons d'armes (*via* des circuits commerciaux passant notamment par l'Afrique du Sud et l'Égypte) et par le renforcement du contingent *Noroît* après chaque retour aux combats par le FPR, comme en janvier 1991, mars et juin 1992 et février 1993. Ce soutien a inclus un support d'artillerie pour les FAR au cœur des combats dans un climat de forte proximité entre les soldats rwandais et leurs instructeurs, la présence de conseillers (le colonel Canovas et les lieutenants-colonels Chollet et Maurin) auprès des chefs d'état-major de l'armée rwandaise (Laurent Serubuga puis Sylvain Nsabimana), la présence de Français dans des camps d'entraînement fréquentés par les groupes de jeunesse qui s'impliqueront fortement dans le génocide, et même la participation directe de soldats français à des opérations de police, notamment à des contrôles d'identité discriminatoires pour les Tutsi aux barrages érigés pour accéder à Kigali dès février 1993. Tout cela est opéré malgré le recours accru à des

⁵⁹ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 73-74 et p. 79-80.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 143.

techniques anti-guérilla très inquiétantes : des recrutements massifs (l'armée passe de 5 200 à plus de 30 000 hommes d'octobre 1990 à juin 1992) ; des dépenses militaires qui passent de 15 % à 70 % du budget de l'État de 1990 à 1993 ; la constitution de milices d'autodéfense formées à partir des groupes de jeunesse proches du pouvoir (*interahamwe* et *impuzamugabi*), réunissant de 20 à 30 000 hommes, et utilisées initialement pour intimider les partis d'opposition ; le quadrillage du territoire, avec fichage de tous les Tutsi ; une propagande médiatique de guerre contre l'agresseur puis, par extension, contre les Tutsi (qualifiés de cafards, *inyenzi*), et ce *via* le journal *Kangura* dès décembre 1990 puis la Radio Télévision libre des Mille collines (RTL) créée en avril 1993 ; la montée du *Hutu Power* prônant, autour de Froduald Karamira, une idéologie ethno-nationaliste sur la pureté de la race Hutu contre les Tutsi ; la création du parti Hutu extrémiste *Coalition pour la Défense de la République* (CDR) en février 1992 ; l'apparition d'escadrons de la mort, autour du *Réseau Zéro* ; la multiplication des appels au meurtre des Tutsi par les représentants politiques, comme Léon Mugesera, président du MRND, en meeting en novembre 1992 ; et la multiplication des massacres, comme en mars 1992 dans le Bugesera (au sud-est de Kigali). Avec la répression qu'il mène immédiatement après l'attaque du FPR en octobre 1990, puis de façon croissante, le régime montre qu'il renoue avec la stratégie de « dissuasion par la terreur » largement éprouvée depuis le premier régime du Rwanda indépendant de Grégoire Kayibanda, qui consiste à viser délibérément les Tutsi de l'intérieur comme otages du régime pour forcer les exilés à renoncer à leur entreprise de reconquête du pouvoir à Kigali⁶¹.

Certes, les travaux existant soulignent les incitations exercées par Paris, dès la fin 1991, pour que le régime Habyarimana accepte d'ouvrir le jeu politique démocratique et de s'engager dans des négociations de paix sous contrôle international, en échange de la « carotte » du soutien militaire français. Mais ils notent aussi la parcimonie avec laquelle les interlocuteurs français ont usé du « bâton », de pressions voire de menaces directes sur le régime pour mettre fin à la violence. Le Groupe international d'éminentes personnalités nommées par l'OUA écrit ainsi : « Tout en poussant Habyarimana à participer aux négociations d'Arusha, le soutien public de la France décourageait fortement la faction syndicale de l'*Akazu* de faire des concessions ou de penser en termes de compro-

⁶¹ *Ibid.*, p. 56-57, p. 80-92 et p. 136-145 ; Gilbert Khadiagala, « Implementing the Arusha Peace Agreement on Rwanda », in Stephen J. Stedman, Donald Rothchild et Elizabeth M. Cousens, *Ending Civil Wars*, *op. cit.*, p. 466-467 ; Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 89-90 ; Patrick de Saint-Exupéry, *L'inavouable*, Paris, Les arènes, 2004, p. 170-186 ; Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 339-340 ; Gérard Prunier, *Rwanda. 1959-1996*, *op. cit.*, p. 168 et p. 214-215.

mis. Le fait que le gouvernement français ait décidé de ne pas user de son influence aux niveaux les plus élevés de la société rwandaise pour exiger que l'on mette fin à la violence perpétrée par le gouvernement était une décision dont le message était évident»⁶². Olivier Lanotte conclut également à « l'indigence de la diplomatie française » en matière de pressions sur le régime rwandais, du fait notamment des réticences de l'ambassadeur Martre, contrairement à ce que fera l'ambassadeur belge à Kigali, Johan Swinnen, par exemple. Et cet auteur d'évoquer la prégnance de schémas géopolitiques dépassés et de l'« amitié » liant les décideurs français chargés des opérations sur le terrain aux décideurs politiques et militaires rwandais, dans un contexte de désintérêt et de délégation confiante de la part des décideurs politiques français (comme François Mitterrand lui-même, sans parler de l'« insouciance candide » d'un Roland Dumas sur ce dossier) au profit d'un petit nombre d'acteurs sur le terrain proches du régime rwandais (l'ambassadeur, certains attachés et coopérants militaires immergés dans la propagande ambiante) et du « lobby militaro-africaniste » à Paris⁶³.

B. Ressources croisées et innovations : vers la mobilisation de l'ONU et l'interventionnisme humanitaire

La mobilisation de la ressource militaire ne permet pourtant pas de trouver une solution satisfaisante. En février 1993, alors que la perspective d'une cohabitation en France semble inéluctable à l'occasion des élections législatives de mars 1993, François Mitterrand active progressivement une deuxième ressource, la diplomatie française, en vue de mobiliser une troisième ressource, l'ONU. Le « repli » de l'Élysée au profit d'une solution multilatérale témoigne ainsi des limites de la ressource militaire initialement saisie, mais également de la valeur d'une autre ressource institutionnelle susceptible de servir ses objectifs au Rwanda : une voix diplomatique crédible sur les questions africaines au sein du Conseil de sécurité des Nations unies, organe décisionnel collégial compétent en matière d'interventions internationales et qui connaît depuis 1990 un important regain d'activité. Ce relais onusien rend possible le désengagement militaire français, à travers le retrait de *Noroît* en décembre 1993, conformément aux vœux du nouveau Premier ministre

⁶² Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 65 et p. 89. L'*Akazu* désigne « la petite maison », ou premier cercle de la Cour du Roi pendant l'ancienne monarchie Tutsi. Ainsi furent appelés les membres de l'entourage proche du Président et de son épouse.

⁶³ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 220-229, p. 255-256 et p. 501.

français, Édouard Balladur. L'assistance militaire technique demeurera, elle, au Rwanda⁶⁴.

On pourrait voir dans cette évolution l'abandon de la prétention de l'Élysée à assurer la protection du client Habyarimana : une gestion onusienne de la question rwandaise signifie effectivement la fin de l'objectif présidentiel initial de préserver en l'état le pouvoir du client rwandais, au profit d'une solution de compromis, de partage du pouvoir à Kigali. Pourtant, les caractéristiques des opérations de maintien de la paix de l'ONU n'excluent pas totalement l'objectif initial parisien. Le maintien de la paix suppose la cessation des hostilités, donc le gel des positions des parties au conflit, afin d'ouvrir un espace de négociation en vue d'une solution politique de compromis. En cas de supériorité des forces rebelles sur les FAR assistées des forces françaises, le cadre d'une action onusienne de maintien de la paix conduit à chercher la fin de la pression militaire du FPR, donc à protéger le régime Habyarimana d'une éviction totale du pouvoir à Kigali par les rebelles.

Certes, un tel règlement suppose une négociation et à terme un partage du pouvoir. De fait, les négociations de paix entre gouvernement rwandais et FPR existent déjà avant l'entrée en scène de l'ONU, nous l'avons dit. Grâce aux pressions internationales et notamment françaises pour l'ouverture démocratique du Rwanda, c'est un gouvernement de transition (celui de Dismas Nsengiyaremye) associant les opposants du parti présidentiel qui négocie avec le FPR à Arusha, Tanzanie, et signe l'accord de cessez-le-feu le 12 juillet 1992. Des Hutu modérés membres de l'opposition pilotent la délégation gouvernementale à Arusha, au détriment des durs du régime. Cela permet d'obtenir la signature des accords de paix du 4 août 1993 sous l'étendard de l'ONU, ouvrant la porte au déploiement d'une mission de paix de l'ONU, avec le soutien de la diplomatie française.

Mais des négociations de paix ouvrent nécessairement des rapports de force et des moments d'opportunités permettant à une partie de faire triompher ses positions au détriment de l'adversaire. Et les expériences passées de négociation de paix sous l'égide des Nations unies ont montré que rien ne rendait absolument et définitivement nécessaire le respect des dispositions de compromis et l'aboutissement à une solution viable. Les exemples ne manquent pas⁶⁵. La période de négociation présente en

⁶⁴ Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 200 ; Olivier Lanotte, *La France au Rwanda, op. cit.*, p. 257-260.

⁶⁵ On évoquera les multiples rebondissements dans les négociations entre les gouvernements successifs à Khartoum et la rébellion sudiste de la SPLA de John Garang sous l'égide de l'ONU depuis 1986. Alex de Waal, *Famine Crimes. Politics & the*

revanche le grand mérite de faire cesser la pression militaire sur le régime et de lui permettre de recouvrer ses propres capacités militaires. Malheureusement, ce sont les dignitaires de l'ancien parti unique et les chefs militaires les plus proches de l'*Akazu*, c'est-à-dire ceux les plus directement touchés par le partage du pouvoir au sein du gouvernement et de l'armée rwandaise et par d'éventuelles mesures de rétorsion administratives ou pénales à l'avenir, qui reviendront sur les compromis d'Arusha et rejoindront le *Hutu Power* pour les faire voler en éclat⁶⁶.

Dans cette séquence qui s'avérera dramatique, la diplomatie française a soutenu l'option de partage du pouvoir sous contrôle onusien au détriment des durs du régime, même si elle s'est montrée réticente à exercer des pressions face aux massacres et autres violations des droits de l'Homme. Mais le jeu mené au Rwanda depuis 1990 n'en disparaît pas pour autant. D'abord, la saisine du Conseil de sécurité sur le dossier rwandais a tenu aux efforts de la diplomatie française, en particulier après la reprise des combats de février 1993 marquant l'échec des négociations déjà en cours entre le FPR et Kigali⁶⁷. L'entrée en scène du Conseil de sécurité n'est donc pas subie par l'entourage de François Mitterrand comme une entrave à son action. Ensuite, le premier rôle attribué aux personnels onusiens envoyés au Rwanda (la Mission d'observation des Nations unies au Rwanda, la MONUOR) a consisté à surveiller la frontière entre l'Ouganda et le Rwanda pour tenter de faire cesser les livraisons d'armes au FPR depuis l'Ouganda (résolution 846 du 22 juin 1993). Enfin, l'engagement de l'ONU a bien conduit à un cessez-le-feu, à la fin de l'avancée du FPR et à un accord de paix entre les belligérants, signé à Arusha le 4 août 1993 sous l'égide de la Tanzanie, avec l'appui de l'ONU, des États de la région, ainsi que de Washington, de Bruxelles, de Bonn et de Paris, en vue de la constitution d'un gouvernement de transition à base élargie incluant le FPR. Grâce à la signature de l'accord d'Arusha, les troupes françaises sont relayées dès le 1^{er} novembre par les Casques bleus de la mission des Nations unies au Rwanda, la MINUAR.

Le recours à l'ONU symbolise donc une inflexion dans la méthode choisie pour répondre, partiellement cette fois, aux mêmes attentes

disaster relief industry in Africa, Londres, African Rights & The International African Institute, 1997, p. 89-114.

⁶⁶ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 93-101.

⁶⁷ Voir ce qu'en rapporte la presse de l'époque : dépêche de l'AFP, reprise par *Le Monde*, « Rwanda Le gouvernement souhaite l'intervention de l'ONU », 5 mars 1993, p. 6. Les débats du Conseil concernant le projet de déploiement d'une force de maintien de la paix au Rwanda commencent le 9 mars 1993. Dépêche de l'AFP, reprise par *Le Monde*, « Rwanda : consultations à l'ONU sur un projet de résolution », 11 mars 1993, p. 3.

pesant sur le patron français. D'ailleurs, le Groupe international d'éminentes personnalités nommées par l'OUA a relevé les pressions subies par l'OUA de la part de Paris pour que l'organisation africaine renonce à piloter un déploiement de soldats de maintien de la paix (financée par les membres du Conseil de sécurité) après la signature de l'accord d'Arusha, et pour qu'elle appuie au contraire une opération de maintien de la paix sous commandement de l'ONU, une opération sur laquelle la France pouvait exercer une influence accrue, à travers son siège de membre permanent au Conseil⁶⁸.

À la veille de l'attentat du 6 avril 1994 contre l'avion qui transporte le président Habyarimana et son homologue burundais, Cyprien Ntaryamira, l'accord d'Arusha souffre de nombreux blocages et entorses. La vie politique rwandaise souffre d'une polarisation de plus en plus violente, qui force les élus politiques à choisir entre le FPR et la frange dure du régime. Beaucoup redoutent le FPR et ont rallié le *Hutu Power*, pendant que le FPR est suspecté de préparer le retour à la guerre et de déstabiliser le régime en organisant des attentats. Du côté des diplomates internationaux en charge du conflit, le désintérêt règne, nourri par un climat de confiance entretenu tant par les parties au conflit elles-mêmes, et notamment par le représentant du Rwanda qui siège au Conseil depuis le 1^{er} janvier 1994, que par les rapports du Secrétaire général de l'ONU et par les diplomaties impliquées dans le dossier, et ce au détriment des messages de profonde inquiétude adressés par la MINUAR à sa hiérarchie à New York sur place⁶⁹.

L'attentat du 6 avril marque le début des massacres systématiques à Kigali contre les Hutu modérés soutenant l'accord d'Arusha et contre les Tutsi influents, puis le début du génocide de la population rwandaise Tutsi à Kigali et dans le nord du pays (Gisenyi et Ruhengeri), la région du président défunt, avant de s'étendre dans le sud du pays. Le FPR reprend, lui, les hostilités. La ressource diplomatique utilisée par l'Élysée se trouve paralysée par une manifestation patente de l'échec de l'ONU à faire cesser le conflit, et à prévenir ce qui sera rapidement compris comme étant un génocide. La diplomatie française n'a pas réussi à promouvoir une sortie de conflit négociée qui permette aux clients de la Présidence française de conserver une partie de leur pouvoir à Kigali dans le cadre d'un accord politique durable, puisque ces clients et leur entourage ont choisi une tout autre voie. Deux ensembles de

⁶⁸ Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 84. Voir aussi Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 222.

⁶⁹ Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 65-68, p. 73-76 et p. 83-85 ; Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 208-211 ; Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 110-131.

décisions françaises sont à souligner. Paris envoie 500 parachutistes à Kigali du 9 au 14 avril pour évacuer les ressortissants français et étrangers ainsi que des membres de l'entourage familial du président Habyarimana et des dizaines d'autres Rwandais (opération *Amaryllis*).

Le 21 avril, au Conseil de sécurité, la délégation française vote en faveur de la résolution 912, qui réduit drastiquement le personnel de la MINUAR (passant de 2500 à 270 casques bleus autorisés).

Dans ces deux décisions, l'Élysée ne trouve aucune voie d'action immédiate en vue d'empêcher la victoire totale du FPR. Ni l'état-major particulier du Président ni la Mission permanente de la France à l'ONU ne disposent alors d'une marge de manœuvre suffisante en faveur de l'objectif présidentiel initial. Selon Olivier Lanotte, le général Quesnot (chef de l'état-major particulier du président Mitterrand) et le général Jean-Pierre Huchon (chef de la Mission militaire de coopération) plaident pour une intervention militaire française immédiate dans une situation qui laisse présager des centaines de milliers de morts, afin de faire cesser les massacres et les combats. Mais les responsables diplomatiques autour du ministre Alain Juppé jugent qu'il serait politiquement trop coûteux de se placer ainsi en première ligne au Rwanda. C'est vraisemblablement le prix à payer de l'engagement militaire passé de la France. À ce stade, le client principal est mort, et le FPR a carte blanche pour organiser consciencieusement sa conquête du pouvoir à Kigali, pendant le génocide⁷⁰. La configuration clientélaire qui guide l'Élysée vacille : l'Élysée est incapable d'assurer pleinement son rôle, c'est-à-dire d'opposer une résistance efficace (militaire et diplomatique) à la conquête militaire du pouvoir à Kigali par le FPR.

À New York, l'autocensure règne autour de la situation rwandaise. On connaît aujourd'hui les efforts déployés par la délégation américaine et les autres membres permanents à l'ONU pour freiner toute initiative en faveur d'une intervention internationale au Rwanda après le 6 avril, et en particulier la bataille lexicale contre la qualification par le Conseil du caractère génocidaire des massacres alors en cours, pour éviter que la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide ne soit invoquée. Le Conseil rappelle dans sa déclaration présidentielle du 30 avril 1994 que « l'élimination des membres d'un groupe ethnique avec l'intention de détruire ce groupe totalement ou partiellement constitue un crime qui tombe sous le coup du droit international »⁷¹, en évitant soigneusement de citer le « *g-word* » évoqué par Samantha Power, et en évitant de lier explicitement les actes en train

⁷⁰ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, op. cit., p. 315-330 et p. 344-347.

⁷¹ Déclaration présidentielle du Conseil de sécurité, 30 avril 1994, S/PRST/1994/21.

d'être commis au Rwanda à une telle entreprise d'élimination. De nombreuses délégations, dont la France, s'accrochent de cet effort d'euphémisation⁷².

Lorsque les débats du Conseil de sécurité reprennent en mai, le renforcement rapide de la MINUAR est au cœur des débats. Mais les États membres n'offrent pas les hommes et les moyens requis. En juin, l'idée d'une opération militaire française au Rwanda à but « strictement humanitaire » triomphe à Paris puis au Conseil de sécurité. L'opération *Turquoise* qui est menée du 22 juin au 22 août 1994 peut aussi apparaître comme une dernière tentative pour agir contre le FPR face aux clients de la France qui regardent. Ce soupçon a fondé l'essentiel des critiques adressées à cette opération. Pour assurer sa mission de protection des populations civiles fixée par la résolution 929, et après une période d'opérations ponctuelles de protection (au camp de réfugiés Tutsi de Cyangugu, à Kibuyé ou encore à Butaré) en va-et-vient à partir des bases opérationnelles installées à la frontière zaïroise (Bukavu, Goma et Kisingani), l'état-major des Armées recourt dès le 4 juillet au tracé d'une zone d'exclusion des combats (la « Zone humanitaire sûre », ou ZHS), dans une large partie sud-ouest du pays (entre les villes de Cyangugu, Kibuyé et Gikongoro). Cette ZHS ne contient pas Kigali, vu l'hostilité affichée par le FPR devant la perspective d'un retour des forces françaises au Rwanda, et vu les conditions posées par le Premier ministre Édouard Balladur quant à la durée, le mandat et la localisation de l'intervention. Elle a néanmoins contribué à canaliser les Rwandais fuyant devant l'avancée du FPR, qui conquiert Kigali le 5 juillet. On songe aux populations civiles Hutu redoutant spontanément des représailles massives, mais également aux perdants politiques membres du gouvernement intérimaire rwandais responsable du génocide. Plus qu'un soutien militaire français direct à l'armée rwandaise en pleine déconfiture, c'est bien cette logique de « sanctuaire Hutu » qui est rapidement soulignée par les critiques de l'opération *Turquoise*.

Le rapport de la mission d'information parlementaire a établi que, comme le reste de la politique française menée au Rwanda, l'opération *Turquoise* poursuivait l'objectif de maintenir les alliés rwandais en position de force pour négocier dans les meilleures conditions une paix et un partage des pouvoirs avec le FPR, permettant « une stabilisation de

⁷² Voir Samantha Power, *A Problem From Hell : America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books, 2002, ou encore son article « Bystanders to Genocide. Why United States Let the Rwandan Tragedy Happen », in *The Atlantic Monthly*, septembre 2001, p. 94-97. Voir également Nations unies, Carlsson, Ingvar, Sung-Joo, Han, et Kypolati, Rufus, *Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'ONU lors du génocide de 1994 au Rwanda*, New York, 15 décembre 1999, S/1999/1257, p. 40-41.

la ligne de front partageant à cette date le Rwanda en deux parties, pour préserver une fois encore les capacités de négociation de chacun », alors qu'une victoire militaire du FPR était sérieusement envisagée par le quai d'Orsay dès le 9 mai. Le 14 juillet, cette victoire du FPR semblant inéluctable (elle survient le 17 juillet), les ex-FAR orchestrent la fuite massive de réfugiés Hutu de la ZHS vers les bases militaires de l'opération *Turquoise* en territoire zaïrois, à Bukavu et surtout à Goma. On connaît le contrôle qu'exerceront quelques centaines d'anciens dignitaires du régime rwandais sur l'aide humanitaire et sur les populations de ces camps du Zaïre, relayés par 50 000 miliciens *interahamwe* et ex-FAR présents dans ces camps. Malgré cette menace, le général Paul Kagamé, nouvel homme fort à Kigali, assoit progressivement son régime⁷³.

Non seulement l'installation du FPR s'est opérée malgré tout, mais l'extension militaire régionale par les régimes de Paul Kagamé et de Yoweri Museveni n'a pu être évitée, pour un temps du moins. Avec la défaite du régime Habyarimana en juillet 1994, les décideurs de l'Élysée ont perdu leurs clients. Leur crispation n'en devient que plus perceptible lorsqu'ils se lancent au secours du régime Mobutu. Le Zaïre est en proie en octobre 1996 à la rébellion de l'Alliance des forces démocratiques de libération du Congo (AFDL), appuyée par le nouveau régime rwandais et les pouvoirs ougandais et burundais. La victoire du chef de la rébellion, Laurent-Desiré Kabila, ne peut être évitée en mai 1997.

III. La régulation sociale des ressources mobilisées et ses risques

Si les attentes auxquelles l'Élysée souhaitait répondre dans son action au cœur du conflit rwandais ont peu varié, pour l'essentiel, les raisons des changements opérés dans l'action présidentielle, c'est-à-dire les facteurs à l'origine de l'abandon des ressources utilisées au profit d'autres ressources, doivent être cherchées hors du cercle fermé des réseaux de clientèle franco-africains. Dans notre perspective, les premières décisions ont consisté à saisir les ressources initialement perçues

⁷³ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 384-487 ; Patrick de Saint-Exupéry, *op. cit.*, p. 101-102 et p. 227 ; Jean-François Bayart, « Le Rwanda comme un révélateur. Interview », *La Vie*, 7 juillet 1994, p. 18 ; René Lemarchand, article cité, p. 91 ; Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 299, p. 310-312 et p. 339-344 ; Alison DesForges, « Genocide in Rwanda and the International Response », in Harry G. West (ed.), *Conflict and its Resolution in Contemporary Africa*, Lanham, University of America Press, 1997, p. 140 ; Gérard Prunier, *Rwanda. 1959-1996*, *op. cit.*, p. 398-402 ; HCR, *Les réfugiés dans le monde. Cinquante ans d'action humanitaire*, Paris, Autrement, 2000, p. 249. Lire également les propos de Rony Brauman dans le numéro spécial de la revue *Le Débat* consacré aux usages de l'humanitaire, n° 84, 1995.

comme étant les moins « problématiques », les plus « normales » dans l'esprit des décideurs concernés. La normalité de l'utilisation d'une ressource tient aux attentes qu'entretiennent ceux dont les comportements *produisent* la ressource en question à l'égard de ceux qui espèrent utiliser lesdits comportements. Ce qui laisse entendre que les nouvelles pratiques françaises au Rwanda trouvent leur raison d'être dans une incapacité nouvelle des décideurs en charge du dossier à répondre aux attentes régulant l'utilisation des ressources mobilisées. C'est cette hypothèse que nous souhaitons désormais vérifier, appliquée aux forces d'intervention armée de la France dans le reste du présent chapitre, puis appliquée aux opérations de maintien de la paix de l'ONU dans la partie suivante. À propos de l'utilisation des forces armées françaises mobilisées, on assiste effectivement, au cours de ces années de fin de guerre froide, à l'apparition de nouvelles attentes concernant la politique africaine de la France, liées à une montée en force d'élites politiques et administratives éloignées des enjeux traditionnels de clientèle franco-africains. Ces agents influenceront sur les marges de manœuvre de la Présidence dans l'utilisation de cette ressource militaire privilégiée au Rwanda.

A. La Présidence française et la force armée au Rwanda : limites normatives

À force d'observer une relation nécessaire entre le recours réussi à une institution donnée et l'effet matériel désiré, les individus concernés n'ont parfois plus besoin d'observer cet effet matériel ; ils l'anticipent et agissent comme s'il avait eu lieu⁷⁴. Le chef d'État soucieux d'user de la force armée perd probablement de vue la dimension matérielle de son action, c'est-à-dire les ressources matérielles qui serviront ses objectifs (telles armes provoquant tels dommages physiques, matériels, en vertu de telle tactique militaire), au profit de la ressource institutionnelle qu'il convoite, c'est-à-dire l'engagement de son armée (qui prendra en charge la dimension matérielle de l'action), dès lors qu'il a su obtenir un accord politique sur la question et libérer les lignes budgétaires suffisantes. Aussi déterminante soit-elle, la dimension matérielle n'en reste pas moins liée à des institutions et des règles relatives à son utilisation, à sa distribution inégale, etc.

⁷⁴ L'exemple de la monnaie, souvent évoqué pour modéliser le pouvoir politique, en rend compte : il est devenu inutile de déplacer et d'encaisser la matière précieuse (l'or) que la monnaie représente. Cet effet matériel (le déplacement de l'or au profit de l'un et au détriment de l'autre) a disparu alors même que tous les agents font comme s'il s'était produit. Cela serait inenvisageable en l'absence d'un ensemble d'institutions et de règles qui permettent d'obtenir un accroissement de la masse monétaire que le groupe social reconnaît à un individu.

Convoiter une ressource conduit l'agent à « entrer » dans les espaces sociaux où il « aperçoit » cette ressource. Ce faisant, il contribue à porter les attentes initiales, qui motivent la recherche de cette ressource, dans l'espace social qui précisément *fait* de cette ressource ce qu'elle est. En effet, dans notre cas, la primauté de François Mitterrand en matière de défense ne constitue une ressource aux yeux du Président rwandais que parce que les individus qui composent les forces armées françaises se reconnaissent un rôle militaire soumis à l'autorité du détenteur légitime du rôle de Président de la République. Or cette reconnaissance et les prérogatives qu'elle confère supposent également la satisfaction d'attentes collectives, le respect de règles. On perçoit la double dimension « habilitante » et contraignante de toute règle, sur laquelle insiste Giddens à propos de tout ce qui est structurel, y compris les règles sociales⁷⁵. De son côté, Bourdieu voit également que la préservation et la reproduction du capital symbolique requièrent « un usage conforme des autres espèces de capital », en particulier du capital économique⁷⁶. Dans la situation d'échange social et plus précisément de relation clientélaire, un usage conforme est celui qui perpétue les dons et contre-dons tels qu'ils ont été institutionnalisés et qui demeurent attendus de part et d'autre.

En poussant François Mitterrand à lancer des troupes françaises au Rwanda, l'entourage présidentiel conditionne sa propre aptitude à répondre à la demande rwandaise à la capacité du Président d'user efficacement de la ressource utilisée, ici l'appareil militaire. L'attente initiale pesant sur l'entourage du Président se trouve ainsi portée dans d'autres lieux, devant d'autres agents ; elle se trouve par là même *imbriquée* – au moins ponctuellement – dans des attentes différentes concernant le Président français, et donc tributaire des réponses que François Mitterrand saura apporter à ces nouvelles attentes. De la même manière, le choix présidentiel de recourir au Conseil de sécurité des Nations unies a lié les attentes rwandaises pesant initialement sur l'entourage présidentiel aux capacités du Représentant français à l'ONU de répondre aux attentes des délégations siégeant au Conseil de sécurité en matière de « gestion » internationale des conflits, pour conserver une influence prédominante sur le dossier rwandais autour de la table du Conseil. Pour en rester aux espaces diplomatiques et militaires français, en cas de réponses insatisfaisantes aux attentes de ces derniers espaces relativement à l'usage de la force armée, le Président risque d'entamer son capital symbolique, donc les ressources institutionnelles qui participent à la reproduction de sa position présidentielle.

⁷⁵ Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 42, et p. 75.

⁷⁶ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique, op. cit.*, p. 210.

La sanction négative conduirait ici à des difficultés nouvelles dans l'accès à la décision militaire suprême, en cas de mécontentement susceptible de se porter dans d'autres espaces politiques capables de modifier les règles de cet accès à la décision militaire. On pense à l'éventualité d'une crise ouverte entre la Présidence et ses relais militaires ou diplomatiques, qui conduirait à une crise institutionnelle et à l'entrée en scène d'agents et d'institutions tiers capables de trancher le conflit. Mais le comportement de sanction négative peut emprunter des voies moins spectaculaires, comme une multiplication des lenteurs, des réticences, des blocages (sans parler de défections) de la part des divers interlocuteurs diplomatiques ou militaires de la Présidence, obligeant cette dernière à déployer des efforts nouveaux, à utiliser des ressources nouvelles pour gagner le consentement de ces interlocuteurs. Songeons enfin à l'utilisation de la « fuite » à destination de journalistes par des fonctionnaires tentant de faire naître des « affaires » médiatiques. L'épisode de la préparation et des suites de l'invasion de l'Irak par l'administration américaine de G. W. Bush en 2003 a bien illustré cette pratique, que ce soit contre cette administration (les images d'Abu Ghraib) ou en sa faveur (l'affaire « Valerie Plame », vraisemblablement destinée à punir l'ambassadeur des États-Unis au Niger Joseph Wilson pour ses prises de position publiques contre les arguments de Washington en faveur de cette campagne irakienne).

Lorsqu'il accepte d'assumer ce rôle initial de patron protecteur du client rwandais et décide d'engager les forces armées françaises, François Mitterrand a nécessairement conscience qu'il expose sa position de Président de la République, chef des armées et de la diplomatie française, à d'autres attentes pesant sur cette position. Ces attentes proviennent de divers agents sociaux, parmi lesquels, comme nous le disions, des fonctionnaires des armées françaises, de la coopération, des finances et du quai d'Orsay, des décideurs diplomatiques étrangers, en particulier parmi les États intéressés par la région, des membres du parti présidentiel et des journalistes français et étrangers qu'une intervention extérieure armée de la France ne laisse pas indifférents.

Parmi ces agents nouvellement concernés par le conflit rwandais, tous ne sont pas initiés aux enjeux, aux règles du jeu propres aux réseaux de clientèle d'où provient l'attente initiale en faveur d'une intervention française. Parce qu'ils ne partagent pas les mêmes institutions et les mêmes normes, ces agents risquent de juger problématiques les actions destinées à répondre à ces attentes. Si François Mitterrand décide quand même de recourir à un nouvel espace social où réside une ressource qu'il convoite, avec les conséquences prévisibles que cela comporte en termes d'imbrication ponctuelle entre les attentes initiales et celles dominant le nouvel espace en question, c'est qu'il pense être en

mesure de répondre aux attentes dudit espace pour répondre aux attentes initiales. Il nous paraît plus exact de dire qu'en vertu du fonctionnement essentiellement pratique – non discursif et non systématique – des processus cognitifs en jeu, la ressource en question apparaît comme telle au Président français *parce que* son sens pratique la juge accessible.

Mais alors, comment comprendre l'échec relatif de l'option militaire privilégiée pendant plus de deux ans au Rwanda, donc la persistance du risque de sanction négative contre lequel agissent les décideurs français depuis octobre 1990 ? On songe immédiatement à une « simple » infériorité matérielle des forces armées engagées. L'attention que nous portons à l'environnement social et normatif de toute pratique rend cette défaillance moins « simple » qu'il n'y paraît, néanmoins. Les règles qui président aux relations de clientèle franco-africaines, en particulier celles relatives au recours à la force armée, restent traditionnellement confinées dans un groupe restreint de décideurs politiques, diplomatiques, militaires ou économiques. Ces derniers n'ignorent pas cette absence de « normalisation » des logiques clientélares du recours à la force armée dans les autres espaces et groupes sociaux qui composent la société politique française. La ressource militaire voit donc son utilisation régulée, même sommairement, par des attentes partagées dans d'autres espaces quant au recours à la force armée.

Les limites constamment fixées par la Présidence à l'engagement militaire français au Rwanda, en nombre de soldats et en moyens militaires déployés, et ce en dépit des demandes expresses du général Habyarimana (en faveur d'un appui aérien français), montrent que des attentes pesant sur François Mitterrand l'empêchent d'utiliser plus vigoureusement la force armée. Olivier Lanotte évoque un télégramme diplomatique du 15 mars 1991 soulignant l'exigence de discrétion attendue par la France de la part du président Habyarimana au moment de la mise en place du détachement d'instructeurs au Rwanda. Avant *Turquoise*, les forces françaises envoyées au Rwanda ne réunissent pas plus de six cents hommes, alors que les opérations *Tacaud* (1978) puis *Manta* (1983-84) au Tchad mobilisent respectivement deux mille et trois mille hommes, et que l'opération *Oryx* au cœur de l'intervention américano-onusienne en Somalie (*Restore Hope* puis ONUSOM II en 1992-93) en mobilise deux mille cinq cents. Apparemment, l'Élysée juge risqué un engagement militaire plus massif au Rwanda, malgré l'enlisement et les difficultés rencontrées sur le terrain d'octobre 1990 à février 1993⁷⁷.

⁷⁷ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 146-151 ; Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 172-173.

N'est-ce pas là le résultat de l'apparition d'agents de la politique étrangère de la France et d'hommes politiques socialisés loin des réseaux de clientèle franco-africains noués par des figures fondatrices de la Cinquième République, agents que Daniel Bourmaud qualifie de « Modernes » par opposition aux « Anciens » ? Jean-Paul Ngoupandé appelle ces nouveaux agents les « liquidateurs ». Issus pour une grande part des milieux libéraux favorables à la rigueur économique, qui gagnent dès 1983 une audience croissante au sein des gouvernements français successifs, ces agents véhiculent un pessimisme et une lassitude à l'égard de l'Afrique⁷⁸. Autre signal, au cours de son audition devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale le 9 octobre 1992, Georges Kiejman, ministre délégué aux Affaires étrangères, recourt au traditionnel artifice rhétorique que l'on oppose pour ne pas « intervenir » : en dépit de leur « rôle éminent » dans le monde, les Français n'ont pas les moyens de « devenir le gendarme du monde ». L'initiative du ministre délégué peut se prêter à une lecture institutionnelle, selon laquelle l'enlisement relatif de la solution privilégiée par la Présidence – l'opération *Noroît* fêtant son deuxième anniversaire sans résultats probants malgré les efforts militaires et les discrètes négociations menées avec le FPR – a ouvert pour les services du quai d'Orsay une opportunité d'implication accrue sur ce dossier, en particulier après le départ de Jean-Christophe Mitterrand de la cellule africaine en juin 1992⁷⁹.

À cette période, les regards se portent davantage vers l'Europe de l'Est après la chute du Mur, ainsi que sur des problèmes internes (chômage), alors que les États d'Afrique francophone comme la Côte-d'Ivoire voient leur situation économique se dégrader du fait de la chute des cours de produits primaires comme le café et le cacao et font appel à l'aide financière française. C'est dans ce contexte que mûrissent et se préparent la doctrine d'Abidjan de septembre 1993 et la future dévaluation du franc CFA du 11 janvier 1994, « preuve la plus flagrante » du désengagement français aux yeux des élites africaines, selon Jean-Paul Ngoupandé : la France reconnaît les nouveaux canons de l'aide au développement promus par les institutions financières internationales, y compris à l'égard de ses États africains clients, et recourt à cette multilatéralisation de son APD pour se désengager en douceur. À propos du quai d'Orsay, cet auteur rappelle la méfiance ancienne que les diplo-

⁷⁸ Daniel Bourmaud, article cité ; Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, p. 61 ; voir l'article rédigé par des hauts fonctionnaires français, paru sous le pseudonyme de Victor Chesnault, « Que faire de l'Afrique noire ? », *Le Monde*, 28 février 1990.

⁷⁹ Jean-Claude Willame, « Diplomatie internationale et génocide au Rwanda », in *Politique africaine*, n° 55, 1994, p. 127.

mates français entretiennent à l'égard de la politique africaine comme régime d'exception diplomatique, c'est-à-dire à l'égard de la cellule africaine de l'Élysée et de ses relais, la rue Monsieur et les ambassadeurs dans les pays du « champ », dont la nomination était très disputée entre le quai d'Orsay et l'Élysée, agissant à la demande des présidents africains. La fusion du ministère de la Coopération au sein du ministère des Affaires étrangères, instituée par François Mitterrand en 1981 mais rapidement abandonnée, et réalisée en 1998 par le gouvernement Jospin, a toujours suscité l'opposition des « Africains » à Paris, Jacques Foccart en tête⁸⁰.

Les rapports de force au sein du processus décisionnel français aboutissant à l'opération *Turquoise* accréditent cette lecture en termes de contestation des calculs de clientèle dominants. Au moment où le projet est discuté à Paris, le Premier ministre de cohabitation, Édouard Balladur, fait savoir qu'il n'accepterait une telle initiative, pourtant soutenue par son propre parti (le RPR) et par Alain Juppé, alors ministre des Affaires étrangères soucieux de reprendre le dossier rwandais en main, que s'il est encadré de conditions opérationnelles strictes (but strictement humanitaire, durée limitée et non modifiable, et nécessité préalable d'un mandat des Nations unies) interdisant toute improvisation dans le sens d'une intervention « de type colonial ». Ces précautions posées par Édouard Balladur proviennent d'un homme politique français éloigné des réseaux de clientèle franco-africains – pourtant très prégnants au RPR et dans l'entourage de son président d'alors, Jacques Chirac – et d'un Premier ministre soucieux de « multilatéraliser » les relations franco-africaines⁸¹.

Parmi les « scandales » qui ont affecté ces relations, le Rwanda constitue pour Jean-Paul Ngoupandé « le plus grave de tous, aux conséquences dramatiques »⁸². Un tel « scandale » n'a pu que renforcer les positions des « liquidateurs ». L'ironie est que la prise en compte par l'entourage présidentiel de cette pression « liquidatrice » à l'intérieur de l'appareil d'État dès 1990 peut en partie expliquer les limitations imposées à *Noroît* en termes de volume de la force française. L'entourage présidentiel doit percevoir tout l'intérêt de rester discret sur ce dossier,

⁸⁰ Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, p. 73-78, et p. 124-128. Selon l'auteur, la mort de Jacques Foccart en 1997 a facilité la mise en œuvre de cette réforme.

⁸¹ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 376 et p. 394-395 ; Patrick de Saint-Exupéry, *op. cit.*, p. 213 ; Marie-Christine Kessler, *op. cit.* p. 83 ; Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 302-305 ; Jean-Christophe Rufin, « Splendeurs et misères du « pré carré » », in *Politique internationale*, n° 75, 1997, p. 296 ; Gérard Prunier, *Rwanda. 1959-1996*, *op. cit.*, p. 338.

⁸² Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, p. 62.

de ne pas rendre le devoir de patron protecteur trop visible et risqué, en termes de coût financier, de pertes humaines, de « coûts » diplomatiques (c'est-à-dire de réactions désapprobatrices de diplomates tierces). Or ces limitations constituent une des raisons de l'échec français. Non seulement les décideurs politiques français soutenaient militairement leurs clients contre l'agression du FPR, mais ils acceptaient de le faire en l'absence des moyens nécessaires à un rapide succès, au profit d'une logique militaire clandestine ouvrant la porte à des dérives⁸³.

Le rapport de la mission d'information parlementaire sur l'intervention française au Rwanda a jugé de manière favorable l'intervention initiale, les débuts de l'opération *Noroît*, source de protection des ressortissants et de « stabilisation » du pays. Or, si la protection des institutions d'un État peut effectivement contribuer à une telle stabilisation, dans le cas de *Noroît*, la racine de la dérive ultérieure de l'engagement français – critiquée par les rapporteurs de la mission et en partie reconnue par le général Christian Quesnot⁸⁴ – résidait dans les modalités mêmes de l'intervention française. Le souci de stabilisation exigeait au préalable de trancher entre deux objectifs : rechercher une solution de compromis entre les belligérants pour faire cesser rapidement la crise ou rechercher une solution militaire *sous contrôle politique* français pour faire cesser l'attaque (jusqu'à l'obtention éventuelle d'un cessez-le-feu et l'amorce d'une négociation). Par cette dernière option, on entend une action militaire contre le FPR sous commandement français (ou autre) avec pour objectif explicite la fin de l'attaque rebelle contre le régime de Kigali, aussi dictatorial fut-il. En l'absence des moyens politiquement disponibles pour la réalisation rapide de l'objectif militaire visant le repli des forces rebelles et le maintien du régime rwandais hors d'atteinte des rebelles, la solution militaire en demi-mesures a montré qu'elle présentait plus de risques que d'avantages. Ce fut là un enseignement important de l'échec français au Rwanda.

Si une option militaire vigoureuse n'a pu être choisie, le faible enthousiasme en faveur d'une rapide solution de compromis tient, quant à lui, aux faibles dispositions de la Présidence à l'égard de toute solution de négociation sérieuse avec le FPR. Le fait que les contacts permanents maintenus entre Paris et le FPR depuis août 1991 n'aient pas abouti ne peut être compris sans la prise en compte de ces dispositions des premières personnes engagées dans ces négociations. Les considérations pour la place de l'Élysée dans sa relation de clientèle plus large avec les élites d'Afrique francophone éloignaient la recherche de la stabilité et de

⁸³ Patrick de Saint-Exupéry, *op. cit.*, notamment p. 183, p. 250 et p. 286, sur cette exigence permanente de discrétion vis-à-vis des observateurs extérieurs.

⁸⁴ Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, p. 339-340.

la paix au Rwanda en soi. D'ailleurs, des « experts » en médiation internationale dans les conflits armés ne soulignent-ils pas cette caractéristique précise, selon laquelle aucun médiateur ne cherche la paix et seulement la paix, mais bien un type de paix, jugé favorable, plutôt qu'un autre⁸⁵ ?

Dès lors, l'élargissement des négociations entre belligérants à un nombre accru de diplomates – avec la décision présidentielle de pallier les déficiences de l'option militaire par un engagement de l'ONU – plaçait ces nouveaux négociateurs dans la continuité d'une voie antérieurement tracée par d'autres. En inscrivant ostensiblement son action dans le rôle de rival et plus particulièrement dans le rôle de protecteur obligé vis-à-vis de son client rwandais (sans accorder à cette action les moyens nécessaires à son succès rapide), la Présidence a restreint les options pour l'avenir, et ce à la faveur d'une continuation de cette ligne.

Pourtant, des signes fournis précocement par les décideurs élyséens vis-à-vis de leurs différents clients africains auraient pu contribuer à minimiser l'attente de protection pesant sur eux. Ils auraient pu anticiper leur incapacité à tenir une position construite dans le contexte de guerre froide avec le soutien des États-Unis, et chercher de nouvelles ressources d'influence. Certes, il est aisé de refaire le cours des événements « après la bataille », mais cela éclaire l'absence d'anticipation et d'innovation qui a caractérisé cette réponse de la Présidence française au Rwanda, due au confort mental dans lequel baignaient les conseillers de François Mitterrand.

Une fois le défi du FPR levé par Paris, il devenait plus difficile de réduire les prétentions rwandaises et les attentions des autres clients. La plupart des agents progressivement amenés à se saisir de ce « dossier » rwandais se trouvait contraint d'assumer les erreurs du passé, non pas parce qu'ils croyaient toujours en leur bien-fondé, mais bien parce que de nombreuses ressources à leur disposition pour assurer leur travail conformément aux attentes dépendaient à court terme de l'issue du jeu en cours au Rwanda. Par leurs actions avant et pendant la crise rwandaise, les conseillers de la Présidence ont maintenu l'imbrication entre enjeux d'influence pour la France et enjeux de clientèle pour eux, une imbrication construite dans un contexte différent et qui pouvait évoluer. Il est significatif de constater combien la diplomatie française a encore aujourd'hui du mal à reconnaître publiquement lesdites erreurs. Paris n'a ainsi toujours pas officiellement demandé pardon au Rwanda, contrairement à d'autres, dont Washington, alors que peu de diplomates

⁸⁵ Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, *Taming Intractable Conflicts*, *op. cit.*, p. 24.

défendent en privé cette action passée. La raison en est bien qu'un tel aveu porte encore en lui des conséquences pour l'action *présente* de la diplomatie française dans la région et à l'ONU, en particulier face à un président Kagamé, l'ennemi d'hier, qui demeure toujours au pouvoir à Kigali et qui, de surcroît, exige d'importantes compensations financières et politiques en échange de « son » pardon.

Ces conséquences renvoient au jeu de rivalité dans lequel la diplomatie française s'est engagée dans la région des Grands Lacs, mais aussi à sa crédibilité, au prestige, c'est-à-dire à son capital symbolique qui fonde sa position dans diverses relations d'échange au détriment de ses rivaux.

B. L'affaiblissement du patronage traditionnel français

Ces marques verbales de continuité ne doivent pas cacher la transformation des pratiques de l'Élysée à la suite du conflit et du génocide rwandais. Cette transformation concerne au premier chef les Grands Lacs. Le nouveau pouvoir rwandais issu du FPR se lance en octobre 1996 dans une campagne militaire de conquête du pouvoir au Zaïre, après avoir fait valoir son droit à l'autodéfense face aux projets revancharde des dignitaires du régime Habyarimana et de leurs hommes, ex-FAR et miliciens, opérant aux portes occidentales du Rwanda. La rébellion de Laurent-Désiré Kabila est commandée au plan militaire par des hommes-clé du FPR, avec le soutien du président Museveni et d'officiels américains. Contrairement au cas rwandais en 1990, le conseiller Afrique de Jacques Chirac, Michel Dupuch, assure le président Mobutu de son soutien, mais aucun contingent de soldats français n'est déployé pour faire barrage aux rebelles. La diplomatie française est saisie, afin d'obtenir l'envoi au Zaïre d'une force multilatérale sous mandat du Conseil de sécurité, en réponse aux risques d'une catastrophe humanitaire. L'idée reçoit d'abord un écho favorable dans de nombreuses chancelleries, en particulier à Ottawa. Puis l'argument humanitaire fait long feu quand il apparaît que la question des camps de réfugiés rwandais est « réglée » par l'Armée patriotique rwandaise (APR, issue du FPR) et leurs forces armées lancées au Zaïre, qui démantèlent les camps et poussent les réfugiés au retour, par des voies plus violentes que pacifiques. Les réfugiés refusant le retour par crainte du nouveau régime, et parmi eux les ex-FAR et miliciens auteurs du génocide, font l'objet d'une véritable chasse à l'homme, et meurent en grand nombre sous les coups de leurs agresseurs ou alors de faim et de soif dans leur fuite. Placée devant le fait accompli, et devant les fortes réticences américaines à l'égard de ce projet de force multilatérale, la « communauté internationale » renonce. L'Élysée n'a pas réussi à stopper l'avancée des hommes hostiles à ses propres réseaux de clientèle dans la

région. Selon André Guichaoua, il soutient dès la mi-décembre, par des livraisons d'armes et l'engagement de mercenaires, la riposte militaire des forces armées zaïroises contre les forces menées par Kabila. La réponse du Rwanda et de l'Ouganda (appuyés par des livraisons d'armes américaines) ainsi que celle du Burundi, qui s'engage davantage contre les forces zaïroise et les ex-FAR, intervient à la fin janvier 1997. Elle aboutit à la prise de Kisangani en mars et finalement à l'effondrement du régime Mobutu, le 17 mai. En toute logique, de telles « défaites » au Rwanda et au Zaïre ont dû accentuer un délitement de ces réseaux de clientèle. Dans ces deux cas, la Présidence n'a pu assurer la continuité des activités de ses réseaux de clientèle. Elle a montré son incapacité à utiliser efficacement l'outil militaire traditionnel comme part substantielle de l'échange social fondant ses relations avec ses clients, et son incapacité à mobiliser l'ONU comme relais diplomatique suffisant pour compenser l'action militaire. Le repli, le « *profil-bas* » adopté à Paris est alors souligné⁸⁶. Des agents alors en charge de la politique française dans la région nous ont confié qu'ils se savaient discrédités sur la question et qu'ils ont progressivement renoncé individuellement à s'exposer aux critiques et au scepticisme de leurs partenaires. Nous revenons en détail sur cet épisode zaïrois et sur la perception de ce « recul » français dans le chapitre 4 de cet ouvrage.

Ce recul a donné davantage d'écho aux « réformateurs » de la politique africaine, augmentant d'autant la pression au sein de l'appareil étatique à l'encontre du recours à la force. L'érosion de l'instrument militaire s'est ainsi confirmée ailleurs. Parallèlement à la paralysie militaire française au Zaïre, une polémique (qui fait la *une* du journal *Le Monde* le 7 janvier 1997) est lancée par Lionel Jospin, chef de l'opposition, à l'encontre de l'opération de riposte menée par les forces françaises contre les mutins en République centrafricaine qui ont tué deux soldats français le 4 janvier 1997. Après deux interventions armées en 1996, Paris préfère se désengager partiellement au profit de forces internationales, la Mission internationale de surveillance des accords de Bangui (la MISAB) sous la bannière de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), puis une mission de l'ONU (la MINURCA) dès avril 1998. Le cas de la République centrafricaine illustre ce désengagement français d'un pays dont la vie politique était jusqu'alors étroitement surveillée par l'armée française, *via* la présence permanente du colonel Mansion aux côtés du général Kolingba. Le concept RECAMP, pour le Renforcement des Capacités Africaines dans le Maintien de la Paix grâce à l'appui logistique et la formation des armées françaises, gagne alors en audience. Au Congo-Brazzaville, la

⁸⁶ André Guichaoua, « Les "nouvelles" politiques africaines », article cité, p. 11.

prudence domine également à l'égard de la guerre de palais qui secoue le pouvoir de juin à octobre 1997. Les décideurs français donnent la priorité au sauvetage des ressortissants (opération *Pélican*), alors que des chefs d'État africains (le président Dos Santos en particulier) et des réseaux français privés apportent leur aide à Denis Sassou-Nguesso. Enfin, en 1998, le gouvernement Jospin procède un redéploiement des forces françaises stationnées en Afrique. Et nous nous limitons à rappeler la victoire du ministère des Affaires étrangères face à la Présidence, lorsque Michel Dupuch a plaidé, sans succès, pour une intervention armée française pour rétablir le Président ivoirien, Henri Konan Bédié, après sa destitution le 24 décembre 1999 par le général Gueï (alors chef des armées ivoiriennes)⁸⁷.

L'apparition de nouvelles figures coupées des relations de clientèle traditionnelles à la fois dans la majorité parlementaire élue en 1993, autour du président Chirac, puis dans la majorité parlementaire élue en 1997, génère parallèlement des changements administratifs souhaités de longue date par des hauts fonctionnaires réformateurs issus du Ministère des finances et soucieux de se rapprocher des normes des institutions financières internationales et des autres bailleurs occidentaux. Les plus spectaculaires sont la fusion du ministère de la Coopération au sein du ministère des Affaires étrangères, l'élargissement du champ d'action de la coopération française (à travers la création d'une Zone de Solidarité Prioritaire) et la contestation du « domaine réservé » du Président par la représentation nationale (alors politiquement hostile au Président), à travers la multiplication des rapports de l'Assemblée nationale relatifs à des questions de politique étrangère, à commencer par le rapport de la mission d'information parlementaire sur le Rwanda en 1998⁸⁸. Hubert Védrine œuvre à « normaliser » les relations franco-africaines, en faveur d'une implication plus grande des services politiques du quai d'Orsay, réalisant lui-même dix-huit visites officielles en Afrique. Une telle réorientation bénéficie du soutien du Premier ministre Lionel Jospin,

⁸⁷ Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, p. 133. Avant de diriger les questions africaines pour le président Chirac, Michel Dupuch a passé quatorze ans en Côte-d'Ivoire en tant qu'ambassadeur de France dans ce pays, de 1979 à 1993, une durée qui contrevient aux pratiques en vigueur dans le corps diplomatique et « laisse présager une familiarité peu propice à l'innovation dans les rapports entre la France et l'Afrique », selon Bourmaud, article cité, p. 441 (note 14). Quant au Parti socialiste français au pouvoir en 1999, il est conseillé sur les questions africaines par Guy Labertit, proche de Laurent Gbagbo.

⁸⁸ Nous songeons en particulier aux initiatives de Pierre Brana, député maire d'Eysines, qui a plaidé pour la constitution de missions d'information parlementaire sur le rôle français au Rwanda, sur l'échec des forces de l'ONU (composées notamment de Casques bleus français) lors de la prise de Srebrenica, ou sur les effets du commerce du pétrole sur les conflits.

sous l'impulsion de son conseiller diplomatique, Jean-Maurice Ripert, ancien collaborateur de Bernard Kouchner lorsque celui-ci était secrétaire d'État à l'action humanitaire. Enfin, la décennie 1990 marque également l'érosion des instruments financiers d'influence traditionnellement utilisés par l'Élysée auprès de ses clients africains. Ces instruments pâtièrent des décisions d'Édouard Balladur de conditionner l'aide financière bilatérale de la France à l'existence d'accords entre les États africains concernés et le FMI (« doctrine d'Abidjan », annoncée en septembre 1993) et de dévaluer de moitié le franc CFA le 11 janvier 1994 sous la pression des milieux financiers internationaux. La part de l'Afrique subsaharienne dans l'aide publique au développement française a ainsi reculé, passant de 57 % en 1989 à 45 % en 1999⁸⁹.

L'arrivée de Nicolas Sarkozy à la tête de l'État a fourni des messages contradictoires en la matière. D'un côté, l'abandon des relations de clientèle franco-africaines héritées du passé fut fréquemment annoncé par la nouvelle équipe dirigeante. Cette orientation constituait notamment un cheval de bataille affiché par le Secrétaire d'État chargé de la coopération internationale et de la Francophonie, Jean-Marie Bockel, mais son remplacement par Alain Joyandet, le 18 mars 2008, dix mois seulement après sa nomination, et à la suite de réactions acerbes et de vraisemblables pressions du président gabonais, Omar Bongo, fut interprété comme une victoire des réseaux d'intérêt existants, comme avec Jean-Pierre Cot en 1982. La nomination de Jean-Christophe Rufin, figure de l'humanitaire des années 1980 devenu essayiste et romancier, comme ambassadeur de France à Dakar, entendait également symboliser cette nouvelle orientation. Autre signal fort en lien avec l'instrument militaire, le projet d'en finir avec la présence militaire française permanente en Afrique, entamée en 1998 avec la fermeture des bases de Bangui et de Bouar en République centrafricaine, fut annoncé lors du discours du Président français au Cap, Afrique du Sud, le 28 février 2008⁹⁰. D'un autre côté, l'engagement militaire direct en faveur de la stabilité des régimes du champ a connu un regain de succès en Côte d'Ivoire depuis 2002, certes avec l'aval du Conseil de sécurité, puis en

⁸⁹ Daniel Bourmaud, article cité ; Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, p. 77 ; République française, Assemblée nationale, Gaïa, Robert, *Les actions civilo-militaires. De l'urgence au développement : quels outils pour la France ?*, Rapport d'information n° 3167 de la Commission de la Défense nationale, Paris, 20 juin 2001, p. 56. Roland Pourtier, *op. cit.*, p. 235-236. La Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) est créée par la nouvelle Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) à la suite de la fusion de 1998. Cette zone compte 55 États, dont quinze sont hors d'Afrique subsaharienne.

⁹⁰ « La France va renégocier tous ses accords militaires en Afrique, annonce Nicolas Sarkozy », *Le Monde*, 28 février 2008.

République centrafricaine et au Tchad face aux mouvements rebelles en route pour la conquête du pouvoir. Dans ce dernier pays, ce geste protecteur armé a de nouveau montré qu'il s'accommodait difficilement des conditionnalités et de la prudence nécessaires quant aux comportements répressifs des régimes soutenus (ici, celui d'Idriss Déby Itno) vis-à-vis des opposants politiques⁹¹.

En tout état de cause, les règles d'utilisation des ressources étatiques engagées dans la reproduction des relations clientélares franco-africaines ont changé, sous le coup d'agents porteurs de normes en partie différentes, c'est-à-dire des agents « plongés » dans des ensembles d'attentes réciproques constituées hors des espaces traditionnels de la politique africaine de la France. L'affaiblissement rapide du rôle de patron protecteur exclusif reconnu aux décideurs de la politique africaine de la France renvoie à un affaiblissement des normes qui fondaient ces relations. Des changements internes à l'appareil décisionnel français sont à prendre en compte, nous l'avons vu avec Jean-Paul Ngoupandé ou Daniel Bourmaud. Sur la scène internationale, le grand bouleversement est sans conteste la fin de la guerre froide. Elle fissure rapidement un ordre de relations de rivalité et d'échange, et libère ainsi d'autres espaces de rivalité et d'échange potentiels, en matière économique en particulier.

Les risques liés à ces transformations étaient vraisemblablement perçus par les décideurs français de 1990. Mais ces derniers voient leurs positions trop enchevêtrées dans les réseaux de clientèle franco-africains pour agir en faveur d'une rapide refonte normative, c'est-à-dire d'une recherche de nouvelles attentes auxquelles ils pourraient répondre en vue d'établir de nouvelles relations d'échange capables de générer d'autres ressources également utilisables dans l'exercice et le maintien de leurs positions décisionnelles. Les efforts cognitifs qu'exige une remise en cause de certaines identités/rôles (renoncer aux routines et schèmes d'interprétation les plus usuels, sources de confort cognitif), et leur coût émotionnel (envisager de nouveaux risques pour l'avenir), ne peuvent être ignorés. De plus, ce délitement des réseaux franco-africains établis avant 1990 ne s'est pas produit en une fois, en un moment court, en un comportement tranché et immédiatement sanctionné comme tel par l'ensemble des agents concernés. Ce sont davantage des comportements de réticence, d'éloignement ou de défection, étalés dans le temps, qui ont progressivement rendu sensible cet affaiblissement.

⁹¹ Voir l'article de Jean-François Bayart, « Obscénité franco-tchadienne », *Le Monde*, 13 février 2008.

Un événement a, lui, été ressenti par les agents de la politique étrangère de la France, en particulier par les décideurs diplomatiques. Il s'agit précisément de l'échec français au Rwanda, mais cette fois, nous ne nous plaçons pas du point de vue des clients africains traditionnels de Paris et de leurs attentes de protection, mais du point de vue des autres agents de l'espace diplomatique international, en particulier à l'ONU.

C. Le recours à l'ONU : vers une refondation normative des relations de clientèle

Dans l'analyse qui précède, les transformations opérées dans l'actualisation et la reproduction du « don sécuritaire » français au profit de ses clients africains francophones traditionnels tiennent à des transformations des attentes collectives pesant sur les décideurs parisiens, et ce aussi bien dans l'espace diplomatique international, dans lequel les solidarités atlantiques en Afrique se sont partiellement érodées du fait de la fin de la guerre froide, qu'au sein même de l'appareil d'État français. Les difficultés rencontrées au Rwanda à l'été 1994 puis au Zaïre en 1996-1997 ont symbolisé ces transformations, en même temps qu'elles les ont précipitées.

Ces difficultés tiennent à une accumulation progressive de comportements quotidiens modifiés à l'égard des décideurs de la politique étrangère de la France, des comportements qui concernent surtout les relations bilatérales entre le patron parisien et ses clients africains, mais aussi les positions d'influence de la diplomatie française dans l'espace diplomatique international plus large, comme à l'ONU. Ce recul français des années 1990 dans certaines relations de clientèle traditionnelles avec des élites africaines mais aussi dans les arènes multilatérales intéressées par les conflits armés dans la région des Grands Lacs doivent aussi se comprendre à la lumière de l'affaiblissement des ressources traditionnelles et de la mobilisation de nouvelles ressources par Paris au Rwanda (le maintien de la paix et l'interventionnisme humanitaire).

En effet, la prise en charge du dossier rwandais par le Conseil de sécurité permettait, aux yeux du Président français et de son entourage, d'« internationaliser » une longue intervention militaire strictement française, une opération qui était de surcroît exposée à des risques croissants de dérapage, en particulier après les envois de renfort en juin 1992 et en février 1993 faisant suite aux échecs des négociations et aux nouvelles offensives du FPR. À cette date, la délégation française devait être en mesure de peser sur l'action du Conseil de sécurité à l'égard du conflit rwandais, en tout cas de ne pas entièrement perdre le contrôle sur les choix opérés. Une telle condition ne semblait pas constituer pour elle un obstacle insurmontable puisqu'elle a effectivement demandé l'inscrip-

tion de la question rwandaise à l'ordre du jour du Conseil. Pourtant, c'est avec beaucoup de prudence et de discrétion que la diplomatie française s'exprime sur le dossier rwandais. L'implication militaire française génère une autocensure de la part de la délégation française dans les débats concernant le Rwanda à l'ONU en 1993. Cette délégation s'aligne rapidement sur les demandes de ses homologues américains visant à réduire autant que possible le volume et le coût de la MINUAR en cours de préparation après l'accord d'Arusha d'août 1993. Une telle précaution renvoie au souci de rompre le climat de désintérêt recouvrant la situation rwandaise ainsi qu'à une évaluation des possibles au sein du Conseil de sécurité, à un moment où les actions en Somalie et en Bosnie deviennent plus coûteuses et délicates. Quoi qu'il en soit, l'ambassade de France à Kigali, la directeur en charge de l'Afrique au quai d'Orsay et même le président Mitterrand assument un rôle d'impulsion vis-à-vis ce projet de déploiement onusien, et ils le défendent à maintes reprises par la suite auprès de leurs partenaires de l'ONU⁹².

Nous verrons plus bas que c'est précisément cette position d'influence de la délégation française, socialement reconnue et sanctionnée par ses partenaires au sein du Conseil, qui s'est transformée à propos des Grands Lacs entre 1994 et 2001. Le choix initial des décideurs liés aux relations franco-africaines de porter leur « problème » rwandais devant le Conseil de sécurité en impliquant ainsi la voix de la France dans cette instance, et ce y compris au point de promouvoir une opération « salvatrice » tonitruante, a produit un problème à tous ceux qui, au sein de l'État français, accordaient une grande importance à cette voix, comme ressource permettant de répondre aux attentes qui pèsent sur eux en vertu de leurs positions décisionnelles. Les velléités réformatrices au sein de l'appareil de politique étrangère ne pouvaient que bénéficier d'un tel climat.

Un tel esprit réformateur signifie-t-il, toutefois, la disparition de toute relation de clientèle ? Ne peut-il pas conduire à une reformulation des termes de l'échange entre clients et patrons ? Dans cette « période de transition où les signes de changement interfèrent avec les continuités » au sein de la politique africaine de la France, une dernière séquence d'événements dans la région des Grands Lacs nous intéressera. Elle commence en août 1998, lorsque Laurent-Désiré Kabila, président de la RDC depuis mai 1997, doit faire face à un mouvement d'insurrection dans le nord-est du pays, un mouvement soutenu par Paul Kagamé et Yoweri Museveni : les « amis » d'hier connaissent en effet depuis quelques mois un refroidissement dans leurs relations, lié à la volonté du

⁹² Olivier Lanotte, *La France au Rwanda, op. cit.*, p. 116-117 et p. 261-262. Voir le chapitre V du présent ouvrage, *infra*.

président Kabila de faire cesser la tutelle de ses anciens patrons et de réduire ainsi son impopularité auprès de Congolais dont beaucoup voient en lui le client de forces étrangères d'occupation. Avec la création du *Rassemblement congolais pour la démocratie* (RCD), rébellion dominée par le Rwanda, la guerre s'installe dans les parties nord et est du pays. Kampala et Kigali et leurs relais prennent le contrôle d'un tiers du territoire congolais. La chute du président Kabila est évitée grâce à l'appui militaire accordé à ce dernier par les présidents du Zimbabwe, de l'Angola, de la Namibie et du Tchad, puis du Congo (Brazzaville) et du Soudan – d'où la qualification de ce conflit de « Première Guerre mondiale » du continent africain.

Dans ces logiques de guerre croisées, le calcul de clientèle des autorités françaises ne joue aucun rôle moteur conséquent. La conflagration en août 1998 de ce bloc d'élites éloignées de la Présidence française a toutefois ouvert une nouvelle quête d'influence, *a fortiori* lorsque ces rivalités ont concerné le couple Y. Museveni/P. Kagamé dès 1999 autour de Kisangani, sous le coup de leur appétit de prédation des ressources minières en RDC, et lorsque Laurent-Désiré Kabila est assassiné le 16 janvier 2001, et que son fils Joseph lui succède. Alors que l'Élysée s'est tenu à distance de ces évolutions, tout en accueillant favorablement les rapprochements en cours depuis l'automne 1998 entre Kinshasa et des régimes du pré-carré (Congo-Brazzaville, Gabon, Cameroun, Tchad et République centrafricaine, aussi l'Angola), le quai d'Orsay a réussi à faire entendre sa voix dans la gestion internationale de ce conflit. Promoteur de cette politique, Jean-David Levitte, alors représentant permanent de la France à l'ONU, a offert à la Présidence un nouveau levier d'influence. Et, fait remarquable, la position d'influence prédominante que Paris a progressivement conquise à l'ONU sur ce dossier s'accompagne d'un retour à l'engagement « militaro-humanitaire » de troupes françaises dans la région, à Bunia (en Ituri), dans le cadre de l'opération *Artémis* menée de mai à août 2003 sous l'étendard de l'Union européenne, dont l'armée française a constitué l'épine dorsale décisionnelle et opérationnelle⁹³.

Dans ce dernier épisode dans la région, on peut effectivement voir un retour à un rôle de patron protecteur, par des voies multilatérales, cette fois. Le changement normatif n'en serait pas moins réel : des attentes nouvelles, entretenues dans des espaces sociaux en partie différents, réguleraient désormais l'usage de cette ressource interventionniste, quel

⁹³ René Lemarchand, article cité, p. 101-104 ; Roland Pourtier, article cité, p. 33 ; Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières en République démocratique du Congo*, Bruxelles, GRIP/Complexe, 2003, p. 216. Voir aussi le dossier sur les conflits en Afrique dans *Questions internationales*, n° 5, janvier-février 2004, p. 61.

qu'en soit le jugement d'opportunité politique ou éthique que l'on peut porter sur un changement de cet ordre. Le jeu se jouerait en partie autrement, même s'il continuait à profiter aux mêmes, ce qui d'ailleurs reste à démontrer.

À travers cette hypothèse, on comprendrait mieux le sentiment exprimé en privé par de nombreux agents de la diplomatie ou des armées françaises, selon lequel les décideurs politiques français ont trop rapidement renoncé à toute présence et à tout rôle auprès des élites politiques d'Afrique subsaharienne après les déconvenues de la décennie 1990 : les institutions et les normes qui, au plus haut niveau de l'État, maintenaient un intérêt important pour les questions africaines auraient en partie disparu suite à ces déconvenues, d'où le délitement de certains réseaux d'échange existants, rendant ces relations franco-africaines moins « utiles » et urgentes aux yeux des compétiteurs pour le pouvoir d'État en France. Ces compétiteurs se seraient détournés des « questions africaines », jusqu'à ce que des décideurs hauts fonctionnaires montrent, par l'usage combiné du siège permanent de la France à l'ONU et des forces armées françaises, des façons de nouer de nouvelles relations avec des élites africaines (telles que Joseph Kabila), des relations moins exclusives pouvant néanmoins drainer un prestige diplomatique et des ressources sociales et matérielles utiles aux professionnels de la politique.

*

Les fondements institutionnels et normatifs de choix politiques comme ceux menés en Afrique subsaharienne depuis les indépendances résident dans des compromis concernant les positions et les attentes de chaque agent participant à cette politique. Depuis Jacques Foccart, ces compromis étaient forgés, reproduits et renégociés au cours des interactions entre ces agents, et articulés autour de relations bilatérales entre la Présidence française et les régimes africains clients. Il serait certes réducteur de ne voir dans les actions étudiées qu'une volonté de répondre aux attentes de clientèle en question de la part de *tous* les agents concernés. Mais le constat selon lequel lesdites actions sont restées congruentes avec ces attentes jusqu'aux déconvenues rwandaises et zaïroises – pour ne rien présumer de la période actuelle – doit demeurer à l'esprit.

Ces déconvenues montrent l'affaiblissement des ressources autour desquelles ces relations de clientèle s'étaient constituées, et l'érosion subséquente de la position même de patron protecteur reconnue à Paris vis-à-vis des clients africains francophones traditionnels depuis les décolonisations. Toutefois, la normalisation d'une gestion multilatérale des conflits, au Conseil de sécurité par exemple, n'empêche pas le déve-

veloppement de relations d'échange et même la reconnaissance collective de positions de patron protecteur. En effet, une intervention internationale offre la sécurité militaire ; elle ouvre également des perspectives d'aide humanitaire puis d'accès aux fonds financiers destinés à la reconstruction. Les moyens mis en œuvre peuvent être parfois importants. Mais pour qu'ils soient effectivement mobilisés, d'autres agents doivent y consentir, des agents en nombre plus important que ceux impliqués par des relations d'échange proprement bilatérales. Cette gestion multilatérale n'affecte donc pas tant l'existence du « don sécuritaire » que les formes prises par ce don et les modalités de son attribution.

Nous espérons, dans cet ouvrage, éclairer cette dimension possible de la gestion multilatérale des conflits armés en traitant une autre question, plus centrale dans notre optique : que s'est-il passé dans l'utilisation des ressources qui ait pu conduire à au changement normatif évoqué de la part des décideurs diplomatiques français saisis des situations de conflits dans les Grands Lacs ?

CHAPITRE III

Influence et légitimité

La négociation au Conseil de sécurité et ses normes

La politique suivie par Paris au Rwanda a montré l'importance de l'évaluation réciproque de la conformité aux attentes collectives au sein d'une arène multilatérale comme le Conseil de sécurité. Une discussion épistémologique éclaire d'abord le fonctionnement pratique d'une telle évaluation permanente, et ses soubassements eux-mêmes normatifs, pour conclure à la centralité de la croyance en la *légitimité* dans la définition des pratiques libérées du risque de sanction sociale négative. Nous déduisons de cette approche une méthode d'analyse empirique de l'argumentation dans les négociations multilatérales. À partir d'une retranscription ethnographique de certaines règles propres au processus de mobilisation de l'ONU, cette méthode est appliquée au rapport entre la ressource onusienne mobilisée par les décideurs français et la façon dont ces décideurs ont perçu les normes régulant cette ressource. L'analyse des positions adoptées par différentes diplomaties dans des situations de conflits qui ont concerné le Conseil de sécurité, telles qu'elles apparaissent dans les archives des Nations unies, ou telles qu'elles sont rapportées par des observateurs et analystes, permet de discerner les normes pratiques auxquelles les porte-parole officiels étudiés entendent répondre autour de la table de négociation. Ces postures doivent être croisées autant que possible avec les « agendas » vraisemblablement poursuivis par les diplomaties en question, pour identifier les objectifs que les porte-parole préfèrent taire et ceux qu'ils mentionnent. Contre le risque de généralisation abusive de spécificités et d'exceptions, nous confrontons dans la suite de ce travail les données collectées à propos de la gestion internationale du conflit rwandais à celles relatives à une autre situation de conflit, celle qui frappe à la

même période la région du fleuve Mano¹, en particulier le conflit en Sierra Leone et l'action du Royaume-Uni à son égard. Par une telle étude se dévoilent la structure de légitimité propre à l'espace du Conseil de sécurité et son évolution au cours des années 1990.

I. La quête de la légitimité, ou les fondements normatifs de l'influence

Du point de vue des diplomaties qui s'en servent, les opérations onusiennes de maintien de la paix constituent une ressource institutionnelle permettant la mobilisation d'autres ressources, matérielles (militaires et financières) et institutionnelles (politiques, diplomatiques, symboliques). Une telle utilisation requiert le respect des normes par lesquelles ces ressources existent, afin de ne produire aucun « problème » dans l'esprit de ceux qui, collectivement, c'est-à-dire par la somme de leurs comportements individuels, font exister cette ressource. L'agent ne pouvant procéder à une identification systématique de l'ensemble de ces normes dans chaque espace social dans lequel il se porte en vue d'y mobiliser une ressource donnée, son sens pratique assume l'essentiel de ce travail d'identification, en vertu des régularités perçues. Ce travail recouvre les pratiques langagières de légitimation qui caractérisent le fonctionnement des institutions multilatérales.

A. Le pouvoir à l'abri des risques de sanction sociale négative : la légitimation

Une ressource institutionnelle est ce qu'elle est grâce à la mise en œuvre répétée² par des agents donnés (unis au plan institutionnel) de conduites produisant l'effet escompté sur autrui (par exemple, les officiers militaires obéissant à leur Président et lançant une opération armée à même de forcer tel chef d'État ou tel chef rebelle à adopter le comportement voulu). Il y a donc consentement, acquiescement, de la part des premiers agents (ici, les officiers et soldats). Ces agents acceptent d'adopter les conduites voulues d'autant mieux qu'ils ne perçoivent aucun « problème » particulier à le faire. Or, un tel « scénario » suppose

¹ Le Liberia, la Sierra Leone et la Guinée composent cette région.

² Nous ajoutons « répétées » pour insister sur la temporalité propre à l'action politique, diplomatique et militaire : l'opération *Noroit*, les négociations d'Arusha, telles livraisons d'arme, telles délibérations du Conseil de sécurité, etc., toutes ces « décisions » ne forment pas, sur un axe chronologique, des points mais des séquences, des ensembles de points, c'est-à-dire des ensembles de choix et de pratiques individuelles. En tant que telles, ces pratiques collectives présentent nécessairement une part de récurrence, d'expérimentations passées, de (re-)connaissance *via* des règles sociales préalablement construites.

comme condition nécessaire que, dans leur grande majorité, ces agents ne perçoivent aucun *risque de sanction négative* pesant à plus ou moins brève échéance sur les positions sociales qu'ils jugent prioritaires, essentielles. Il s'agit certes d'une condition nécessaire mais non *suffisante* : demeure, bien entendu, l'éventualité que d'autres considérations ne génèrent un « problème », par exemple, en contrevenant à des principes personnels, intimes, qui ne seraient toutefois pas exprimés et socialement sanctionnés.

La situation idéale est celle où la décision provoque le moins de réactions possibles de la part de ceux chargés de la mettre en œuvre ou de ceux qui ont la capacité de la rendre problématique aux yeux de ses décideurs. Les officiers en charge de l'opération *Noroît* doivent y voir une décision *normale*, exempte d'un risque imminent et flagrant de sanction négative menaçant leur progression dans la hiérarchie militaire. En vertu de la dimension nécessairement « croisée » de la sanction sociale, l'important dans notre propos n'est pas la *sincérité* avec laquelle un officier associe la décision présidentielle aux attentes qui dominent son espace professionnel, selon lui. L'important est que cet officier ne retrouve pas, dans cette décision qui l'engage, un schéma de sanction négative applicable à ses identités et qu'il aurait auparavant observé et intériorisé. Bien entendu, un tel officier peut agir en vertu d'autres positions sociales occupées dans d'autres groupes sociaux que son seul groupe professionnel, ce qui conduit à ne pas surévaluer *a priori* les risques liés à une pression de groupe au sein de la hiérarchie militaire. Face à des attentes nombreuses, l'important est de produire les agissements qui, même s'ils ne répondent pas pleinement ou effectivement à toutes les attentes, ont malgré tout *peu de chances* de se voir censurés. Ici intervient la légitimité.

Identifier ces pratiques appropriées exige l'identification, par expérimentation répétée, des moyens d'évaluation pratique que déploient *normalement*, c'est-à-dire le plus souvent, les agents amenés à réagir aux dites pratiques, auxdits agissements. La même analyse s'applique aux diplomates du quai d'Orsay chargés d'appuyer la décision présidentielle dans différents lieux. Pour les uns comme pour les autres, le problème naît lorsque l'agent perçoit la décision qui l'engage comme étant extérieure au « cadre normal » des décisions du même ordre, c'est-à-dire hors non pas tant de ce qu'il croit être normal, mais de ce qu'il croit être *considéré* comme normal *par ceux* qui seront à leur tour engagés par ses propres agissements, qui seront amenés à réagir à ces derniers. Si la décision est ressentie comme telle, comme normale aux yeux de tous, il existe de grandes chances pour que ces différents agents acceptent spontanément la tâche proposée par le Président français,

sachant de surcroît qu'un refus générerait un risque de sanction négative très probable (en termes de promotion hiérarchique et symbolique).

Il faut approfondir le fonctionnement de l'ensemble de l'édifice normatif pour bien mesurer les incidences de la légitimité, la place qu'elle y occupe. Cet édifice s'appuie sur des normes qui prescrivent à des agents un comportement donné attendu de ceux concernés par elles, des normes elles-mêmes liées à d'autres normes qui prescrivent à d'autres agents le comportement à adopter face à des agents qui enfreindraient les premières, ces secondes normes renvoyant également à d'autres normes encore, destinées à d'autres agents encore qui constateraient la désobéissance des secondes normes, etc. La dimension normative ne concerne pas uniquement le choix de l'agent d'adopter tel ou tel comportement, qui suscitera telle ou telle réponse sociale. Cette même réponse sociale se compose d'une somme de comportements individuels, chacun d'entre eux étant lui aussi soumis à des normes précises et souvent pratiques. Le normatif ne se limite donc pas au couple action individuelle/réaction sociale ; il englobe toute la chaîne des actions et des réactions générant de nouvelles actions, et ce à l'intérieur d'un édifice complexe, et mouvant.

Reprenons la typologie proposée par Wendt, que nous exposons au chapitre premier, sur les voies d'« intériorisation de la norme », pour mieux comprendre le troisième terme de l'alternative : la reconnaissance de la légitimité. Cela correspond au moment où la norme *A* est pleinement intériorisée par les agents concernés. Son respect fait partie intégrante de leur identité, de leurs positions institutionnalisées. L'obéissance est alors question de routine, l'option qui allège l'effort décisionnel de l'agent, ainsi assuré d'agir de manière conforme à l'idée que lui et les autres se font de lui-même et aux attentes sociales qui en découlent. C'est la désobéissance qui exige un effort psychique. Malgré cet accent porté au processus cognitif, à la relation entre légitimité et effort réflexif, ni Wendt, ni Shannon, ni Hurd ne tirent les conséquences relatives à la place de la légitimité dans le fonctionnement pratique de la cognition humaine³. Pourtant, conformément à la forte dimension pratique du fonctionnement cognitif, la reconnaissance de la légitimité d'un comportement ne résulte pas nécessairement d'une confrontation consciente, méthodique, à l'ensemble des normes en présence dans un domaine d'action, dans un environnement institutionnel donné. La légitimité équivaut à ne pas s'interroger sur cette conformité, précisément parce l'agent ne perçoit aucune norme contraire, il ne voit aucun risque à acquiescer à tel comportement qui l'engage. Une réflexion plus pous-

³ Alexander Wendt, *op. cit.*, p. 250 ; Ian Hurd, article cité, p. 387-388 ; Vaughn P. Shannon, article cité, p. 294.

sée des fondements normatifs – et même éthiques, pourquoi pas – de cette légitimité spontanément reconnue affaiblirait peut-être cette croyance. Mais rares sont les moments où les agents procèdent à un examen complet de leur appareillage normatif face à toute information reçue de leur environnement avant de l'accepter, de la tolérer, de la soutenir ou de s'en désintéresser. Du fait de cette absence d'examen méthodique et exhaustif des fondements éthiques de toute chose, la légitimité reste une croyance, un sentiment, qui se fonde sur les régularités perçues, et notamment sur les attentes existantes, sur d'autres normes.

Cela n'interdit en aucun cas l'hypothèse de l'incompatibilité du comportement avec une norme pourtant reconnue par l'agent. Mais, l'évaluation de la compatibilité d'un comportement aux normes reconnues au sein d'un groupe suit des chemins socialement construits. Les comportements déjà reconnus comme légitimes par un agent – car pleinement normaux, attendus, positivement sanctionnés dans un domaine d'action donné – limitent l'évaluation de la légitimité d'un nouveau comportement. Mais, en même temps, ils rendent seuls possible cette évaluation au cours de l'action. Une évaluation systématique de toutes les incidences d'un nouveau comportement vis-à-vis de toutes les normes reconnues par chaque agent paralyserait l'action humaine. Cela renvoie à l'enseignement, déjà évoqué, de P. Berger et T. Luckmann, selon lequel « la réalité de la vie quotidienne cherche à intégrer le secteur problématique à ce qui est déjà non-problématique. La connaissance du sens commun contient diverses instructions concernant la façon dont cette intégration doit être effectuée »⁴.

La légitimité constitue en ce sens le refuge ultime de ce secteur non-problématique : les idées du légitime fournissent à la fois le contenu de ce secteur non-problématique et les instructions à suivre pour intégrer tout problème dans ce secteur non-problématique, à travers l'appréhension de certaines normes au détriment d'autres normes. Telle est la fonction cognitive de la légitimité comme croyance : dans un univers inondé de règles sociales, de normes multiples et parfois contradictoires⁵, elle écarte précisément le choix, et avec lui l'inconfort cognitif qui l'accompagne, du moins temporairement. La reconnaissance de la légitimité d'un comportement constitue un état de *confort mental*, d'absence de problème, dans lequel se trouve un agent vis-à-vis de ce comportement répété et attendu.

⁴ Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 38.

⁵ Étienne Bourgeois et Jean Nizet, *Pression et légitimation. Une approche constructiviste du pouvoir*, Paris, PUF, 1995, p. 35.

La discussion de Wendt laisse donc entrevoir que la reconnaissance des attentes collectives, des normes, procède en grande part d'une identification d'enjeux de sanction sociale, et que même la légitimité, comme croyance, s'adosse à ces enjeux. Car de tels enjeux conditionnent également la mise en œuvre des comportements de sanction positive et négative par lesquels s'opère toute intériorisation de norme, toute reconnaissance d'attentes collective. Les comportements de sanction répondent eux aussi à des normes qui les prescrivent. Un tel édifice normatif requiert comme fondement ces refuges du non problématique, ces zones d'absence de risques immédiats de sanction négative, que sont les comportements reconnus comme légitimes, comme les plus normaux et les moins questionnés à un temps *t*. Cette croyance individuelle en la légitimité, comme toute croyance, ne peut s'entendre hors de l'environnement social. Elle tient donc la vérification progressive par l'agent, au fil de ses échanges, de l'absence de réactions négatives dans cet environnement vis-à-vis du comportement en question, pour lequel la plupart des agents du groupe ne ressentent aucun problème en l'observant, car ils ne perçoivent visiblement aucune norme qui leur enjoigne de sanctionner négativement ce comportement. Or aucun individu ne peut mesurer à l'infini les probabilités selon lesquelles les agents avec qui il interagit obéiront ou non à telle ou telle norme leur prescrivant tel ou tel comportement à son égard. Ce « calcul de probabilités » a toutes les chances de s'arrêter sur une norme dont cet individu est certain qu'elle sera respectée. Tenter de mobiliser cette norme revient donc, pour cet individu, à se placer dans ce qui est le plus légitime au sein du groupe.

Ici, les croyances de l'individu quant à la légitimité de certaines pratiques par rapport à d'autres importent peu. L'important est ce qu'il croit le plus probable en vertu des croyances qu'il a identifiées au sein du groupe social quant à la légitimité de certaines pratiques par rapport à d'autres. C'est *sa croyance individuelle en la croyance collective* en la légitimité de certaines pratiques par rapport à d'autres. Ne pas croire spontanément en la légitimité d'une chose et croire en son illégitimité forment deux états différents. Le premier précède le second. Il a toutes les chances de produire au préalable un problème, un doute, exigeant un effort destiné à identifier le conflit de normes, afin de le trancher. Pour ce faire, cet effort s'arrêtera effectivement là où germe la quasi-certitude quant aux comportements qu'on peut attendre d'autrui.

Tel est le sens que nous accordons ici à la légitimité, hors de toute discussion logique de son fondement éthique. L'effort cognitif (pratique ou verbalisé) tend à faiblir à mesure que la croyance en la légitimité croît. Comme le rappelle Thomas Luckmann, la légitimité s'élabore au quotidien, aussi bien que dans les super-systèmes idéologiques. Aussi spontanée qu'elle paraisse, cette reconnaissance de la légitimité n'en

tient pas moins au lien de conformité mentalement établi entre les comportements dits légitimes et l'univers, c'est-à-dire les idées que se font les agents de ce qu'est le monde qui les entoure⁶. En ce sens, forger le cadre des idées du légitime constitue le cœur du pouvoir social.

Exercer une position de pouvoir exige que des agents adoptent certains comportements nouveaux, des comportements qui feront, actualiseront et reproduiront cette position dominante. Si les comportements requis existaient, l'agent qui les demande occuperait déjà ladite position. Lorsque nous disons que toute position de pouvoir exige un changement de comportement, nous ne parlons pas nécessairement d'un changement de *types* de comportements (comme par exemple le comportement qui consiste pour des décideurs à s'en remettre à un « patron » privilégié pour assurer leur propre sécurité politique et militaire), mais un changement de comportements précis (pour changer de patron, ces décideurs doivent cesser d'offrir à leur ancien patron un accès privilégié à leurs ressources et orienter leurs offres et leurs attentes vers un autre patron, vers d'autres décideurs).

Or, adopter un même type de comportement avec des agents nouveaux relève déjà d'une modification dans l'économie des comportements déployés par les agents dans un espace donné, c'est-à-dire d'une modification dans l'édifice normatif qui sous-tend cet espace social : les normes organisées autour de cette relation avec l'ancien patron, dans notre précédent exemple, doivent s'effacer au profit d'autres comportements répétés, donc d'autres normes de comportement. L'agent convoitant la position d'influence (le rôle de nouveau patron) doit donc promouvoir un nouveau comportement de la part d'autrui (du client convoité), un comportement le reconnaissant comme patron.

Cependant, cet agent n'agit jamais dans un univers vierge au plan institutionnel, cognitif et normatif. Parce qu'il est nécessairement nouveau à certains égards, le comportement promu a toutes les chances de susciter des problèmes, des conflits de normes, dans l'esprit de divers agents directement concernés. Un effort réflexif pour trancher le conflit de normes en découlera dans l'esprit des agents appelés à l'adopter. Ce conflit de normes peut être si rapidement surmonté qu'il en sera imperceptible à l'œil de l'observateur, mais il n'en aura pas moins existé. L'effort de normalisation réussit – pour un temps – lorsque le comportement est produit et répété, c'est-à-dire lorsqu'il s'enchevêtre dans l'édifice normatif de la plupart des agents de l'espace social considéré,

⁶ Thomas Luckmann, « Comments on Legitimation », in *Current Sociology : The Sociology of Legitimation*, vol. 35, n° 2, 1987, p. 112-114. Voir aussi Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 161.

généralisant une habitude, parfois une résignation, dans ledit groupe⁷. Chaque agent disposé à reconnaître une position de pouvoir ou d'influence à l'un d'entre eux n'effectue pas ce choix indépendamment de ses pairs, des autres membres du groupe ; dans cette tâche, il met en péril sa propre position aux yeux des autres, aux yeux de ceux qui la partagent ou du moins la reconnaissent.

Cela rejoint l'analyse de Berger et Luckmann, pour qui le conflit de normes apparaît essentiellement lorsque des institutions différentes *se rencontrent*, lorsque des agents « habitant » un univers institutionnel donné se portent dans un autre espace social, composé d'institutions différentes, et importent ce faisant des normes différentes dans cet autre espace⁸. On suppose certes que ces agents connaissent un degré minimal de cohésion cognitive et normative avec l'espace social plus large que l'on appelle la « société étatique » ou « nationale ». Cela pointe les conflits de normes dont toute rencontre d'agents appartenant à des groupes différents est porteuse. La légitimation répond au besoin de sens, de cohérence cognitive et normative, qui en découle. Elle décrit un processus d'objectivation de significations de « second ordre », c'est-à-dire « des nouvelles significations qui servent à intégrer les significations déjà existantes attachées aux processus institutionnels disparates ». Elle vise donc à « intégrer » différents processus institutionnels en cours, en vue de rendre l'ensemble « subjectivement plausible » pour tous et « objectivement disponible » à tous en tant qu'une seule et même réalité, et ce tant horizontalement (aux yeux des participants à ces différents processus institutionnels à un temps *t*) que verticalement (dans la durée, au long de la biographie de chaque individu et, plus difficile, d'une génération à l'autre). Elle explique et justifie à la fois : « [La légitimation] explique l'ordre institutionnel en accordant une validité cognitive à ses significations objectivées [...] elle justifie l'ordre institutionnel en offrant une dignité normative à ses impératifs pratiques ». Elle n'est pas seulement « une affaire de valeurs », mais « implique égale-

⁷ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, p. 82, cite Pascal : « [...] nous sommes automate autant qu'esprit ; et de là vient que l'instrument par lequel la persuasion se fait n'est pas la seule démonstration. Combien y a-t-il peu de choses démontrées ! Les preuves ne convainquent que l'esprit. La coutume fait nos preuves les plus fortes et les plus crues ; elle incline l'automate, qui entraîne l'esprit, sans qu'il y pense ». Quant à la résignation, citons Jacques Lagroye : « La révolte n'est pas plus naturelle que la résignation, surtout quand la durée a introduit la routinisation de la relation de pouvoir ». Jacques Lagroye, « La légitimation », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 1, p. 399.

⁸ Voir la discussion classique, et passionnante, de Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 146-148, aussi p. 154-158 et p. 164-174, sur la « rencontre » de sociétés différentes et sur l'émergence de l'hérésie, c'est-à-dire d'individus « habitant » une société avec des conceptions déviantes du monde social.

ment de la connaissance. (...) La légitimation ne dit pas seulement à l'individu pourquoi il devrait exécuter telle action et pas une autre. Elle lui dit aussi pourquoi les choses sont ce qu'elles sont »⁹.

L'analyse qui précède soulève la question de l'importance des ressources matérielles et sociales dont disposent des agents pour en persuader d'autres d'adopter et de reproduire certains comportements, et pour œuvrer à les normaliser pleinement. Pour que ce résultat soit atteint, des agents doivent initialement accepter de produire les agissements que d'autres demandent. Face au conflit de normes potentiel, sources de réticences à adopter le nouveau comportement, son promoteur recourra à des ressources capables de fragiliser les positions de ceux refusant d'adopter ledit comportement. L'utilisation de ressources peut contribuer à produire une nouvelle urgence, une nouvelle menace, sur les identités des agents que l'on souhaite convaincre. Le cas du recours à la puissance exercée de façon bilatérale, et de la menace d'un recours à la force armée en particulier, constitue la figure réaliste classique en la matière. L'agent invité à adopter durablement un nouveau comportement, c'est-à-dire à intérioriser une nouvelle norme de comportement au détriment d'une autre, ne peut ignorer les ressources dont le promoteur du comportement dispose pour agir sur lui-même ou sur d'autres. Si un nombre important de ses pairs se rallie au-dit comportement, il devient risqué pour lui de ne pas l'adopter. Toujours, l'évaluation de l'un reste fortement liée à l'évaluation probable des autres, et ce à l'état pratique. Cela fait d'ailleurs dire à que « [dans le conflit intrasociétal,] celui qui détient le plus grand bâton a les meilleures chances d'imposer ses définitions de la réalité [bien que] la possibilité existe toujours de voir des théoriciens politiquement désintéressés parvenir à convaincre leurs semblables sans avoir recours aux modes plus durs de persuasion »¹⁰. Par « bâton », il ne fait pas voir que les ressources matérielles : disposer sous ses ordres de nombreux agents dévoués, y compris armés de « petits bâtons », de moyens de persuasion quels qu'ils soient (compétence militaire, mais aussi rhétorique, juridique, technique, etc.), forment ensemble un tel « grand bâton ».

Est-ce à dire que le recours à ces ressources efface toute considération pour la légitimité ? Toute ressource est socialement régulée parmi ceux qui, à travers leurs comportements, font exister cette ressource, nous l'avons vu. Dans l'utilisation de ces ressources, le demandeur du

⁹ *Ibid.*, p. 127-130. Rappelons que la réalité se forme selon ces auteurs par l'objectivation constante des subjectivités, c'est-à-dire par l'extériorisation d'idées subjectives sous des formes destinées à être comprises et transformées par les autres en réalité objective.

¹⁰ *Ibid.*, p. 150.

nouveau comportement doit donc veiller à répondre aux normes préexistantes qui régulent ces ressources.

Même la relation de dépendance caractérisant les pratiques clientélares rencontrées dans cette recherche s'ancre dans des comportements pleinement légitimes. Bourdieu insiste sur la nécessité, dans la relation de face-à-face et en l'absence d'une relation d'autorité organisée autour du monopole de la violence légitime, de *dissimuler* la dette ou la dépendance qui naît du don sous le voile de relations « morales », seules capables de générer cette plus-value symbolique. Il s'agit pour le donateur de « mettre les formes », de « payer de sa personne », en égards montrés, en temps et en énergie consacrés. Il s'agit surtout de jouer sur le tempo de l'action, sur le passage du temps qui provoque chez le bénéficiaire du don à la fois l'oubli de la dette et l'habitué à une situation de débiteur, d'obligé, comme autant de moyens de « dénégation » du rapport de force, de « travestissement » du pouvoir social par celui qui l'exerce. Le capital symbolique n'existant que dans le regard du groupe social, le donateur « créancier » œuvre ainsi à mobiliser le groupe pour faire valoir sa position, en particulier dans les moments d'arbitrage en cas de litige avec le bénéficiaire « débiteur », dont le premier recherche le consentement à la sanction collective éventuelle. Si, en revanche, ce « créancier » – le patron – exerçait rapidement une violence ouverte à l'encontre de ses clients, il se heurterait à une réprobation collective annihilant son capital symbolique, et donc sa position supérieure. D'où l'importance du « jugement collectif » de cet exercice de pouvoir social, qui pousse d'ailleurs à la quête de conformité avec les valeurs et normes morales officielles, et parfois à un « surcroît de conformité », à la surenchère dans l'observance de ces normes, dans l'appropriation des « mots de la tribu » en vue d'attirer sur soi la « délégation » du groupe, c'est-à-dire d'être investi par le groupe d'une autorité à agir en son nom¹¹.

Parler de « mots de la tribu » renvoie au langage comme élément central de la pratique légitimatrice. « L'édifice des légitimations est basé sur le langage et utilise le langage en tant qu'instrumentalité principale », soulignaient Peter Berger et Thomas Luckmann¹². Tentons de mieux comprendre les pratiques langagières entre membres du Conseil de sécurité en vertu de ce cadre d'analyse liant toute influence à ses exigences légitimatrices, à ses soubassements normatifs.

¹¹ Pierre Bourdieu, *Le sens pratique*, *op. cit.*, p. 186-188, et p. 217-223.

¹² Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 92.

B. L'analyse de l'argumentation dans les négociations multilatérales : positions sociales informelles et attentes afférentes

Reconnaissons aux membres du Conseil de sécurité le souci permanent d'anticiper le regard que leurs pairs porteront sur l'utilisation qu'ils souhaitent faire du Conseil, et la « normalité » qu'ils lui reconnaîtront. Pour mobiliser le Conseil sur le dossier rwandais, la diplomatie française doit percevoir, « sentir », les attentes que les autres membres entretiennent à son égard, en vertu des positions assumées par les uns et les autres. Parmi ces positions, certaines sont définies dans la relation bilatérale entre diplomaties (qui attendront de leurs représentants à l'ONU qu'ils se traitent en « amis », par exemple) ; d'autres dans l'interaction entre des représentants siégeant au Conseil (partageant une relation de confiance indépendamment de leurs capitales) ; encore d'autres, enfin, seront propres aux institutions onusiennes (songeons à la position de président du Conseil assumée par chaque État membre pendant un mois).

Il est nécessaire de restituer les cartes mentales avec lesquelles les négociateurs abordent les débats et qui leur permettent d'identifier les grandes considérations problématiques que la question débattue a toutes les chances de susciter dans l'esprit des uns et des autres, en vertu des régularités observées dans les propos et les comportements passés de ces individus. Ce « *cognitive mapping* »¹³ s'élabore pour l'essentiel au stade de la conscience pratique, même si le négociateur est amené à le rationaliser (dans sa conscience discursive) *a posteriori* en vue de le communiquer à ses collaborateurs (ou successeurs) ou de justifier auprès de sa capitale l'attention qu'il accorde à telle ou telle considération. C'est une des leçons tirées de l'analyse d'une négociation que nous avons pu suivre de bout en bout au Conseil de sécurité, concernant le statut d'immunité que la délégation américaine réclamait pour les personnels des opérations internationales sous mandat de l'ONU vis-à-vis de la Cour pénale internationale, et qui a abouti à l'adoption de la résolution 1422 le 12 juillet 2002¹⁴.

Ici, il n'est nullement besoin de classer précisément les délégations membres grâce à ces catégories de considérations problématiques pré-

¹³ Emanuel Adler, article cité, p. 101 et p. 112 (note 23), associe cette méthode à Alastair I. Johnston, *Cultural Realism : Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 50.

¹⁴ David Ambrosetti, « S'opposer aux États-Unis au Conseil de sécurité. L'argumentation contre la puissance dans les négociations multilatérales », in *Études internationales*, vol. 35, n° 3, 2004, p. 469-494.

sentés au Conseil de sécurité. Ces considérations constituent des sources d'inquiétude qui peuvent germer à des degrés variables, à des moments différents, dans l'esprit des membres du Conseil. Tout au plus peut-on percevoir des dispositions de la part de telle ou telle délégation à l'égard de tel type d'inquiétude, en fonction de ce que l'on peut juger des comportements précédents. On le voit, la perception des attentes correspond difficilement aux schématisations proposées par les théories du choix rationnel, supposant une évaluation systématique de toutes les options et de leurs conséquences respectives, sur la base de préférences précises et stables et de critères de comparaison comparables et quantifiables.

Dans l'évaluation des attentes en présence, le négociateur ne peut limiter son univers mental aux seuls membres du Conseil de sécurité. Car, si l'ONU constitue une ressource aux yeux de Paris (pour agir au Rwanda, ici), il en est potentiellement de même pour toutes les délégations membres de l'ONU. Celles qui ne siègent pas au Conseil de sécurité peuvent entretenir des liens suffisamment étroits avec un membre du Conseil pour lui demander de relayer ses attentes auprès de ses collègues du Conseil. Premier cas de figure, la relation de clientèle avec un membre permanent assure au client de ce membre des chances de voir ses préférences défendues par ledit membre permanent et écoutées par le Conseil (on songe par exemple à la diplomatie française et à ses clients africains). Encore faut-il convaincre ledit membre permanent de faire ce geste. Un tel « service » peut relever d'une relation autre que proprement clientélaire, asymétrique. Il faut penser ici aux relations de bon voisinage entre gouvernements, relations qui conduisent les voisins d'un État membre du Conseil à faire appel à ce dernier pour faire entendre leur voix (sauf hostilités particulières).

La chose est plus visible lorsqu'il existe des formules de coopération institutionnalisées à l'échelon régional. Le Royaume-Uni et la France mis un peu à part, du fait de leur siège permanent, la diplomatie de l'État européen qui siège au Conseil porte fréquemment les préférences décidées par le Conseil des ministres et la Commission de l'Union européenne. Si des préférences clairement établies existent, les ignorer au profit d'une position nationale divergente susciterait la critique au sein de l'Union. Les négociateurs diplomatiques se réfèrent ainsi régulièrement à des groupes et organisations régionales auxquels ils font partie, qui attendent d'eux qu'ils appuient une position commune préalablement définie. Mais le propos ne concerne pas que les organisations régionales. Tout État songe à solliciter celui parmi ses voisins qui siège au Conseil¹⁵.

¹⁵ À propos des négociations préalables à la résolution 1422 de juillet 2002, l'Irlande déclara parler pour l'Union européenne ; le Mexique et dans une moindre mesure la

Une telle solidarité régionale ne tient pas seulement à la qualité des relations de bon voisinage ou à l'existence d'une organisation de coopération régionale. Un facteur institutionnel propre à l'ONU intervient : l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité. Après que le Conseil de sécurité propose environ trois candidats par siège à pourvoir (une forme de cooptation de la part du Conseil), ces derniers sont d'abord élus au sein de leur groupe régional informel, avant d'être formellement élus à l'Assemblée générale des Nations unies. Il existe cinq groupes régionaux : 1. États d'Afrique, 2. États d'Asie, 3. États d'Europe orientale, 4. États d'Amérique latine et des Caraïbes et 5. États d'Europe occidentale et autres États¹⁶. Ce système d'élection des membres non permanents incite les gouvernements candidats à tenir compte des attentes des membres du Conseil de sécurité, qui vont sélectionner les candidats, mais également des attentes des gouvernements composant le groupe régional auquel ils appartiennent à l'Assemblée générale.

Un autre ensemble de positions sociales informelles qu'il nous faut souligner reprend la division du travail social propre au fonctionnement des opérations de maintien de la paix de l'ONU, lorsque celles-ci sont envisagées. En effet, deux groupes de diplomates membres de l'ONU portent leurs attentes sur les membres du Conseil de sécurité, et sur son président, pour en façonner les débats : il s'agit des principaux contributeurs de troupes d'une part, et des principaux contributeurs au budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU. À la suite des réformes concernant la conduite de ces opérations de paix par le département des opérations de maintien de la paix au Secrétariat de l'ONU, une place plus importante tend à être accordée à ces diplomates (essentiellement du sous-continent indien, également d'Afrique subsaharienne et d'Amérique du Sud) en amont de la décision, et ce en invitant ces diplomates à se prononcer au Conseil de sécurité lorsqu'elles n'y siègent pas déjà (sans droit de vote). Plus récemment, la naissance de la commission de consolidation de la paix en juin 2006 a consacré ce principe, en réser-

Colombie pour le Groupe de Rio (une instance régionale informelle qui regroupe l'essentiel des États d'Amérique centrale et du Sud, soit 19 États), et la Guinée et le Cameroun pour l'OUA. La Bulgarie porta d'abord la voix de la Bosnie et de la région d'Europe centrale, puis s'associa plus clairement aux positions de l'Union européenne, avant de céder devant les menaces américaines d'un veto américain à l'adhésion de ce pays à l'OTAN. David Ambrosetti, « S'opposer aux États-Unis au Conseil de sécurité », article cité.

¹⁶ Sur les projets de réforme de ces groupes régionaux, voir Anand Panyarachun *et al.*, *Pour un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, New York, Nations unies, 2 décembre 2004, A/59/565, p. 73-74, § 251-253.

vant cinq sièges, parmi les trente et un qui composent la commission, aux États figurant parmi les dix premiers contributeurs de troupes de l'ONU¹⁷.

Cette même commission prévoit également cinq sièges aux principaux donateurs volontaires pour l'appui financier des opérations de l'ONU. Ces contributeurs volontaires doivent être distingués des contributeurs financiers qui s'en tiennent à respecter leur quote-part dans le budget des opérations de paix de l'ONU. Ces quotes-parts se basent sur les quotes-parts relatives au budget ordinaire de l'ONU (avec une majoration pour les membres permanents), et sont fixées par négociation à l'Assemblée générale (avec des possibilités de renégociations). Les membres permanents du Conseil de sécurité et plus largement les membres du G8 en tirent un poids considérable dans les consultations informelles entre délégations pour la création d'une opération de paix, en particulier en ce qu'ils peuvent utiliser l'arme de l'arrière de paiement comme moyen de pression sur leurs partenaires et sur leurs interlocuteurs du Secrétariat de l'ONU, comme nous allons l'illustrer.

La difficulté qui apparaît ici est d'identifier les principales attentes en présence à la table et autour du Conseil. Quand la normalité naît-elle ? L'absence de réaction passée à l'égard d'une pratique donnée est-elle gage de normalité, donc d'acceptation future ? Combien faut-il de marques d'acceptation pour parler de normalité ? Ces questions contiennent avant tout un enjeu pratique, dans notre optique, celui de *parier* ou non sur l'acceptation d'une pratique envisagée, et ce en l'absence de toute formulation discursive. Car un tel pari ne se répète et ne se généralise que si chacun des agents tient pour très probable le respect par tous, ou par le plus grand nombre, de la norme en question. Dès lors, chacun tente de comprendre les raisons qui poussent autrui à adopter un comportement apparemment conforme à ce qu'il a interprété comme une norme, sachant que ces raisons peuvent s'avérer tout autres (c'est-à-dire que les pratiques observées peuvent répondre à d'autres attentes).

La demande française d'une inscription du dossier rwandais à l'ordre du jour du Conseil de sécurité doit donc apparaître comme normale aux membres des autres délégations. Mais dans l'esprit de ces derniers agents, le questionnement concerne la normalité ou l'anormalité de leur propre choix de soutenir ou non la demande française.

De la même façon, si elle parvient à mobiliser le Conseil, la délégation française doit savoir y maintenir une influence, dans la perspective

¹⁷ Rob Jenkins, « The UN Peacebuilding Commission and the Dissemination of International Norms », Crisis States Research Centre Working paper n° 38, Londres, Development Studies Institute, London School of Economics, juin 2008, p. 6.

d'agir sur les choix de ce Conseil de façon satisfaisante quand le besoin s'en fait sentir. Gagner cette influence requiert certes le recours à des incitations et à des pressions explicites par voie bilatérale, mais nous soutenons que là n'est pas la seule voie d'influence. Très souvent, l'influence au sein d'un groupe consiste à obtenir de la plupart de ses membres l'acceptation tacite, l'absence de réaction, et ce grâce à une « déproblématisation » des demandes faites, à leur inscription dans la routine mentale des membres, préservant ainsi leur confort et leur disposition à l'acquiescement.

Ici naît la légitimation comme pratique. Elle vise à mobiliser certaines typifications renvoyant à certaines pratiques reconnues comme pleinement normales, légitimes, au détriment d'autres typifications, pour orienter la démarche cognitive d'autres agents confrontés à un problème, à un comportement perçu comme nouveau, à un conflit de normes dans la définition de la pratique adéquate face à ce comportement nouveau. En cela, la production et la distribution de ces typifications organisant la reconnaissance du légitime constituent un enjeu considérable dans la détention du pouvoir social. L'acquisition et la protection d'une position de pouvoir ou d'influence ne peuvent faire l'économie d'une maîtrise de la production et de la distribution des « idées du légitime » permettant de promouvoir les pratiques qui feront exister cette position de pouvoir ou d'influence. Tant que ces pratiques promues demeurent perçues comme anormales, illégitimes, elles demeurent hors de l'édifice normatif de l'espace social considéré, et n'existeront que par l'intervention *permanente* de son promoteur sur les agents précis dont ce dernier veut modifier le comportement.

À travers sa démarche qui consiste à demander aux autres membres une saisine du Conseil de sécurité à propos du conflit rwandais, la délégation française au Conseil pose un nouveau problème à ses partenaires du Conseil : quel accueil doivent-ils réserver à sa demande ? Porter une question à la table d'un Conseil et influencer sur ses orientations sont des séquences d'actions soumises au « consentement » des autres membres. Conformément à nos postulats appliqués aux agents diplomatiques étudiés, nous accordons à l'activation des problèmes, des urgences, des risques de sanction sociale négative, une place essentielle dans le processus décisionnel individuel et collectif.

Dans le cadre de négociations multilatérales, la puissance exercée de façon bilatérale perdure : elle permet à une délégation de promettre à ses partenaires de nouveaux problèmes si ces derniers ne la suivaient pas dans le sens voulu, et ce en générant des incitations que les décideurs diplomatiques des États consultés auront du mal à refuser sans risquer la critique dans leur entourage, ou au contraire des menaces de rétorsion

constituant une réelle urgence à leurs yeux. Il est difficile d'imaginer la diplomatie française en mesure de persuader l'ensemble de ses partenaires par le seul recours à de telles mesures d'incitation et de rétorsion, néanmoins. Un degré de consentement de leur part est nécessaire, hors de toute démarche bilatérale de la diplomatie française. Un tel consentement s'enracinera dans une congruence d'« intérêts » – et de « désintérets » – entre délégations. Ces dernières trouvent souhaitable le projet de saisine défendu par la délégation française, ou elles n'y voient à tout le moins aucun inconvénient.

Contrairement à la conception rationaliste, les voies par lesquelles les délégations aboutissent à une telle conclusion ne sont pas entièrement étrangères à l'interaction elle-même, à la négociation et à son environnement en somme. Le cadre multilatéral valorise notamment une ressource, le langage, à la fois invocateur et producteur de règles sociales potentielles devenant des règles effectives, pratiques, à chaque fois que l'intention régulatrice est perçue et acceptée par autrui¹⁸. Par langage, il faut entendre, dans le contexte du Conseil de sécurité, l'argumentation. Par ses propos concernant son projet d'intervention onusienne au Rwanda, des propos dont la dimension illocutoire représente autant de signaux interprétés par ses collègues, la délégation française doit œuvrer à orienter les questionnements, les problèmes en germe dans l'esprit de ces derniers, afin de prévenir ceux capables de nuire à ses objectifs et de susciter ceux qui lui sont favorables. À l'idéal, aux yeux des membres du groupe, le confort réside dans l'absence totale de risques de mécontentement de la part d'agents entretenant certaines attentes et disposant de moyens de sanction à leur égard. Autrement dit, en reconnaissant à une délégation une influence particulière sur une question, ses partenaires du Conseil lui « délèguent » l'exercice de leur propre responsabilité en la matière. Ce faisant, ils engagent la crédibilité de leur diplomatie, en tant que membre du Conseil, à la mesure des attentes que les autres diplomaties du monde ou des agents extérieurs à l'espace diplomatique font peser sur ces États membres. Répondre à ces attentes, aussi faibles soient-elles, exige de la part des « délégataires » un minimum de précaution quant aux capacités des délégués à réaliser le travail qui est confié au Conseil d'une façon collégiale et à chacun de ses membres en particulier. La délégation française gagnera l'influence à laquelle elle prétend sur une question donnée d'autant plus facilement qu'elle offre à chacun de ses partenaires du Conseil le moyen de répondre aux problèmes que lui pose ladite question.

¹⁸ Voir Nicholas Onuf, *World of our Making, op. cit.*, p. 67-95, sur la formation des règles sociales dans le langage.

Resituer le recours bilatéral à la puissance à sa juste place par rapport au recours à l'argumentation destinée à l'ensemble des participants d'une négociation multilatérale n'est pas aisé. Le recours à la puissance signifie la mobilisation de ressources extérieures à l'interaction à l'encontre de certains agents participant à cette dernière pour modifier leur perception des problèmes posés dans la négociation. Il s'agit donc de *produire* directement de nouveaux problèmes spécifiques aux agents ainsi sollicités. Ici, l'argumentation vise pour l'essentiel à structurer les débats, c'est-à-dire à diffuser certains schèmes d'interprétation qui borneront le raisonnement de chaque négociateur, si possible au stade le plus précoce des débats. À elle seule, l'action discursive peut agir en faveur de l'activation chez autrui de tels problèmes et de la désactivation de tels autres. Elle veut répondre par anticipation aux problèmes que le projet défendu risque d'éveiller, et convaincre l'auditoire que le rejet du projet défendu aura des conséquences plus problématiques que sa validation, et ce *hors* de toute action imputable au promoteur du projet, c'est-à-dire sans exercice bilatéral de la puissance (au sens d'incitations et de menaces). La « malléabilité » des négociateurs croît lorsque les « intérêts » en présence, c'est-à-dire les risques de sanction négative dont il faut se prémunir, sont mal définis pour la plupart des membres.

Dans la réussite d'une telle entreprise argumentative interviennent des considérations de crédibilité et d'image. Dans une négociation au Conseil de sécurité, chaque prise de parole porte en elle un effet potentiel. Chacun porte une grande attention à ces prises de parole comme autant d'événements qui peuvent orienter les débats dans un sens espéré ou redouté, et, ce faisant, générer des sentiments de reconnaissance ou d'irritation, de confiance ou de défiance, entre des personnes physiques qui se connaissent et entretiennent des relations régulières. De tels sentiments ne manquent pas d'affecter les relations ultérieures entre ces personnes, et donc la capacité pour chacune d'entre elles d'obtenir d'autrui les appuis dont elle a pu bénéficier antérieurement à cette négociation. Chaque prise de parole est bien socialement sanctionnée.

Certes, les négociateurs entament les débats dotés d'un cadre de préférences plus ou moins préétablies. Mais le cas où le représentant diplomatique à l'ONU reçoit de sa capitale des instructions précises dont cette dernière attend le strict respect *ne constitue pas* nécessairement le modèle type des négociations. Ce négociateur peut percevoir dans ces instructions des choix opérés dans l'incertitude, sans grande conviction, souvent par habitude. Il peut ainsi faire le tri en fonction des attentes qui pèsent sur ses interlocuteurs (si elles existent, ce qui n'est pas toujours le cas), et en fonction des moyens disponibles pour répondre à ces attentes. S'il est capable de définir une autre ligne d'argumentation qui réponde aux attentes en question par d'autres voies qui lui semblent plus adé-

quates, il sait que son choix ne donnera lieu à aucune sanction négative au sein de l'appareil diplomatique national. Il peut même en espérer un surcroît de crédit, de prestige, au sein de cet appareil, et auprès des décideurs politiques. En revanche, s'il échoue, il ne bénéficiera plus du paravent que constituaient les instructions de sa capitale, et cet échec pourra lui être imputé¹⁹.

Notons enfin que l'argumentation renvoie à « un ensemble d'actes de langage planifiés, finalisés, s'adressant à un public dans un cadre institutionnel précis ». L'argument est, lui, défini comme une « une croyance présentée comme partagée » ou une « donnée factuelle présentée comme incontestable ». L'argumentation prend donc appui sur « un énoncé assuré » ou « accepté », l'argument, pour atteindre « un énoncé moins assuré » ou « moins acceptable », la conclusion²⁰. Une lecture « scolastique » de cette définition tend, cependant, à associer cet énoncé assuré, accepté – par lequel on défend une conclusion – à un énoncé fondé en raison, en logique. Or cette acceptation dudit énoncé n'a aucune raison de se limiter à des considérations de cohérence logique. Dans la pratique, la question du fondement logique de cette acceptation constatée dans un passé récent – donc de cette acceptabilité postulée pour un avenir proche – ne se pose pas : l'important pour l'agent est de constater que tel énoncé dans telle situation précise suscite toujours (ou presque) l'assentiment de tels interlocuteurs. Cet assentiment n'est pas nécessairement vigoureux, enthousiaste, fruit d'une délibération intérieure source de certitudes. Dans la plupart des cas parmi les innombrables « choix » opérés par les agents dans leur vie quotidienne, cet assentiment est au contraire « mou », dû à une absence de réaction, de problème perçu.

Nous soutenons ici que l'évocation d'une croyance normative reconnue comme légitime fournit de tels énoncés assurés, puisque la légitimité, comprise dans le sens décrit plus haut, est le domaine par excellence du confort mental, de l'absence de questionnement, de problème cognitif²¹. L'identification d'une idée légitime ne procède pas, elle non plus,

¹⁹ L'étude que nous évoquions relative à la négociation de la résolution 1422 a illustré ces marges de manœuvre que le représentant d'un État membre peut exploiter, en particulier s'il dispose des moyens de surmonter les préférences de sa hiérarchie bureaucratique en convainquant directement les décideurs politiques, le chef de l'État par exemple. David Ambrosetti, « S'opposer aux États-Unis au Conseil de sécurité », article cité.

²⁰ Christian Plantin, *L'argumentation*, Paris, Seuil, 1996, p. 8 et p. 24-25.

²¹ Selon Kathleen M. Mc Graw, « Manipulating Public Opinion with Moral Justification », in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 560, novembre 1998, p. 133, la force de tout argumentation fondée sur des motivations *morales*, qui renvoient à la poursuite de valeurs en vertu d'une notion de devoir,

d'une évaluation systématique des chances de succès. Des expériences par petites touches ouvrent des voies argumentatives, des voies de plus en plus empruntées à mesure qu'elles sont « défrichées » par les utilisations précédentes couronnées de succès. Dans cette perspective, dire une chose adéquate répond à l'identification préalable de *normes pratiques* selon lesquelles, par exemple, telle chose dite est très attendue, telle autre l'est moins mais elle a récemment prouvé qu'elle était constamment reconnue comme légitime, comme absolument normale, dans des situations similaires, et enfin telle autre est toujours jugée anormale, illégitime, inacceptable. Ainsi, formuler cette chose à dire requiert bien entendu l'usage de la « raison raisonnante », de la conscience discursive. Mais le choix de la dire ici et maintenant et de cette façon se nourrit en grande partie de l'observation préalable de régularités et d'un pari que ces régularités se répéteront à ce moment précis, une observation et un pari qui seront opérés de façon essentiellement pratique.

Si l'argumentation constitue un « ensemble de techniques conscientes ou non de légitimation des croyances et comportements »²², cette légitimation emprunte davantage à des idées légitimes évoquées sans être discutées dans leur applicabilité à la situation précise, qu'à des raisonnements logiques capables de fonder au plan éthique cette légitimation de croyances et de comportements. Comme nous l'avons dit, l'effort mental, réflexif, plus ou moins approfondi de la plupart des agents dans la plupart des cas est orienté vers la définition du comportement adéquat, c'est-à-dire attendu d'eux sous peine de risquer des sanctions négatives menaçant leurs positions et leurs identités. Un tel effort tend à s'estomper lorsque le risque perçu diminue. Tout se joue ici dans les assimilations et analogies dans les typifications pratiques opérées par les uns et les autres.

Prenons l'idée humanitaire : elle inspire des normes de comportement initialement consacrées à réguler les façons de faire la guerre, et pourtant, elle peut être invoquée comme unique fondement d'une action guerrière en soi contre la République de Yougoslavie en 1999 sans susciter de grands problèmes cognitifs parmi les observateurs de cette guerre. Le lien entre l'idée humanitaire et cette action militaire peut être discuté et défendu. Mais nous demeurons bien en présence de deux normes de comportement différentes : « ne franchis pas telle limite dans

d'obligation, réside dans son aptitude à faire l'économie de descriptions factuelles justiciables d'un test empirique, et d'une réfutation.

²² Christian Plantin, *op. cit.*, p. 24. La distinction entre techniques « conscientes » et techniques « inconscientes » peut renvoyer à l'opposition entre une démarche mentale méthodique opérée dans la conscience discursive de l'agent, et une démarche inscrite dans la pratique, dans sa conscience pratique.

l'exercice de la guerre » dans un cas, « bombarde le pays qui a franchi ces limites » dans l'autre. Cela renvoie en particulier aux normes pratiques qui régulent le fonctionnement du Conseil de sécurité face au recours à la violence physique.

II. La mobilisation du Conseil de sécurité : Mots attendus, mots légitimes en matière de conflits armés en 1990-1994

La pratique argumentative des membres du Conseil de sécurité de l'ONU, telle que celle de la délégation française sur le dossier rwandais, révèle une grande sensibilité aux évolutions discursives de la part des membres du Conseil, comme autant d'indices des attentes auxquelles chacun souhaite répondre pour renforcer sa crédibilité vis-à-vis du groupe. Ces évolutions discursives ont particulièrement affecté le lien que ces normes pratiques entretiennent avec l'objectif officiel du Conseil de sécurité en vertu de son mandat prévu par la Charte, la préservation de la paix et de la sécurité internationale, dans le sens d'une interprétation « humanitaire » accrue de ces responsabilités de pacification et de stabilisation internationale. En témoignent les pratiques discursives destinées à légitimer d'une part l'inscription d'un nouveau dossier à l'ordre du jour du Conseil, et d'autre part la mobilisation de ressources institutionnelles diverses *via* le Conseil, en particulier des formes d'interventionnisme militaires au cœur de conflits. Avant de développer ces points, nous proposons en préalable une retranscription ethnographique de certaines règles propres au processus de mobilisation de l'ONU, qui vont éclairer les pratiques légitimatrices étudiées.

A. Quelques règles en vigueur dans la mobilisation du Conseil de sécurité

L'investigation empirique du fonctionnement de la gestion des conflits au Conseil de sécurité de l'ONU nous a permis d'identifier quelques règles formelles et (surtout) informelles qui interviennent dans le travail social opéré par les diplomates qui siègent au Conseil en vue de mobiliser ce dernier sur une situation de « crise » donnée. Ces règles peuvent être exposées d'une façon séquentielle, depuis l'inscription à l'ordre du jour du Conseil jusqu'à l'adoption d'une résolution (ou non) et le désengagement du Conseil.

Premièrement, c'est à la délégation qui préside le Conseil pour un mois qu'il incombe d'établir l'ordre du jour durant le mois de sa présidence. Une grande partie de cet ordre du jour s'impose de fait au président, puisqu'elle relève de questions déjà ouvertes et qui sont soumises à réexamen régulier selon un calendrier préétabli, en particulier pour le renouvellement des mandats des opérations de paix de l'ONU au mo-

ment où ces mandats arrivent à leur terme. Toutefois, le président du Conseil peut inscrire de nouveaux sujets, voire retarder certains points initialement prévus au profit de sujets jugés brûlants.

Pour une telle inscription d'une nouvelle question, néanmoins, le président doit demander l'accord de tous les autres membres du Conseil. C'est là une règle coutumière « rencontrée » sur le terrain. Tant qu'une seule délégation s'y oppose, le président ne peut passer outre, sans risquer de provoquer une réaction de mécontentement de la part de l'État réfractaire et d'éventuels soutiens soucieux de voir cette règle coutumière respectée.

Bien entendu, le refus initial d'une ou plusieurs délégations ne signifie pas l'abandon du projet, mais bien le commencement de tractations entre délégations pour convaincre le ou les réfractaires. Souvent, ces tractations prennent la forme du « *tit for tat* », du « prêté pour un rendu » souligné dans la littérature néo-institutionnaliste libérale des relations internationales²³. En effet, une délégation souhaitant cette inscription par le président du Conseil pourra s'adresser directement aux délégations réfractaires pour leur demander d'accepter cette inscription, mais ce faisant, la première se place en position de débiteur vis-à-vis des secondes, qui ne manqueront pas de demander la monnaie de leur pièce lorsqu'un sujet les intéressera fortement. Grâce à une forte institutionnalisation de leurs relations – due à une présence constante au Conseil –, les délégations des États membres permanents entretiennent souvent ce type d'échanges.

Notons ici une solution de compromis relativement fréquente, celle qui consiste à entamer une première discussion sur le sujet controversé à la table du Conseil lorsque sont abordés les « points divers », en fin de séance. Ensuite, au cas où une délégation souhaiterait soumettre un texte au vote des membres du Conseil, tel qu'une déclaration présidentielle qui sera lue par le président du Conseil à l'issue de la séance, ou alors une résolution du Conseil (les points divers ne s'y prêtent pas), le sujet pourra être traité sous des points génériques déjà prévus à l'ordre du jour (par exemple le point « paix et sécurité en Afrique », régulièrement traité au Conseil). C'est ainsi que, durant le printemps 2008, les délégations occidentales du Conseil ont obtenu la discussion, au point « paix et sécurité en Afrique », d'une résolution visant à condamner le Zimbabwe pour la répression qui a suivi les élections du 29 mars 2008, et ce en vue de surmonter les réticences d'autres membres (en particulier l'Afrique du Sud) d'inscrire la question à l'ordre du jour. Le texte discuté ne fut

²³ Robert Axelrod et Robert O. Keohane, « Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions », in Kenneth A. Oye (ed.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p. 226-254.

d'ailleurs jamais adopté, du fait des réticences trop importantes d'autres membres du Conseil.

Cela renvoie à l'étape suivant l'inscription d'une question à l'ordre du jour : la discussion des textes traduisant les positions du Conseil vis-à-vis de cette question et érigeant des dispositifs en réponse. Cette discussion procède par consultations informelles, dans une salle équipée à cet effet en marge de l'enceinte du Conseil de sécurité, et bien sûr dans les couloirs. Ces consultations sont parfois précédées de réunions dans les missions permanentes d'États membres de l'ONU à New York entre délégations soucieuses d'atteindre une position commune avant les consultations entre membres du Conseil (par exemple, les délégations des États membres de l'Union européenne).

Lors de ces consultations informelles, tous les leviers diplomatiques « traditionnels » restent disponibles. Au plan « bilatéral » (voire interindividuel) en marge de ces consultations, on pensera à l'échange de bons procédés, à la mise en jeu de relations de bonne entente, mais aussi aux incitations ponctuelles ou encore aux menaces de mesures de rétorsions, et ce y compris sur de tout autres dossiers, ce qui permet de souligner la fongibilité des ressources dans ces négociations diplomatiques.

Mais le « jeu » se joue également au cœur de la discussion multilatérale, à travers l'effet que les négociateurs peuvent produire sur leurs pairs et sur le cours de la négociation. Cela pousse les diplomates à consacrer une énergie considérable à l'élaboration d'arguments politiquement acceptables mais aussi juridiquement solides.

Aussi, à l'appui de leurs arguments, ces diplomates invitent régulièrement des représentants d'États non membres du Conseil mais directement concernés par la question débattue pour qu'ils s'expriment devant le Conseil, sans droit de vote (en application de l'article 37 du règlement intérieur provisoire du Conseil), ou encore des représentants d'organisations spécialisées sur la question et/ou agissant sur le terrain. À ce propos, invoquer l'existence de mouvements de plaidoyer et de mobilisation publique en cours sur la scène médiatique internationale constitue parfois une ressource pour agir sur les négociateurs, comme nous allons l'illustrer, ce qui laisse d'ailleurs percevoir l'importance des relations entretenues par une diplomatie ou par le représentant à New York lui-même avec des journalistes et avec des organisations engagées dans le plaidoyer.

Ces tractations visent à obtenir un texte dont on espère traditionnellement un vote positif unanime (en particulier dans la tradition diplomatique française). Mais cet objectif souffre d'un nombre croissant de blocages, qui caractérise les relations aujourd'hui difficiles entre les diplomaties les plus interventionnistes au sein du Conseil de sécurité en

matière de régulation des conflits armés « périphériques » (États occidentaux) et celles qui y sont hostiles au nom du principe de la souveraineté des États²⁴. Dans les faits, l'objectif reste bien entendu le vote positif de neuf membres, sans aucun vote négatif provenant d'un membre permanent.

En général, une délégation s'engage davantage que les autres dans la rédaction du texte, dans les tractations entre délégations dans les couloirs, parce qu'elle s'intéresse davantage au sujet, et/ou parce qu'on lui reconnaît une prééminence sur ce dossier : on dira que cette délégation « a le *lead* » sur ce dossier. D'ailleurs, une délégation qui s'engage pour obtenir de ses pairs l'inscription d'un dossier à l'ordre du jour peut être considérée comme une candidate au leadership sur ce dossier. Cet aspect fait l'objet d'un développement approfondi dans le cinquième chapitre de cet ouvrage.

Pour clore cet examen du processus de mobilisation du Conseil, il reste à en évoquer la dernière phase, la fin de l'engagement onusien. Et cette phase est significative : il n'existe aucune formule faisant écho au « décide de demeurer saisi de la question », cette phrase de la liturgie onusienne qui conclut toute résolution du Conseil (dernier alinéa). Autrement dit, les délégations membres n'annoncent jamais – à notre connaissance – qu'elles décident de *dessaisir* le Conseil d'une question, de clore un dossier ouvert à sa table, de « sortir du jeu ». Le sujet disparaît simplement de l'ordre du jour. Mais formellement, il n'est jamais clos.

Bien sûr, les décisions de redéployer ou de cesser des opérations de paix de l'ONU ne sont pas rares, quels que soient les résultats de ces opérations, entre échec et succès. Il en fut ainsi le 30 juillet 2008, lorsque le Conseil mit fin à la l'UNMEE, la mission de paix déployée en 2000 à la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie. Ces décisions sont facilitées par la forme des mandats octroyés aux missions de paix de l'ONU. Après l'ONUC au Congo en 1960 à 1964, des délégations mécontentes de la gestion très volontariste de cette opération par le Secrétaire général Dag Hammarskjöld plaidèrent avec succès pour l'adoption de mandats à durée délimitée (six mois) renouvelables. Ainsi, en cas d'absence de décision par absence de majorité qualifiée ou du fait d'un veto d'un membre permanent, le mandat de l'opération expire automatiquement. À ce stade, déployer de nouveau des Casques bleus sur ce même terrain exigera l'adoption d'une nouvelle résolution fixant le mandat de ce qui

²⁴ Ce constat, fréquent dans les milieux diplomatiques, semble avoir également marqué l'envoyée spéciale et le correspondant du quotidien *Le Monde* (Natalie Nougayrède et Philippe Boloïon) à la dernière Assemblée générale de l'ONU. *Le Monde*, « À l'ONU, les Occidentaux aux prises avec les puissances émergentes », 22 septembre 2008.

sera une nouvelle opération, d'où l'apparition d'un levier de pression sur les membres du Conseil à l'approche de l'échéance du mandat d'une opération de paix, via la mise en péril de cette opération (et ce y compris sur de tout autres sujets que la situation liée à cette opération précise), comme nous allons l'illustrer plus bas. Notons ici l'existence d'une possibilité de « prorogation technique » (*row over*) du mandat dont le renouvellement serait en cours de négociation, pour 24 ou 48 heures. Cette solution technique permet aux membres du Conseil de sécurité d'éviter qu'une force de l'ONU se retrouve déployée sur le terrain illégalement (car sans mandat) en cas de désaccord persistant pour le renouvellement de son mandat.

La description de ces quelques règles routinières ne permet toutefois pas de comprendre comment ces règles sont manipulées, investies, actualisées par les acteurs qui font agir l'ONU (ou non). Or là réside la valeur politique des choix opérés par les acteurs. Ces règles doivent être selon nous analysées au regard des attentes collectives que les délégations membres du Conseil font peser sur ceux qui demandent la mobilisation de ses partenaires sur un dossier donné, et qui, vraisemblablement, prétendent à une position d'influence (plus ou moins exclusive ou partagée) sur la gestion de ce dossier. De la capacité du « demandeur » à répondre à ces attentes dépendront la reconnaissance et la préservation d'une position d'influence. Et de la même manière, il est important de comprendre les attentes qui pèsent sur les partenaires du (ou des) candidat(s) à l'influence sur un dossier donné, attentes collectives qui définissent le domaine du probable et de l'improbable, de l'acceptable et de l'inacceptable, à un temps *t*, dans la façon de piloter le travail diplomatique multilatéral dans la gestion des « crises ».

B. L'inscription d'un dossier à l'ordre du jour : obstacles normatifs dans l'immédiat après-guerre froide

Saisie du dossier rwandais par sa hiérarchie, la délégation française à l'ONU doit évaluer sa capacité à produire les pratiques les plus attendues – car reconnues comme les plus légitimes – en matière d'inscription à l'ordre du jour du Conseil de sécurité en cette année 1993, pour espérer obtenir le consentement de tous les membres du Conseil²⁵. Il faut donc retracer les voies par lesquelles la délégation française s'est assurée de ce consentement unanime à propos du Rwanda. Nous avons relevé trois sources potentielles de problèmes, trois considérations qui font l'objet d'attentes clairement identifiées par les délégations concer-

²⁵ En mars 1993, outre les quatre autres permanents, ces membres sont : le Brésil, le Cap-Vert, Djibouti, l'Espagne, la Hongrie, le Japon, le Maroc, la Nouvelle-Zélande (qui préside le Conseil en ce mois de mars), le Pakistan, et le Venezuela.

nant l'acceptabilité d'un nouveau dossier (tel que le dossier rwandais) à la table du Conseil : le respect du principe de souveraineté, le respect des zones d'influence prioritaire voire exclusive des membres les plus influents, et la prise en compte des réticences budgétaires des principaux contributeurs des opérations de maintien de la paix. Ce sont là des attentes qui contraignent les diplomates siégeant au Conseil de sécurité souhaitant obtenir l'inscription d'un dossier à l'ordre du jour du Conseil pour engager collectivement ce dernier dans la gestion de ce dossier. De telles normes trouvent leur raison d'être dans un univers mental marqué par des logiques de forte rivalité, que l'on a souhaité domestiquer en vue de les rendre compatibles, autant que possible, avec l'exercice collectif du mandat confié aux membres du Conseil de sécurité. Les attentes qui procèdent de relations de rivalité ne disparaissent donc pas dans l'esprit des diplomates siégeant au Conseil de sécurité. Elles sont attendues de tous par tous, mais formulées autrement.

*1. Le principe de souveraineté :
éviter les marques de l'ingérence*

Comme l'énonce la Charte des Nations unies dans son article 2 alinéa 7, les prérogatives de l'ONU ne sauraient grever la souveraineté juridique reconnue aux États membres. L'attention du Conseil se porte sur les déstabilisations au plan international, régional, et non au plan proprement intérieur. Si le principe connaît une rapide érosion au cours des années 1990 au nom de considérations humanitaires, en octobre 1990, néanmoins, la souveraineté conserve toute sa valeur. La diplomatie française l'évoque pour laisser entendre que sa réaction armée au Rwanda, pourtant officiellement limitée à la protection des ressortissants français, intervient dans un contexte d'agression extérieure à l'encontre du Rwanda pour placer l'action française de protection en cours en conformité avec ce principe de souveraineté supposé légitime aux yeux de toutes les délégations²⁶. Cette position a pu rapidement sembler fragile à certains : l'« agression » en question est l'œuvre de Rwandais Tutsi qui se sont réfugiés en Ouganda après que la monarchie Tutsi fut chassée par la force dès 1959. Et l'éventualité d'un retour pacifique était disqualifiée par l'esprit revancharde des réfugiés Tutsi et par l'absence d'initiative en ce sens de la part de la dictature de Juvénal Habyarimana au fil des années.

En Afrique de l'Ouest, le gouvernement de Sierra Leone accorde la même validité à ce principe de non-ingérence armée lorsqu'il informe le Conseil de sécurité par lettre en date du 10 avril 1991 des attaques

²⁶ David Ambrosetti, *La France au Rwanda*, Paris, Karthala/CEAN, 2000, p. 54.

menées dès le 3 avril sur son propre territoire par le *National Patriotic Front of Liberia*, la rébellion de Charles Taylor en lutte pour le pouvoir au Liberia voisin, pour ainsi se voir reconnaître le droit de riposter, et espérer une mobilisation du Conseil²⁷. Pourtant, ces ingérences dénoncées ne suscitent aucune réaction immédiate du Conseil, entièrement mobilisé par l'Irak. De fait, les contextes de rébellions plus ou moins liées à des appareils étatiques étrangers souhaitant accélérer des changements de régimes n'ont rien de nouveau aux yeux des membres du Conseil. La confrontation Est/Ouest a constitué un environnement fortement incitatif en la matière (Cambodge, Angola, Corne de l'Afrique, etc.), comme autant de précédents, de sources d'apprentissage pour les diplomaties siégeant au Conseil.

Collectivement, toutefois, les membres du Conseil ne s'autorisent pas encore aisément, en 1991, à débattre de crises concernant les affaires intérieures d'un État sans s'entourer d'une série de précautions pour éviter leur mise en cause pour violation du principe de souveraineté, en particulier de la part du Groupe des 77. Cela explique l'accent porté sur le caractère « exceptionnel », « unique », des situations rencontrées, dans les résolutions ultérieures autorisant les interventions sous mandat « humanitaire » de l'ONU du début des années 1990. Ces précautions verbales promues ont tôt fait de disparaître, par exemple dans la résolution 1080 autorisant une force multinationale pour le Zaïre en novembre 1996²⁸. L'aptitude onusienne à répondre aux conflits armés fut paralysée par cette double contrainte normative liée d'une part au respect formel du principe de souveraineté conditionnant toute action de l'Organisation à l'obtention de l'accord formel des États concernés par cette action, et d'autre part à la rivalité de guerre froide source d'ingérences politiques officieuses de la part des membres permanents et donc de paralysie de l'Organisation soumise au pouvoir décisionnel de ces derniers, à travers leur droit de *veto* et leur poids diplomatique.

Dès lors, les délégations invitées à accepter l'inscription du dossier rwandais à l'ordre du jour du Conseil doivent d'abord être convaincues que le gouvernement directement concerné par la crise accepte une telle intervention onusienne en faveur de la paix. Depuis octobre 1990, la

²⁷ Letter dated from the permanent representative of Sierra Leone to the United Nations addressed to the Secretary-General, 10 avril 1991, S/22474.

²⁸ Voir le rapport établi le 12 octobre 1999 à la demande du gouvernement hollandais : Advisory Council on International Affairs, Advisory Committee on Issues of Public International Law, *Humanitarian Intervention*, n° 13, 2000, p. 940. Créé en 1964 au sein de l'ONU par des gouvernements de ce qui était appelé le Tiers Monde, le groupe des 77 réunit aujourd'hui 132 États de tous les continents, y compris des pays d'Europe orientale. Ce groupe est connu pour son attachement à la défense du principe de souveraineté et d'égalité des États.

diplomatie française appuie les efforts de paix engagés par les États voisins, et en particulier par les autorités tanzaniennes. Elle convainc le président rwandais d'engager des discussions directes avec le FPR, après que celui-ci a rejeté les promesses faites par le gouvernement rwandais à Dar es-Salaam en février 1991 de favoriser le retour de tous les réfugiés, au motif qu'il avait été exclu de ces négociations. Elle pousse également à un partage du pouvoir entre le parti présidentiel et l'opposition politique à Kigali. Autant de choses auxquelles le président rwandais se soumet au cours de l'année 1991 et surtout en 1992. L'OUA, la Tanzanie, le Zaïre, le Burundi, l'Ouganda, mais aussi la France, les États-Unis et la Belgique accompagnent ces négociations en apportant un appui diplomatique et une garantie extérieure pour renforcer la confiance entre les parties, notamment *via* des observateurs déployés dans des zones tampons au nord du pays et *via* leur représentation au sein de la nouvelle Commission politique et militaire mixte paritaire.

En janvier et février 1993, ces garants extérieurs ont vu les tensions considérables qui divisent les représentants du gouvernement au cours des négociations à Arusha entre eux et avec les durs du parti présidentiel à Kigali depuis l'été 1992. Ils ne peuvent ignorer que ces durs du MRND et la Coalition pour la Défense de la République contrôlent le gouvernement à Kigali et poussent les *interahamwe* à des violences contre les négociateurs à Arusha et contre les partis d'opposition qui soutiennent les concessions faites au FPR. Les massacres sont également perpétrés par des escadrons de la mort contre des Tutsi et des Hutu modérés, même si une accalmie accompagne la visite d'une commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda en janvier 1993. Le FPR reprend les armes le 8 février en dénonçant cette situation laissée sans condamnation internationale forte. Il double ainsi le territoire qu'il contrôle, en s'approchant de Kigali²⁹.

C'est après cette reprise des combats et un engagement militaire accru au Rwanda pour stopper l'avancée des rebelles que Jean-Bernard Mérimée, représentant de la France à l'ONU, obtient que le Conseil de sécurité discute la question rwandaise et que le Secrétaire général dépêche, à la demande formelle des gouvernements rwandais et ougandais, une mission de bons offices pour examiner la possibilité d'un déploiement d'observateurs de l'ONU à la frontière entre les deux pays. Parallèlement à un nouvel engagement tanzanien pour la paix, le Conseil de sécurité s'oriente vers un déploiement de l'ONU au Rwanda, avec la résolution 812 du 12 mars³⁰. En séance publique, le représentant du

²⁹ Gilbert Khadiagala, article cité, p. 469-472.

³⁰ Kigali et Paris demandent formellement que le cessez-le-feu décidé par le FPR le 21 février 1993 et accepté le lendemain par le gouvernement rwandais soit supervisé

Rwanda réitère sa demande d'une intervention internationale dans son pays. Le vote du texte pour la création de la MINUAR (résolution 872 du 5 octobre 1993) se fait en présence du ministre rwandais des Affaires étrangères à la table du Conseil. Par ailleurs, les délégués français s'attachent dès les premières consultations du Conseil à afficher, par les voix de leurs partenaires de la délégation djiboutienne, un effort important de consultation avec l'OUA, également impliquée dans le processus de paix et qui envisage un temps d'envoyer des observateurs pour appuyer les efforts de paix des belligérants. En cela, les auteurs de cette initiative à l'ONU gagnent le consentement de délégations qui, comme celle du Royaume-Uni, se disent attachées au désengagement des États occidentaux en Afrique et au principe de délégation régionale, et se réjouissent ainsi de la résolution 872 qui crée la MINUAR en coordination avec l'OUA, véritable « réponse africaine à un problème africain », véritable « succès » de l'organisation régionale africaine³¹.

2. Zones d'influence et (dés-)intérêt de puissance

Une autre raison du désintérêt du Conseil vis-à-vis des conflits au Rwanda ou au Liberia et en Sierra Leone au début des années 1990 est que la réaction du Conseil aux agressions extérieures comme plus tard l'ingérence du Conseil dans les affaires intérieures d'un État avec mandat humanitaire s'arrêtent là où commence l'influence des membres. C'est là notre deuxième condition pour une saisine du Conseil. Les diplomates siégeant au Conseil ont à l'esprit les zones d'influence revendiquées avec succès (c'est-à-dire socialement reconnues et sanctionnées) par certains membres, et en particulier les membres permanents. Ils postulent que la délégation de l'État membre jouissant d'une influence prépondérante dans une zone en crise, comme la France au Rwanda, s'attend à être consultée en priorité par quiconque souhaiterait voir le Conseil inscrire cette crise à l'ordre du jour, afin de s'assurer de son consentement. Une configuration préférable consiste à voir la délégation

par des observateurs sous mandat de l'ONU. Le 4 mars 1993, le chargé d'affaire par intérim de la mission permanente du Rwanda auprès de l'ONU et l'ambassadeur Mérimée adressent chacun une lettre (S/25363 et S/25371) au Président du Conseil de sécurité pour demander une réunion immédiate du Conseil au sujet de la situation au Rwanda. Selon le journal *Le Monde*, la délégation française dépose le 5 mars un projet de résolution demandant au Conseil la constitution d'une force internationale neutre en liaison avec l'OUA en vue d'occuper une « zone tampon » séparant les belligérants. « Rwanda : Consultations à l'ONU sur un projet de résolution », *Le Monde*, 11 mars 1993, p. 3. Le Conseil « invite également le Secrétariat général à examiner la demande du Rwanda et de l'Ouganda pour le déploiement d'observateurs à la frontière entre ces deux pays » S/RES/812, §3.

³¹ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbaux des séances publiques du 12 mars 1993 (S/PV.3183) et du 5 octobre 1993 (S/PV.3288).

gation française saisir elle-même le Conseil, ou du moins manifester son consentement à ce qu'un autre État membre le fasse et s'engage dans la résolution de la crise.

On perçoit ici l'importance des moyens inégaux de persuasion dont disposent les diplomates : les conflits au Tibet, en Tchétchénie, au Proche-Orient ou hier en Algérie « française » illustrent les capacités de blocage des membres permanents. Des réticences identiques expliquent en partie l'absence du dossier indo-pakistanaï à la table du Conseil, aucun membre ne voulant forcer ces gouvernements, des partenaires politiques et commerciaux importants, à accepter une gestion onusienne de leur différend dont ils ne veulent pas, surtout lorsqu'un État très lié à l'un d'entre eux siège au Conseil et se fait l'écho des ces réticences (comme l'Île Maurice en 2002, très proche de l'Inde, alors que l'idée de saisir le Conseil de sécurité circulait). La délégation qui décide de bloquer la saisine du Conseil de sécurité s'expose certes au risque d'un discrédit comme « gestionnaire » du conflit en cours si la plupart des autres membres, et en particulier les plus influents d'entre eux, jugent la question importante et urgente. Encore faut-il que de telles pressions surmontant les réticences en présence soient effectivement exercées par d'autres membres.

Le pendant négatif à cette grammaire renvoie au risque de passivité du Conseil en cas d'absence d'un membre qui soit particulièrement intéressé par la région en conflit : le champ s'en trouve ouvert au volontarisme de chacun, c'est-à-dire le plus souvent au désintérêt de tous. C'est le cas lors de l'éclatement des conflits dans la région du fleuve Mano. Après la Côte d'Ivoire, puissance régionale membre de la CE-DEAO, et les autres membres africains du Conseil (le Zaïre et le Zimbabwe), tous réticents à un engagement pour des raisons de souveraineté (l'implication ivoirienne indirecte dans le conflit s'ajoute à cette réticence de principe), la délégation potentiellement la plus intéressée par le conflit est celle des États-Unis, liés de longue date au Liberia. Mais la première puissance mondiale affiche rapidement, par les voix de Herman Cohen puis du Secrétaire d'État, Warren Christopher, son refus d'impliquer des forces américaines ou onusiennes dans ce conflit, en appelant à une prise en charge de la question par les États voisins³². Le

³² L'*American Colonization Society* a permis la naissance du Liberia. Des compagnies américaines ont investi au Liberia dans l'industrie sidérurgique, métallurgique, et dans la culture d'hévéa (pour *Firestone*). On y trouve également une station de navigation *Omega* destinée aux sous-marins américains, une base régionale de la CIA et d'un réémetteur de la *Voice of America*. Le Département d'État américain a soutenu le régime de Samuel Doe au cours des années 1980. Niagalé Bagayoko-Penone, *op. cit.*, p. 68-69 ; International Crisis Group, « Africa Briefing. Liberia : Unraveling », Freetown/Bruxelles, 19 août 2002, p. 6 ; Peter J. Schraeder, article cité,

premier rapport du Secrétaire général sur le Liberia date du 12 mars 1993 et l'envoi d'une mission onusienne d'observation a lieu en septembre 1993. Et, après l'élection de Charles Taylor en 1997, il faut attendre août 2003 et le départ négocié de ce dernier pour voir les premiers Casques bleus se déployer dans les rues de Monrovia.

Dès 1991, le conflit libérien s'étend en Sierra Leone. Là encore, les attaques perpétrées dès le 3 avril 1991 par des éléments du *National Patriotic Front of Liberia* contre les forces armées sierra-léonaises sur leur territoire ne provoquent pas la saisine du Conseil. Alors que ces attaques se muent en guerre civile, menée par le *Revolutionary United Front* (RUF), rébellion dont le chef, Foday Sankoh, est appuyé par Charles Taylor, l'engagement de l'ONU commence seulement en décembre 1994, sous la forme d'une médiation politique, par l'envoi en Sierra Leone d'un fonctionnaire du Secrétariat puis la nomination en février 1995 d'un envoyé spécial du Secrétaire général. Le déploiement de troupes onusiennes (d'observateurs puis de Casques bleus) n'interviendra qu'à partir de 1998³³. Dans ces deux conflits interdépendants, l'engagement du Conseil de sécurité a résulté d'une implication croissante de la part des deux puissances à qui les membres du Conseil de sécurité reconnaissent une influence et une « responsabilité » particulières, les États-Unis pour le Liberia et le Royaume-Uni pour la Sierra Leone. L'engagement du Conseil pour la région s'est déroulé au rythme que ces deux membres permanents ont bien voulu insuffler. Comme souvent en matière d'opérations de paix dans des conflits jugés très périphériques, l'engagement naît d'un échange de bons procédés entre membres du Conseil. Dans le cas de la création de la Monusil en Sierra Leone en 1998, Jean-Marc Châtaigner note que « le soutien apporté par la France au Royaume-Uni pour le déploiement d'une mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone a trouvé sa réciproque dans la neutralité britannique vis-à-vis du déploiement de la force des Nations unies en République centrafricaine. Le feu vert également donné par la France au début du mois de juillet 2000 à un travail d'enquête approfondi sur l'implication du Liberia dans le conflit sierra-léonais (...) a trouvé une contrepartie dans l'assouplissement des positions britanniques sur le conflit congolais qui, à partir de cette date, ont moins

p. 196 ; Emmanuel Kwezi Aning, *Managing Regional Security in West Africa : Ecomog, Ecomog and Liberia*, Copenhagen, Centre for development research, Working paper 94.2, 1994, p. 9.

³³ Jean-Marc Châtaigner, *L'ONU dans la crise en Sierra Leone. Les méandres d'une négociation*, Paris, CEAN-Karthala, 2005, p. 51-52. Charles Taylor agit en réponse à l'engagement initial en 1990 du président sierra-léonais, Joseph Momoh, contre sa rébellion, et en vertu des importants gisements de diamants existant à la frontière entre le Liberia et la Sierra Leone.

cherché à y protéger ouvertement les intérêts rwandais et ougandais »³⁴. Et l'on pourrait retrouver la même entente, entre Français et Américains cette fois, à propos du soutien apporté par les premiers à une implication onusienne croissante au Sud-Soudan dès 2004 en échange d'un appui des seconds au déploiement de Casques bleus en Côte-d'Ivoire.

Face au conflit qui éclate au Rwanda en octobre 1990, le désintéret règne également au Conseil de sécurité et, là encore, l'inscription du dossier à l'agenda du Conseil en mars 1993, soit deux ans et demi plus tard, est le fait de la délégation jugée la plus influente et la plus concernée par le sort du Rwanda, la délégation française. Au cours de la première séance publique consacrée au Rwanda, le 12 mars 1993 pour le vote à l'unanimité de la résolution 812, seuls quatre délégations prennent la parole : le Rwanda, invité pour l'occasion, le Maroc et Djibouti, deux délégations proches de Paris, et la France, qui insiste sur son soutien apporté « aux Rwandais » et sur ses efforts en faveur d'une implication du Conseil de sécurité pour que ce dernier appuie les efforts de paix en cours en Tanzanie entre les belligérants rwandais. Lors de la séance du 22 juin 1993, la deuxième séance publique consacrée au Rwanda, seule la délégation française prend la parole pour se réjouir de la création de la Mission d'observation entre l'Ouganda et le Rwanda à travers la résolution 846 votée à l'unanimité. Pour les autres membres, le conflit en cours concerne le Rwanda et l'Ouganda (puisque le FPR attaque le Rwanda depuis l'Ouganda et est armé par ce dernier), soit deux régimes liés à des membres permanents du Conseil, la France et les États-Unis. C'est donc à ces membres qu'il revient de trouver un accord sur la possibilité d'un traitement onusien de la question. Le Groupe international d'éminentes personnalités nommées par l'OUA révèle dans son rapport que le processus de paix à Arusha a donné lieu à une sorte de concurrence entre l'OUA et l'ONU pour déterminer laquelle de ces deux organisations assurerait le maintien de la paix et le suivi de l'accord. Selon ce Groupe, « à l'exception de la France (et du Rwanda lui-même dont le mandat temporaire au Conseil de sécurité commença par pure coïncidence le 1^{er} janvier 1994), les membres du Conseil de sécurité ne s'intéressaient pas beaucoup aux problèmes du Rwanda. Si le contrôle de l'application des Accords d'Arusha avait été confié à l'OUA ou à un groupe d'États sous-régional, le Rwanda serait au moins resté au centre des préoccupations. Lors des délibérations à Manhattan, le Rwanda n'était qu'un petit pays d'Afrique centrale dont le Conseil de sécurité ne connaissait pas grand-chose, à part qu'il était en marge des préoccupations économiques ou politiques générales de quiconque sauf de la France ». Il faut dire que l'envoi précipité d'une force française au

³⁴ Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 23.

Rwanda en octobre 1990 signifiait bien aux autres membres du Conseil de sécurité que Paris était décidé à assumer son rôle traditionnel de protecteur militaire, y compris sous la bannière multilatérale de l'ONU³⁵.

Ainsi, que la France soit celle qui propose la saisine du Conseil sur la question rwandaise est dans l'ordre des choses. Seule la mise en cause de l'Ouganda comme soutien du FPR constitue un problème en ce qu'elle engage également la diplomatie américaine. Celle-ci doit faire savoir aux autres membres du Conseil si elle est disposée à voir le Conseil s'engager dans ce dossier ou non. Ce motif d'attention vis-à-vis de la réaction américaine conduit à notre troisième considération, celle relative au risque d'inflation budgétaire de l'ONU.

3. Contraintes budgétaires et logiques de sous-traitance

L'inaction du Conseil ne renvoie pas seulement à cette donne géopolitique relative à l'identité du membre demandant la saisine. Les délégations souhaitant engager l'ONU dans une situation de crise doivent compter avec une autre source de réticence visible dès la fin des années 1980, la troisième que nous évoquons après le respect de la souveraineté des États et des zones d'influence des plus puissants d'entre eux. À cette date, la diplomatie américaine est consciente des espoirs que le réchauffement Est/Ouest lié à la *Perestroïka* suscite quant à un renouveau onusien. Elle-même recourt à la rhétorique d'un « Nouvel ordre mondial » organisé autour de l'ONU lorsqu'elle veut fédérer l'ensemble des diplomaties contre l'Irak en 1990-1991. Vu de New York, du fonctionnement quotidien du Conseil de sécurité, l'impression diffère : dès 1990, les délégués américains, comme leurs homologues russes, opposent fréquemment des réserves aux propositions d'intervention, en particulier sur le continent africain, au nom de considérations budgétaires – et on ne saurait nier la nature politique du choix de limiter les dépenses publiques consacrées à l'ONU au profit d'autres dépenses de politique internationale.

Pendant la présidence de Ronald Reagan, les États-Unis accumulent d'importants arriérés de paiement à l'égard de l'ONU. Cette dette est utilisée comme levier de pression contre l'Organisation, en conditionnant chaque versement à la satisfaction de certaines préférences américaines, dont la réduction de la quote-part américaine. La pression financière américaine transparaît dès 1990 à propos du Cambodge, de l'ex-Yougoslavie, de la Somalie et d'autres conflits en Afrique subsaharienne. Herman Cohen le reconnaît lorsqu'il quitte le Département d'État : « Tant les États-Unis que la Russie avaient accumulé des arrié-

³⁵ Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 100-101.

rés de paiement considérables vis-à-vis du maintien de la paix, et ce avant même que la crise en Somalie apparaisse à l'ordre du jour du Conseil. En conséquence, ces deux gouvernements insistèrent pour que l'engagement de l'ONU en Somalie au début 1992 soit limité à des opérations humanitaires, qui sont financées par le budget ordinaire de l'ONU »³⁶. Le Rwanda n'y échappe pas : au cours d'une séance publique du Conseil de sécurité le 5 octobre 1993 consacrée au vote de la résolution créant la MINUAR, l'ambassadeur américain évoque la préoccupation de son pays pour ce « fardeau » croissant pesant sur les Nations unies, et sa volonté de trouver les voies d'une réduction des coûts des opérations de maintien de la paix³⁷.

Cette pression financière s'amplifie en 1994, lorsque le Congrès américain est dominé par une majorité républicaine et que Jesse Helms préside la Commission des Affaires étrangères du Sénat. Le Congrès vote alors une loi qui entre en vigueur le 1^{er} octobre 1995 qui fixe à un maximum de 25 % la contribution des États-Unis aux opérations de maintien de la paix, quand le Secrétariat continue d'appliquer la quote-part de 30 % pour les opérations de maintien de la paix et de 25 % pour le budget ordinaire. En résulte un arriéré de paiement considérable et contesté dans son montant par Washington. Un accord entre l'Administration américaine et le Congrès en vue de régler la question de la dette américaine vis-à-vis de l'ONU est trouvé en 1999 (le « *United Nations Reform Act of 1999* », également appelé « Paquet Helms-Biden »). Le 22 décembre 2000, la Cinquième Commission de l'Assemblée générale

³⁶ Cité par James L. Woods, « U.S. Decisionmaking During Operations in Somalia », in Walter Clarke et Jeffrey Herbst (eds.), *Learning from Somalia, op. cit.*, p. 152. Les arriérés de paiement américains à l'égard de l'ONU atteignent 140 millions de dollars en 1987 selon *Le Monde*, 16 septembre 1987, p. 1. Les inquiétudes financières américaines et le souhait de réduire la quote-part américaine de l'ONU apparaissent par exemple dans *Le Monde*, 18 janvier 1990, p. 6, ou encore *Le Monde*, 1 avril 1990, p. 3.

³⁷ Documents officiels de l'ONU, S/PV.3288 : « As the Council knows, my Government is deeply concerned about the increasing burden – both in terms of manpower and financial resources – which the United Nations is being asked to shoulder. For that reason we are pleased to note that this resolution has a tightly focused mandate. This body's continued support will depend in large measure on the demonstration of substantive progress towards the implementation of the peace agreement and the establishment of transitional institutions in advance of national elections. My Government will continue to monitor and work to reduce costs and personnel levels throughout this peace-keeping operation, and we look forward to the report by the Secretary-General called for in the resolution on ways to reduce the levels of the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR) and to contain costs ». Samantha Power, article cité, p. 87-88, rappelle ces réticences budgétaires américaines vis-à-vis d'un appétit onusien jugé insatiable creusant l'endettement américain à l'égard de l'ONU.

parvient à s'accorder en faveur d'une réduction de la quote-part américaine dans le budget ordinaire, passant à 22 %, compensée par une augmentation de celle de dix-neuf États (dont l'Australie, le Brésil, le Canada, la Corée du Sud, la Chine, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, la République tchèque, la Russie – qui double sa quote-part – et Singapour), et dans le budget du maintien de la paix, passant à 26-27 % (mais sans plafond prédéfini). En échange, le Sénat a accepté le versement par tranche des arriérés de paiement qu'il reconnaît³⁸. Mais cela n'empêche pas le Département d'État d'accumuler de nouveaux arriérés de paiement aujourd'hui, qui dépassent le milliard de dollars depuis la fin 2006. Par ailleurs, au cours de la négociation du Conseil de sécurité en juin et juillet 2002 relative au statut d'immunité que le Conseil devait reconnaître ou non au personnel des opérations sous mandat de l'ONU vis-à-vis de la nouvelle Cour pénale internationale, négociation à laquelle nous assistions, la crainte d'une nouvelle offensive budgétaire du Congrès à l'encontre de l'Organisation fut suggérée par le représentant des États-Unis, John Negroponte³⁹. Faut-il voir dans cette bataille budgétaire de longue haleine l'effet des analyses politiques en termes de déclin hégémonique par essoufflement économique appelant une réduction du coût de la préservation du *statu quo* international⁴⁰ ?

Ces batailles dans le sens d'une limitation des dépenses, dont les principales tiennent aux opérations de maintien de la paix étant donné le coût des déploiements de Casques bleus, ont marqué l'ensemble des fonctionnaires onusiens et des diplomates en poste à New York. Participant, en tant que diplomate français, aux négociations relatives à la Sierra Leone au Conseil de sécurité de 1998 à 2001, Jean-Marc Châtaigner a ainsi estimé que « les positions américaines sur le dossier sierraléonais ont en fait été essentiellement dictées par des considérations internes avec un souci constant de l'administration démocrate (jusqu'en novembre 2000) de ne pas entrer en conflit budgétaire avec le Congrès républicain. L'objectif poursuivi était bien d'éviter tout accroissement de l'implication militaire de l'ONU en Sierra Leone »⁴¹. Très significativement, le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, présidé par Lakhdar Brahimi, chargé de mettre à plat le fon-

³⁸ Alexandra Novosseloff, « Les États-Unis et les Nations Unies », *Annuaire français des Relations internationales*, Paris, Université Panthéon-Assas Paris II, Centre Thucydide, 2001, p. 663-664.

³⁹ David Ambrosetti, « S'opposer aux États-Unis au Conseil de sécurité », article cité.

⁴⁰ Paul Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances : transformations économiques et conflits militaires entre 1500 et 2000*, Paris, Payot, 1989 pour la trad. fr. (1987).

⁴¹ Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 23 (note 19).

tionnement de l'organisation après les divers échecs essuyés au long des années 1990 et qui, depuis, fait référence dans les couloirs onusiens, a souligné les effets néfastes de cette pression financière dans le travail même des fonctionnaires du Secrétariat des Nations unies, insufflant un climat d'autocensure dans l'évaluation des besoins des missions de paix, dès lors largement sous-évaluées et donc vouées à l'échec. Il note ainsi : « lorsqu'il fournit des conseils sur les besoins des missions, le Secrétariat doit veiller à ne pas arrêter le niveau des forces et d'autres ressources en fonction de ce qu'il considère politiquement acceptable pour le Conseil. En pratiquant ce type d'autocensure, non seulement le Secrétariat se place en situation d'échec, mais il s'expose aussi à devenir le bouc émissaire. (...) Lorsqu'il s'agit d'élaborer ou de modifier le mandat d'une mission, le Secrétariat doit dire au Conseil de sécurité ce qu'il doit savoir plutôt que ce qu'il veut entendre »⁴².

Il ne faudrait pas entendre par là, néanmoins, que les membres du Conseil de sécurité agissent de façon totalement désinvolte à l'égard des attentes minimales relatives à leur mandat, source première de la légitimité de cette instance multilatérale auprès d'audiences plus larges. En l'absence d'enjeu géostratégique pour les membres les plus influents du Conseil, comme c'est le cas en Afrique, quel critère retenir pour déterminer la recevabilité des demandes d'intervention, et ainsi opérer la sélection que les contraintes budgétaires rendent inévitables à un stade ou à un autre ? Les critères liés à l'équilibre de guerre froide étaient, sinon soutenus, du moins admis par tous, diplomates et fonctionnaires onusiens.

Pour freiner les demandes en faveur d'un engagement onusien plutôt que de leur opposer un « non » catégorique, le Département d'État encourage toute initiative hors du cadre onusien en garantissant aux forces intervenantes une liberté d'action dans la poursuite d'objectifs militaires précis, des objectifs de maintien du *statu quo* régional. Dans les deux régions en conflit étudiées, en effet, des forces étrangères sont prêtes à agir en faveur d'un retour à la stabilité régionale, si l'on admet qu'un tel retour puisse emprunter les voies pacifiques de la négociation mais également les voies militaires de la victoire d'un belligérant sur l'autre.

Dans le cas de l'ECOMOG (*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group*), la force armée *ad hoc* constituée par la CEDAO pour intervenir au Liberia puis en Sierra Leone, le Nigeria assure ce rôle de sous-traitant. Le pouvoir nigérian veut alors garantir la stabilité politique dans son environnement proche et, qui plus

⁴² Nations unies, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, présidé par Brahimi, Lakhdar, 17 août 2000, A/55/305-S/2000/809, p. 12 §59 et p. 13 §64.

est, riche en ressources naturelles, face au *révisionnisme* (au sens réaliste de remise en cause du *statu quo*) persistant de Charles Taylor et de ses divers appuis régionaux (F. Houphouët-Boigny en Côte-d'Ivoire, B. Compaore au Burkina Faso, et M. Kadhafi en Libye, sans oublier le rôle initialement très ambigu des décideurs français). Ce faisant, il transforme dès octobre 1992 la force ouest-africaine en véritable partie aux conflits, en lutte contre le NPFL de Taylor et contre le RUF de Foday Sankoh. Cette force *ad hoc* obtiendra d'ailleurs un soutien financier important du Royaume-Uni et des États-Unis, un aide décidée sur une base bilatérale, loin du risque d'« engrenage » dans le sens d'une inflation des opérations onusiennes⁴³.

Dans le cas rwandais, la délégation américaine s'accommode de la disposition des autorités françaises à intervenir seules au Rwanda hors de l'ONU pour dissuader toute saisine du Conseil sur cette question. Et l'on remarquera que, si la défense de la « normalité » de l'intervention française au Rwanda, comme force de stabilisation supposée suffisante, fait les affaires des contribuables américains et du Congrès, elle ne portera pas préjudice à la capacité militaire du FPR, prêt à vaincre. Cette configuration est reproduite lors de l'opération *Turquoise*, que le Département d'État soutient fortement pour faire taire les appels à un engagement militaire onusien destiné à interrompre le génocide en cours.

C. Compter sur la nouvelle « normalité » humanitaire : un capital de crédibilité préexistant pour la diplomatie française

Parallèlement à la mobilisation du Conseil de sécurité et à la médiation accrue accordée au conflit rwandais en mars 1993, la diplomatie française affiche de plus en plus ses inquiétudes à l'égard des conséquences humanitaires du conflit. Elle accroît également son aide d'urgence à destination du nombre toujours plus important de déplacés rwandais⁴⁴. Le texte de la résolution 812 adoptée le 12 mars 1993 rend compte de ce souci pour la paix au nom des populations civiles. Le porte-parole de la France évoque les risques « d'explosion régionale » et la nécessaire « protection des civils », et rappelle l'assistance humanitaire de la France, pendant que le Représentant du Rwanda, invité à

⁴³ Emmanuel Kwezi Aning, *op. cit.*, p. 11-15 ; Niagalé Bagayoko-Penone, *op. cit.*, p. 76-79 ; Robert A. Mortimer, « ECOMOG, Liberia and Regional Security in West Africa », in Edmond J. Keller et Donald Rothchild (eds.), *Africa in the New International Order*, *op. cit.*, p. 149-164.

⁴⁴ Sur ces déplacés, voir Arnaud Royer, « Les personnes déplacées du Burundi et du Rwanda. Une catégorie juridique, une multitude de traitements politiques et humanitaires », in Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidal (dir.), *op. cit.*, p. 175-176.

siéger pour l'occasion sans droit de vote, comme le veut la coutume, s'est préalablement chargé de rappeler l'agression extérieure dont son pays est victime et d'attribuer les exactions au seul FPR. Après le vote le 22 juin 1993 de la résolution 846 qui crée la MONUOR, l'ambassadeur Mérimée insiste également sur la volonté française de « préserver la paix » et d'« éviter de nouveaux massacres ». Les propos des délégations amies complètent l'argumentation française. Les représentants du Maroc et de Djibouti, qui, de manière significative, sont les seuls autres membres du Conseil à faire une déclaration au cours de la séance publique du 12 mars, pour exprimer leur gratitude à l'égard de la France pour ce projet de résolution (812), font tous deux référence à la situation somalienne. À la suite du représentant du Rwanda, le représentant du Maroc déclare notamment : « Ma délégation a des raisons d'être inquiète des développements tragiques qui pourraient conduire à une détérioration plus importante de la situation dans ce pays [le Rwanda], alors que nous avons en mémoire les horreurs passées et présentes subies par le peuple de Somalie ». C'est alors au tour du représentant de Djibouti de rappeler que « le spectre de la Somalie hante toujours nos esprits »⁴⁵.

L'intervention pour motifs humanitaires en cours depuis décembre 1992 en Somalie sous commandement américain révèle ainsi sa valeur de précédent, un précédent qui appelle une relative égalité de traitement de la part des membres du Conseil entre ces deux pays en guerre, et incidemment un retour pour services rendus de la part des partenaires américains : la délégation française rappelle ici discrètement le soutien qu'elle a accordé à la résolution 794 du 3 décembre 1992 autorisant à l'unanimité l'opération *Restore Hope* et la participation militaire de 2 500 soldats français aux côtés des Américains dans une opération qui intéressait essentiellement ces derniers. Par ailleurs, la ligne argumentative choisie par Paris emprunte un chemin argumentatif préalablement ouvert par d'autres diplomates (comme la diplomatie belge) qui ont déjà, à cette date, manifesté leur inquiétude à l'égard des violations des droits de l'Homme et des massacres au Rwanda, aux côtés de la Fédération internationale des droits de l'homme en février 1993 ou encore du Rapporteur spécial de la Commission des Nations unies pour les droits de l'homme, Waly Bacre Ndiaye, après son enquête sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires au Rwanda en août 1993⁴⁶. On notera toutefois que ce ne sont pas nécessairement les mêmes violences

⁴⁵ Documents officiels de l'ONU, S/PV.3183 et S/PV.3244. Voir aussi *Le Monde*, « Rwanda : Après une tentative de médiation française Le gouvernement et la guérilla doivent reprendre les négociations. "Urgence" », 4 mars 1993, p. 6.

⁴⁶ Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 103 ; Patrick de Saint-Exupéry, *op. cit.*, p. 170.

qui sont ici dénoncées par les uns (les déplacements et crimes de guerre liés au conflit armé, dont le FPR est l'initiateur) et les autres (les violences organisées par des groupes liés au parti du président rwandais).

L'argumentation française vise ici les observateurs extérieurs, elle tend à « déproblématiser » l'engagement onusien au Rwanda (et à rendre problématique toute obstruction à cet engagement comme « anormal »), pour rassurer les membres du Conseil de sécurité qui ont décidé de suivre la voie demandée par Paris. En cas d'évolution dramatique de la situation rwandaise (comme à d'autres occasions dans l'histoire contemporaine du pays, sans parler du Burundi voisin), il ne pourra être fait le reproche de désintérêt fragrant à aucun membre du Conseil⁴⁷. Dans les couloirs onusiens, il n'existe pas de raisons sérieuses pour refuser une opération demandée par un État membre, dès lors que cette opération proposée se tient hors de l'imposition de la paix sous chapitre VII ou de l'« ingérence humanitaire », très contestées au sein du groupe des 77, et qu'elle demeure suffisamment modeste pour ne pas heurter la sensibilité des principaux contributeurs financiers de l'ONU. En février 1993, cette dernière condition semble remplie : Washington et les autres membres acceptent la mise en place de la MONUOR à la frontière ougando-rwandaise (résolution 846 du 22 juin 1993)⁴⁸.

Dans cette forme de ralliement « en creux » que la délégation française convoite à propos du Rwanda, l'idée humanitaire a gagné une capacité mobilisatrice accrue au cours des 1990, apparaissant souvent comme le plus petit dénominateur commun existant entre tous les membres du Conseil, capable de fédérer les intérêts – ou plutôt le manque d'intérêt – de ces derniers autour d'un projet d'intervention. Mais cela n'est vrai que parce que des délégations ont choisi avant elle d'évoquer cette idée, ce souci humanitaire, et, ce faisant, de lui conférer une certaine dignité normative, une certaine « normalité » parmi ces agents.

Montrer toute l'attention portée aux conséquences humanitaires des « crises », des conflits armés, constitue bien, en ce début des années 1990, une chose attendue de tout État ou coalition d'États intervenant militairement avec le soutien tacite ou le mandat formel des membres

⁴⁷ Des massacres contre des Tutsi eurent lieu en 1959 et en 1963-64 au Rwanda (10 000 à 14 000 morts Tutsi), et en 1965, 1966, 1969, 1972 (100 000 morts Hutu), 1973 et 1988 (20 000 morts Hutu) au Burundi. Voir Gérard Prunier, *Rwanda. 1959-1996*, *op. cit.*, p. 75, et David R. Ross, *The Burundi Ethnic Massacres*, San Francisco, Mellon Research University Press, 1988, p. 1.

⁴⁸ Le rapport intérimaire du Secrétaire général sur le Rwanda du 20 mai 1993 (S/25810) et son additif du 2 juin (S/25810/add.1) prévoient 81 observateurs pour la MONUOR pour un budget de 8,5 millions de dollars pour six mois.

permanents du Conseil de sécurité. Est-ce là le prix payé à tous ceux qui, à cette date, se paient de mots humanitaires ? Après le refus du Conseil de sécurité d'agir au Liberia en 1990, les dirigeants nigériens et leurs alliés au sein de la CEDEAO (Ghana, Guinée et Sierra Leone) acceptent d'assumer eux-mêmes l'effort militaire de stabilisation de la région et négocient un soutien diplomatique le plus large possible, notamment de Javier Pérez de Cuellar. Le comité de la CEDEAO annonce ainsi que le principal but de l'organisation régionale est de « stopper les massacres de civils nationaux et étrangers innocents », en permettant l'accès des organisations humanitaires aux victimes du conflit. Pour ce faire, le comité souhaite en priorité obtenir un cessez-le-feu immédiat et la constitution d'un gouvernement intérimaire, et ce en toute « impartialité » : il n'existe de sa part aucune volonté de « protéger une partie » ou de « punir l'autre ». Mais il est prévu que l'impartialité initiale pourrait disparaître à l'encontre de ceux qui continueraient de menacer la paix. Telle a bien été la tournure prise par l'intervention de l'ECOMOG dans la région, sans que le soutien diplomatique apporté par les Américains et les Britanniques n'en ait pâti⁴⁹. Ce faisant, la force d'intervention ouest-africaine entend bien répondre par avance aux attentes pesant à cette date sur les membres du Conseil de sécurité en matière de réponse aux conflits armés, en particulier sur les membres africains, exposés à la pression de leurs pairs au sein du groupe régional africain à l'ONU.

À ce stade, cependant, on ne sait si la norme respectée « par délégation » par les décideurs de cette force, en vertu de leur position de sous-traitant informel du Conseil, est : « poursuivez autant que faire se peut les objectifs de pacification et de prise en charge des besoins humanitaires », ou « affichez verbalement ces objectifs ». Dans sa précieuse analyse des problèmes « dramaturgiques » qui se posent aux « interactants » dans la présentation de leur activité à leurs partenaires, Erving Goffman a déjà pointé la facilité avec laquelle des idées à prétention normative produisent des conventions verbales, des formules ritualisées, au contexte d'interaction verbale répétée, et ce sans que les agents ne procèdent à leur traduction dans les comportements⁵⁰. Et c'est l'une des ambitions de ce travail que d'explorer davantage les conditions sociales qui poussent à l'invocation de formules ritualisées tirées de l'idée humanitaire.

⁴⁹ Déclaration du 9 août 1990 par le ministre des Affaires étrangères du Nigeria à l'issue de la première session du comité permanent de la CEDEAO à propos du conflit au Liberia, adressée le 10 août 1990 par le Nigeria au Conseil (S/21485). Voir également Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 59-98 ; et Emmanuel Kwezi Aning, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁰ Erving Goffman, *La mise en scène de la vie quotidienne*, vol. 1. *La représentation de soi*, *op. cit.*, notamment p. 48.

Les membres permanents du Conseil victorieux de la guerre froide ont, à cette date, on le sait, contribué à enchâsser l'idée humanitaire à leur mandat, en étendant l'appréciation des menaces pesant sur la paix et la sécurité internationales à des déstabilisations politiques intérieures aux conséquences humanitaires lourdes (guerres civiles, répressions et atteintes massives aux droits de l'homme). Ce fut le cas au Kurdistan irakien en avril 1991 (opération *Provide Comfort*) et en Somalie en 1992-1993 (*Restore Hope*). Ce qui était autrefois illégitime, l'*ingérence* dans les affaires intérieures d'un État, s'est vu banalisé dans les résolutions du Conseil de sécurité adoptées de plus en plus sous le chapitre VII de la Charte, au nom d'objectifs humanitaires.

Une condition nécessaire préalable à cette stratégie rhétorique de la part de la délégation française à l'ONU passerait facilement inaperçue, étant donné la facilité relative avec laquelle elle fut remplie. Fort heureusement pour cette délégation, la diplomatie française a choisi d'accompagner ce mouvement humanitaire au sien de l'ONU depuis la fin des années 1980, certes de loin – qu'on songe au jugement sévère que François Mitterrand portait généralement sur ce mouvement et ses grandes figures médiatiques – mais en veillant à ne pas s'y opposer frontalement. Cette diplomatie a en effet affiché tout son volontarisme dans la gestion onusienne des situations de crises qui attiraient le regard des principales diplomaties occidentales. Elle a participé aux efforts internationaux de gestion des conflits irakien, bosniaque et somalien, plongés sous le feu des projecteurs diplomatiques et médiatiques mondiaux, et ce à travers un investissement diplomatique et une présence militaire constante au sein des forces multilatérales (*Tempête du désert*, puis l'opération française *Libage* aux côtés des forces de l'opération *Provide Comfort* au Kurdistan irakien, puis l'opération *Oryx* aux côtés des forces de *Restore Hope* en Somalie) et même au sein des contingents de Casques bleus (avec 3 900 Français sous mandat de l'ONU en 1992, en particulier dans la FORPRONU en Bosnie, où l'on déplora la perte de 60 de ces soldats français). À travers le slogan de l'« ingérence humanitaire » défendu par Bernard Kouchner, à travers les initiatives de ce dernier et de Jean-Marc Rochereau de la Sablière (alors directeur adjoint des Nations unies et des organisations internationales au quai d'Orsay) pour le vote de la résolution 43/131 de l'Assemblée générale des Nations unies du 8 décembre 1988 reconnaissant un droit d'assistance humanitaire au profit des organisations humanitaires au cœur des crises et conflits, à travers son rôle moteur pour le vote de la résolution 688 du Conseil de sécurité du 5 avril 1991 face à l'exode des Kurdes irakiens, la France s'est assurée la *crédibilité* minimale nécessaire pour invoquer à l'avenir l'« obligation » pour le Conseil de prendre en

compte une nouvelle urgence humanitaire, dans une situation de conflit qui intéresserait cette fois Paris, telle qu'au Rwanda en 1993⁵¹.

L'exode des Kurdes irakiens marque l'entrée de la diplomatie française dans le mouvement argumentatif humanitaire à l'appui de l'activisme d'immédiat après-guerre froide du Conseil de sécurité, en même temps qu'il révèle la prégnance d'inquiétudes et d'attentes extérieures à l'idée humanitaire à proprement parler. Dès la fin mars 1991, la délégation française a plaidé au sein du Conseil en faveur d'une intervention internationale contre la répression menée par les forces armées irakiennes à l'encontre des Kurdes qui se sont insurgés au début mars 1991 dans le prolongement de l'opération *Tempête du désert* menée par la coalition autour des États-Unis. Afin de permettre un retour de près de deux millions de Kurdes sur leurs terres, qu'ils ont fuies en quête d'un abri en Turquie et en Iran, et afin de sauver en particulier les quelques quatre cent mille d'entre eux mourant de froid, de faim et de maladies dans les montagnes séparant la Turquie de l'Irak dès la fin mars, cette délégation française a défendu le texte de la future résolution 688 exigeant la fin de la répression irakienne. Confrontée aux réticences des membres permanents mais aussi des membres du groupe des 77, qui y voyaient un dangereux précédent, la résolution 688 fut adoptée le 5 avril sous le chapitre VII de la Charte, malgré le vote négatif du Yémen, du Zimbabwe et de Cuba et l'abstention de la Chine et de l'Inde. Cette adoption ne traduisait finalement qu'une volonté de gagner du temps de la part du Conseil. Par des réponses prudentes, improvisées selon les marges de manœuvre telles qu'elles apparaissaient au jour le jour, les Alliés décidèrent de l'opération *Provide Comfort* en faveur d'une zone d'exclusion aérienne et d'une importante assistance humanitaire, sans nouveau vote du Conseil. L'opération donna lieu à une participation des militaires français et des services de secours d'urgence français dans un effort dont l'ampleur offrit une certaine visibilité à Paris. Présentée en France sous les auspices du devoir d'ingérence, l'action internationale au Kurdistan irakien a eu pour effet, outre celui de réduire considérablement la surmortalité rencontrée au zénith de la crise, de permettre le retour de ces populations sur leurs terres et faire cesser la menace pesant sur le gouvernement turc et sur la stabilité de la région dans son ensemble. Autre avantage non négligeable, l'opération humanitaire a permis de justifier le maintien de la zone d'exclusion sous la protection

⁵¹ Mario Bettati, *Le droit d'ingérence. Mutations de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996, notamment p. 91-100 sur la résolution 43/131 de l'Assemblée générale, et p. 191 à propos du vote de la résolution 688 du Conseil pour les Kurdes irakiens ; Samy Cohen, *L'opinion, l'humanitaire et la guerre. Une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les études de défense/La Documentation française, 1996, p. 37 ; et Frédérique Dufour et Jean-Louis Dufour, article cité, p. 385.

des forces alliées (comptant notamment 5 000 Américains) basées en Turquie⁵².

Quant à la situation somalienne, elle fut investie par Bernard Kouchner dès la médiatisation de la famine durant l'été 1992 (opération « du riz pour la Somalie », pendant le pont aérien de l'opération américaine *Provide Relief*), même si la diplomatie française y porta moins d'attention. Cette dernière resta d'abord circonspecte face au projet américain d'intervention humanitaire. Et pourtant, un contingent français de 2 500 soldats a participé à l'opération *Restore Hope*, certes sous la condition d'un commandement militaire autonome (opération *Oryx*) dans une zone d'intervention plus calme et familière pour les soldats français (Oddur), sans rencontrer de difficultés sécuritaires et humanitaires majeures. Un tel engagement dans les efforts humanitaires internationaux fortement répercutés à l'ONU montre alors que les décideurs français assument leur « rang » de membre permanent. Pour Gérard Prunier, la considération selon laquelle la France *ne pouvait être absente* d'une telle opération multinationale en Afrique sous mandat de l'ONU, qui a réuni des contingents fournis par vingt États différents et a bénéficié de la participation financière de quarante-deux États, a fortement pesé à Paris⁵³.

Cet engagement visible français a pour effet corollaire appréciable d'assurer à la diplomatie française une crédibilité en matière d'interventionnisme humanitaire, et ainsi à le placer parmi les candidats à de telles pratiques interventionnistes dans des situations à venir. *A posteriori*, on admettra que cette diplomatie aurait difficilement pu invoquer le précédent somalien à propos du Rwanda si elle s'était ostensiblement désintéressée ou opposée au renouveau des interventions décidées à l'ONU sous le signe de l'urgence humanitaire. Ce raisonnement tend à souligner tout l'enjeu pour les membres du Conseil de sécurité d'accompagner de près les nouvelles tendances au sein des pratiques collectives de l'ONU, y compris en l'absence d'enjeux diplomatiques immédiats.

⁵² Il s'agissait en effet d'une « diplomatie d'attente » due à l'absence de volonté politique de résoudre le problème kurde de la part des Alliés, selon les termes de Hamit Bozarslan, « De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan d'Irak », in *Cultures et conflits*, n° 11, 1993, p. 42-43 : « Force est en effet de remarquer que "l'action humanitaire" s'inscrivait dans une logique de "day-to-day foreign policy", visant à gérer une situation devenue non maîtrisable, elle-même issue de la guerre ». Voir aussi HCR, *op. cit.*, p. 212-216.

⁵³ Gérard Prunier, « The Experience of European Armies in Operation Restore Hope », article cité, notamment, p. 135-136 ; Jean-Paul Brodeur, « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) », in *Cultures et Conflits*, 1998, n° 29/30, notamment p. 183. Les vingt contingents étaient fournis par l'Arabie saoudite, l'Australie, le Botswana, le Canada, l'Égypte, les Émirats Arabes Unis, les États-Unis, la France, l'Inde, l'Italie, le Koweït, le Maroc, la Nouvelle-Zélande, le Nigeria, le Pakistan, la Suède, la Tunisie, la Turquie et le Zimbabwe.

S'ajuster rapidement à ces transformations normatives offre des chances de saisir de nouvelles ressources et de peser sur les institutions en cours de mutation de façon à assurer la pérennité de ces ressources. Ce faisant, on évite d'abandonner de telles opportunités à ceux que l'on définit en termes de rivaux. On peut appliquer la même logique pour rendre compte du rapprochement opéré en 1997-1998 par la diplomatie française à destination des promoteurs de la Cour pénale internationale à un moment où ce mouvement lui semble voué au succès⁵⁴.

Contre le risque de surinterpréter cet « intérêt » que nous entendons souligner dans ce travail, ne négligeons pas d'autres enjeux ressentis par la diplomatie française lors de ces interventions internationales, notamment les importantes réserves pétrolières du Kurdistan irakien à une époque où Washington semble bien décidé à renforcer sa présence dans la région en se rapprochant des opposants kurdes au détriment du régime de Bagdad et de ses partenaires commerciaux (dont les Français). En Somalie, les intérêts perçus se limitaient vraisemblablement à porter au Conseil de sécurité les préférences des « amis » djiboutiens (la « Somalie française », accueillant la plus importante base militaire française à l'étranger).

Fruit de cette prudence initiale, l'idée humanitaire s'offre donc aux décideurs français soucieux d'engager le Conseil de sécurité sur le dossier rwandais. Durant le mois de janvier 1994, les difficultés se multiplient au Rwanda dans la constitution du gouvernement de transition prévu par les accords d'Arusha d'août 1993. La délégation française veille à rééquilibrer quelque peu ses positions. Elle s'accorde avec ses homologues pour placer les deux parties devant leurs responsabilités, pour qu'elles respectent leurs engagements⁵⁵. Le ton demeure toutefois mesuré. La délégation rwandaise, qui siège au Conseil depuis janvier 1994 après son élection au sein du groupe régional africain à l'Assemblée générale avec l'accord préalable des membres du Conseil, rassure. Le représentant rwandais joue ainsi pleinement son rôle de défenseur de la paix lorsqu'il s'agit d'autres régions en conflit pour être plus crédible lorsqu'il insiste sur son propre engagement pour la paix au Rwanda⁵⁶. À

⁵⁴ Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l'homme, Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, p. 231. Le Statut de la nouvelle Cour est adopté le 17 juillet 1998 à Rome, la Cour naît le 1^{er} juillet 2002 à La Haye.

⁵⁵ Déclaration présidentielle du Conseil de Sécurité du 17 février 1994 (S/PRST/8).

⁵⁶ Entendre, en février 1994, le représentant du Rwanda condamner la politique serbe d'épuration ethnique en Bosnie en conformité avec les discours des autres délégations du Conseil à la suite de l'attentat dans un marché de Sarajevo en février 1994 (séance du 1^{er} février 1994, S/PV.3336), ne manque pas d'ironie, de même que lorsque ce même représentant regrette les retards apparus dans l'application des accords de cessez-le-feu au Mozambique (séance du 23 février, S/PV.3338).

la veille de l'attentat qui marque le déclenchement du génocide, alors que le Conseil est en train d'examiner le rapport intérimaire du Secrétaire général sur le Rwanda et se prépare à renouveler la MINUAR, le représentant rwandais intervient pour souligner l'absence de retour au combat qui prouve « l'attachement indéfectible des parties au processus de paix ». Le 21 avril, alors que le Conseil se prépare à décider le retrait de la MINUAR en plein génocide, la délégation djiboutienne rappellera cette confiance exprimée dans le dernier rapport intérimaire du Secrétaire général sur le Rwanda à l'égard des intentions pacifiques des parties, comme pour témoigner de l'impossibilité de prévoir cette « explosion » et ainsi dédouaner partiellement les membres du Conseil de ce qui apparaît progressivement comme une grave erreur d'appréciation. Dans son enquête sur l'inaction américaine et onusienne face au génocide rwandais, Samantha Power a souligné combien le cadre des relations de travail régulières avec la délégation rwandaise a contribué à maintenir les autres délégations dans le confort mental et le désintérêt à l'égard de la situation rwandaise⁵⁷.

L'exécution du génocide après l'attentat du 6 avril 1994 génère une nouvelle urgence dans l'esprit des diplomates français en charge du dossier. À la suite de l'assassinat de trois ressortissants français et de dix Casques bleus belges, l'option privilégiée par les capitales occidentales est l'évacuation des ressortissants. Ensuite, les décideurs diplomatiques français excluent tout déploiement de leurs propres forces armées pour s'interposer entre les combattants ou entre les génocidaires et leurs victimes, malgré les demandes du général Quesnot et du général Huchon. À ce stade, selon nous, une nouvelle urgence germe dans les esprits : la crédibilité de la délégation française comme gestionnaire influent du conflit rwandais au Conseil de sécurité se voit menacée par ce qui apparaît comme un échec patent du Conseil. L'augmentation considérable du nombre de discours officiels français concernant le Rwanda à laquelle on assiste alors vise à éviter toute mise en cause dans la genèse de la crise, désignant l'attentat du 6 avril comme le facteur unique, imprévisible et irrésistible de la chute du Rwanda dans l'abîme. Des représentants politiques français affichent une « consternation » sans borne devant ce « vent de folie » imprévisible soufflant sur les Rwandais et rappellent les « efforts considérables » faits par la France pour la paix et la réponse aux besoins humanitaires des Rwandais. La rhétorique de la

⁵⁷ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbaux de la séance publique du 5 avril (S/PV.3358) et du 21 avril 1994 (S/PV.3368), ainsi que le Deuxième rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda, 30 mars 1994, New York, Nations unies, S/1994/360, p. 12 § 45. Samantha Power, article cité, p. 87-89.

consternation et de la compassion se fait forte comme jamais elle ne l'a été à propos de ce conflit⁵⁸.

Après l'inaction diplomatique des premiers jours, les décideurs français œuvrent à maintenir une voix française sur la question rwandaise après le début du génocide, essentiellement pour faire oublier le rôle français dans ces évolutions. Même si l'objectif d'éviter la défaite complète de l'armée militairement soutenue par Paris depuis 1990 perdure dans certains secteurs de l'appareil d'État français, cette opération militaire naît, selon Gérard Prunier, de ce souci d'agir de la façon la plus visible pour noyer le débat sur l'engagement précédent aux côtés des forces armées rwandaises, et limiter le discrédit. Olivier Lanotte ajoute que cette opération marketing présentait, pour le ministre des Affaires étrangères Alain Juppé et son directeur de cabinet Dominique de Villepin, l'avantage supplémentaire de revaloriser le rôle du quai d'Orsay et de « multilatéraliser » les questions africaines contre le monopole élyséen⁵⁹.

Que cette manifestation du repentir de la part de la diplomatie française ait emprunté les voies de l'engagement humanitaire peut se comprendre par l'écho favorable accordé à cette idée depuis la fin de la guerre froide. Mais la configuration précise au sein du Conseil de sécurité vis-à-vis du Rwanda joue également. Vu la paralysie qui frappe le Conseil de sécurité à la suite de l'échec somalien, vu le refus catégorique du FPR de reconnaître à la diplomatie française le moindre rôle de médiateur et sa disposition affichée à combattre les soldats français⁶⁰, l'intervention humanitaire encadrée par un mandat du Conseil suffisamment restrictif apparaît, après bien des tractations, comme la seule voie pour une action française au Rwanda accueillant le soutien des États-Unis. Une telle intervention française évite les inconvénients d'une opération onusienne : la force armée exposée au risque de pertes humaines et d'enlèvement militaire est indépendante du commandement des Nations unies ; elle n'entre pas dans le budget de l'ONU et ne vient donc pas creuser les arriérés des États-Unis sur le budget des opérations de maintien de la paix ; en cas d'échec, seuls les décideurs français pourront en être tenus pour responsables ; elle apporte une réponse permettant à la diplomatie américaine de cesser son travail d'obstruction auprès des autres membres du Conseil ; enfin elle intervient à un moment (le 22 juin) où le FPR a suffisamment progressé au plan militaire

⁵⁸ Voir David Ambrosetti, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 65-67, et p. 106.

⁵⁹ Gérard Prunier, *Rwanda. 1959-1996*, *op. cit.*, p. 352 ; Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 392-395, et p. 395-398 à propos d'un possible « plan bis » porté par des « faucons pro-Hutu » proches de Mitterrand, dont le général Quesnot.

⁶⁰ Gérard Prunier, *op. cit.*, p. 281.

contre les FAR pour espérer conquérir rapidement le pouvoir à Kigali. Les trois premières caractéristiques de cette opération française la rapprochent pleinement de la logique de sous-traitance initialement soutenue par la délégation américaine au Liberia et en Sierra Leone (au profit de l'ECOMOG), puis en Somalie (au profit de la *United Task Force*, le commandant unifié autour des États-Unis pour mener l'opération *Restore Hope*).

III. L'idée humanitaire, l'espace médiatique et l'ONU : retour sur une ressource diplomatique

Le recours à l'ONU génère un éclairage particulier porté sur les questions dont l'organisation est saisie, et ce au sein des espaces médiatiques de nombreux États. La référence à l'humanité, et l'idée humanitaire plus particulièrement, irriguent le traitement médiatique des questions débattues à l'ONU tout au long des années 1990, et encore aujourd'hui. Ce faisant, elles apportent aux agents diplomatiques de nouvelles ressources, sous la forme de soutiens tacites non dénués d'effets dans d'autres diplomaties. Dans l'identification et la diversification de ces ressources argumentatives, les décideurs parisiens ont profité d'une expérimentation déjà ancienne de la part de leurs partenaires-rivaux.

A. Le succès médiatique du geste secourable

Dans l'immédiat après-guerre froide, l'idée humanitaire a montré sa capacité à « gagner les cœurs », c'est-à-dire la forte légitimité qui lui était reconnue par des personnes extérieures aux enjeux diplomatiques et militaires des conflits. « *Humanitarianism is hugely self-justifying : it may even be the paradigm of a secular human enterprise that does not need to succeed in order to justify itself. Humanitarianism works, by definition* », écrit Alex de Waal en 1997⁶¹. Cette efficacité *en soi* se vérifie particulièrement dans les espaces sociaux regroupant les agents de la presse, chefs de rédactions, éditorialistes, journalistes et autres élites d'opinion, c'est-à-dire l'ensemble des agents en mesure d'exprimer régulièrement leurs vues sur des supports à grande diffusion publique.

On soutiendra aisément que l'idée humanitaire a connu un tel succès parce qu'elle s'ajustait aux structures sociales qui ont nourri la formation historique d'un *espace public* dans les États d'Europe occidentale. Bertrand Badie souligne par exemple combien la référence à l'humanité a permis à des agents de se placer au-delà de l'espace des compétences

⁶¹ Alex de Waal, *Famine Crimes.*, *op. cit.*, p. 4. Voir en contrepoint les sondages de cette époque en France, tels que ceux présentés par Samy Cohen, *L'opinion, l'humanitaire et la guerre*, *op. cit.*, p. 29.

de l'État, c'est-à-dire au-delà de la souveraineté étatique, pour agir en contournement des autorités étatiques mais aussi pour juger les actions étatiques au regard de critères dont l'État ne pouvait prétendre avoir le monopole, contrairement à celles permettant d'invoquer l'intérêt national. Là s'est noué le rapprochement entre des agents organisés hors de l'État en faveur d'enjeux placés sous le signe de l'humanité (droits de l'homme, urgence humanitaire, protection de l'environnement) et des agents discutant le politique et jugeant les décideurs politiques auprès des publics et au nom de ces derniers, de manière très proche du schéma historique d'une bourgeoisie se constituant aux XVII^e et XVIII^e siècles en « une sphère de personnes privées rassemblées en un public », capable de se placer en contre-pouvoir, « en mesure de discuter avec les détenteurs du pouvoir politique des règles générales de l'échange » (en termes de marchandises et de travail social), en même temps qu'ils se plaçaient en porte-parole du « grand public » pour discuter les choses de l'État. Selon Bertrand Badie, non seulement des organes de presse locaux ou nationaux se sont ainsi saisi d'objets et d'enjeux internationaux, pour en faire « un produit rentable », « visible » pour leurs publics, mais les interactions entre différents organes de presse, entre différents « espaces publics » locaux ou nationaux, en ont été facilitées, du fait de ces références communes, et ce au point de créer des espaces publics « transnationaux », voire un « espace public international »⁶².

Conformément à ce schéma historique, les promoteurs des pratiques humanitaires non gouvernementales « parlent de plus haut, du point de vue de l'humanité » lorsqu'ils définissent leur action comme celle « qui empêche ou qui réduit la souffrance humaine », « qui protège la vie et la santé et assure le respect de l'être humain », « et qui œuvre à l'éradication des maladies et à la promotion de la santé et du bien-être social »⁶³. L'attention pour la vie humaine se veut ici sans égard pour la nationalité, la religion, l'ethnie, ou la condition des personnes menacées. Les principes qui en résultent sont l'universalité, la neutralité et l'impartialité. Ici réside sa spécificité : quiconque l'invoque ne devrait se prévaloir de toute autre responsabilité que celle incombant à chaque homme dans la protection de la vie humaine en tant que telle, en l'absence de lien social particulier entre la victime et son sauveur.

⁶² Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, op. cit., p. 269-275. L'auteur définit l'espace public international comme « l'ensemble d'interactions extraétatiques qui s'opèrent sur la scène internationale afin d'en produire les enjeux, d'en assurer la publicité, d'orienter les opinions qui s'y expriment et donc de participer à l'élaboration des politiques qui la structurent ».

⁶³ Selon le Comité international de la Croix-Rouge, cité par Bruce D. Jones, « "Intervention Without Borders" : Humanitarian Intervention in Rwanda, 1990 – 94 », in *Millennium*, vol. 24, n° 2, 1995, p. 238.

Afin de conserver une valeur opératoire au terme *humanitaire*, ses utilisateurs admettent une échelle des priorités, où la survie biologique constitue le critère de l'urgence. De la présence de Henri Dunant sur les champs de bataille de Solferino donnant lieu à la création de la Croix-Rouge en 1864 à la naissance de Médecins sans frontières en 1971 dans le contexte du cyclone qui tue plus de 400 000 personnes au Pakistan oriental, futur Bangladesh, l'action humanitaire s'institutionnalise comme « une intervention physique face à un péril irréversible à bref délai ». Nous appelons ce type d'action, qui symbolise aujourd'hui l'idée humanitaire dans son ensemble, *le geste secourable*. Assimilable à l'action palliative dans la métaphore médicale, ce geste est orienté vers la satisfaction des besoins vitaux des victimes de la crise (abris, vivres, soins). Il correspond à l'image du bon Samaritain évoquée par Mario Bettati, au geste spontané, mais aussi discrétionnaire⁶⁴.

La hiérarchisation de l'urgence doit en principe se fier au caractère inhabituel, *exceptionnel*, des conséquences humanitaires d'un événement, selon la mesure du temps disponible pour agir et des effets de l'événement fautif en termes de degré de souffrance humaine et de nombre de personnes affectées. La perception d'une situation exceptionnelle du point de vue humanitaire exige sa *visibilité* en tant qu'événement singulier produisant des effets humanitaires préoccupants. Ceci laisse présager de l'importance des acteurs de l'information dans ce domaine. Un second critère de hiérarchisation renvoie à la référence non étatique, ou extraétatique, fondant cette action humanitaire : l'absence de recours politique/légal à disposition des populations victimes dudit événement en vue d'obtenir de leur État d'appartenance la protection physique dont elles ont besoin⁶⁵. Pareille défaillance peut être due à une incapacité matérielle paralysant le gouvernement de cet État, mais il peut également s'agir d'une absence de réaction délibérée, quand ce n'est pas ce même gouvernement qui est responsable de l'événement considéré. Inexorablement, l'action humanitaire interfère avec le politique. Elle prétend constater l'échec d'une conception normative du pouvoir politique et choisit de se substituer à ce dernier, qui à son tour peut accepter ou non cette *ingérence* dans ses affaires internes. Ici se

⁶⁴ Mario Bettati, *op. cit.*, p. 70 et p. 76 ; Henry Shue, « Morality, politics and humanitarian assistance », in Bruce J. Nichols et Gil Loescher (eds.), *The Moral Nation : Humanitarianism and Foreign Policy Today*, Notre-Dame, University of Notre-Dame Press, 1989, p. 12-40 ; Gilbert Rist, « Origine de l'idéologie humanitaire et légitimité de l'ingérence », in Marie-Dominique Perrot (dir.), *Dérives humanitaires. États d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, 1994, p. 36.

⁶⁵ Isabelle Giraudou, *Typologies des catastrophes éligibles aux interventions humanitaires de l'ONU : étude empirique et normes*, Thèse pour le Doctorat en Droit international, Paris, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1999.

pose la question des droits et des devoirs communément reconnus à tout État dans l'exercice du pouvoir politique à l'intérieur de ses frontières.

Ce geste secourable humanitaire apolitique a gagné un rapide soutien aux États-Unis puis en Europe de l'Ouest à partir des années 1960 et 1970. Sous l'impulsion d'*Oxfam* puis d'*Amnesty International* au Royaume-Uni, puis des « *French Doctors* » après leur expérience biafraise, des organisations agissant avec l'humanité pour référence gagnent vraisemblablement en indépendance vis-à-vis des décideurs étatiques des sociétés donatrices comme des sociétés bénéficiaires de ces actions, grâce à ce soutien dont elles bénéficient de donateurs privés mais aussi d'élites d'opinion diverses (intellectuels, vedettes) et d'organes de presse (journalistes, éditorialistes, rédacteurs en chef). Avec la guerre du Biafra, les bénévoles du geste secourable découvrent la force de la médiatisation comme source de moyens de pression, de marges de dénonciation, autant d'éléments qui manquent au CICR. Apparaissent ainsi des organisations non gouvernementales très influentes, drainant des ressources humaines et financières considérables. Les médias à grande audience ont fourni une visibilité à la fois à des situations dites de crises humanitaires et aux actions destinées à y répondre dans l'urgence, et ce parfois en surmontant les « obstacles » politiques, les refus de gouvernements du côté des donateurs comme du côté des destinataires de l'aide. Ce faisant, les organisations humanitaires ont pu s'étendre dans le temps et dans l'espace (nombre de personnels, de bureaux, de missions), et même fournir à certains de leurs membres un utile tremplin en faveur de positions médiatiques (Jean-Christophe Rufin) voire politiques (Bernard Kouchner en France, Alain Destexhe en Belgique). Du point de vue des agents des médias, des guerres et autres situations parfois oubliées ont revêtu une nouvelle valeur « marchande » auprès de leurs publics. Les promoteurs de l'idée humanitaire apportaient un nouveau récit qui rendait ces situations intelligibles, intéressantes. De plus, les acteurs humanitaires, souvent demandeurs d'une telle médiatisation, ont pris une part active à la production médiatique de la crise humanitaire comme produit fini, en nouant des relations étroites avec les journalistes dépêchés sur le terrain, en guidant ces derniers, voire en assurant leurs déplacements sur place. De tels échanges de bons procédés ont rapidement liés les deux types d'agents avec pour résultat un renforcement de l'éclairage humanitaire des événements en question, des « crises humanitaires », c'est-à-dire des conflits, le plus souvent⁶⁶.

⁶⁶ David P. Forsythe, « Humanitarian Assistance in U.S. Foreign Policy. 1947-1987 », in Bruce J. Nichols et Gil Loescher (eds.), *The Moral Nation, op. cit.*, p. 68 ; Alain Destexhe, *L'humanitaire impossible, ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand

Au plan normatif, cette « identification à l'autre souffrant » (Rousseau) que veut induire l'éclairage humanitaire doit à la reconnaissance d'une humanité minimale à l'individu désigné comme une victime, une reconnaissance dont on veut croire, parfois trop rapidement, qu'elle s'étend progressivement et durablement à l'ensemble des êtres humains⁶⁷. La désignation de la victime est donc au cœur de ce récit. Du fait de sa force potentielle, cette image de la victime est convoitée par les organes de presse. La mise en image, voire en spectacle à couverture instantanée sur fond de manipulation de l'émotion, accélère grandement ce travail. En jaillit une sorte de « tyrannie de la victimologie » confinant le travail des journalistes à l'identification et au montage d'une image de « bonne » victime, ce qui suppose une image libre de tous préjugés qui freinerait cette désignation en victime. Bien entendu, l'idée humanitaire voit sa capacité mobilisatrice profondément obérée lorsqu'une idée de rivalité, d'inimitié, de rejet, prédomine au sein du public visé à l'égard desdites victimes. L'« urgence humanitaire » retrouve au contraire toute son efficacité lorsque aucun lien mental ne préexiste entre les victimes désignées et le public que l'on prend à témoin. La force de ce récit est de s'installer en terrain vierge, où domine le désintérêt. Combien d'individus sont susceptibles de s'offusquer d'un traitement médiatique exposant des enfants Ibo mourant effectivement de faim en 1968-69, quand très peu de destinataires du message connaissent alors les Ibo, et le Biafra, et le Nigeria (et l'Afrique ?) ? Avec le récit humanitaire, le désintérêt donne place à une forme de spectacle, dont la force émotionnelle est paradoxalement de procurer une gratification morale à ceux qui expérimentent ainsi leur aptitude à s'émouvoir et à agir en bienfaiteurs, à travers le soutien verbal ou financier qu'ils accordent à cette « juste cause ». D'une certaine manière, ce traitement humanitaire

Colin, 1994 ; Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, op. cit., p. 240-241, p. 275 et p. 285 ; Alex de Waal, op. cit., p. 121-122 ; Larry Minear, Colin Scott et Thomas Weiss, *The News Media, Civil War, & Humanitarian Action*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, notamment p. 33. À propos du transport de journalistes, des personnels de MSF et d'*Action contre la faim* ont eu la gentillesse de transporter et parfois de loger un jeune chercheur en mission en Sierra Leone durant l'automne 2002... L'auteur de ces lignes entend les remercier à nouveau ici.

⁶⁷ Michael Ignatieff, « Les récits qui nous hantent. La télévision et l'aide humanitaire », in Jonathan Moore (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999 pour la trad. fr. (1998), p. 370. Voir également l'entretien avec Pierre Manent, « La tentation de l'humanitaire », in *Géopolitique*, n° 68, 2000, p. 5-10. À propos de l'humanité, Elias écrit : « Pour la plupart des individus, l'humanité comme cadre de référence de l'identité du nous est une tâche blanche sur la carte de leurs émotions ». Norbert Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991, p. 263.

a démocratisé au sein de sociétés relativement riches l'accès à la bien-faisance, à la philanthropie, et à la gratification morale qui s'y associe⁶⁸.

La qualification de la victime commande ainsi l'accès à des ressources nouvelles, pour ceux qui sont désignés comme tels ou pour ceux qui les dominent. Elle génère en cela les « stratégies victimaires » dont parlait Guy Nicolas. Ce qui est valable pour les belligérants eux-mêmes, comme l'a montré la manipulation de l'aide humanitaire adressée aux Ibo pendant la guerre du Biafra ou aux Éthiopiens pendant la famine de 1984-1985, au bénéfice de leurs maîtres politiques respectifs (Ojukwu et Mengistu), l'est également pour les différents agents qui poursuivent quelque objectif ou résultat que ce soit au cœur d'un conflit. Pour les agents en charge de dossiers de conflits à l'ONU, l'image qui pourra rompre le climat de désintérêt médiatique en vue de mobiliser des diplomates autrement réticentes conserve toute sa valeur. Ce fameux « *do something syndrome* » que l'on entend ainsi aviver constitue un bien d'autant plus rare que la profusion d'images de victimes, la saturation de « l'offre », et la fragilité de ces images fondées sur des adhésions empathiques immédiates, produisent l'accoutumance, source de sélectivité⁶⁹.

On ne s'étonnera guère que les enjeux politiques au cœur des conflits armés ne se portent, eux aussi, sur ce champ de bataille médiatique. Un exemple tiré du conflit en ex-Yougoslavie : la découverte du massacre commis le 22 avril 1993 à Ahmici par des Croates sema la confusion au sein des journalistes occidentaux à cette date, car elle fissurait le consensus sur la culpabilité unique des Serbes. La riposte télévisuelle ne tarda pas. Peu après cette découverte, le commandant de la FORPRONU en charge du secteur Est de la Croatie fut invité à rechercher des charniers de Croates massacrés par des Serbes. On se souvint alors des Croates hospitalisés à l'hôpital de Vukovar qui furent tués par des Serbes en novembre 1990. Les corps furent retrouvés aux environs d'Ovcara, près de Vukovar. Cette découverte fut exposée et mise en scène en novembre

⁶⁸ Keith Suter, « Globalism and Humanitarian Intervention », in *Peace Review*, 1996, vol. 8, n° 4, p. 515-520 ; Luc Boltanski, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié, 1993, p. 149. Voir les illustrations fournies par Nik Gowing, *Real-time television coverage of armed conflicts and diplomatic crises : does it pressure or distort foreign policy decision ?* Cambridge, Joan Shorenstein Barone Center, President and Fellows of Harvard College working paper 94-1, 1994, p. 63 ; ou par Martin Shaw, *Civil Society and Media in Global Crises. Representing distant violence*, Londres, Pinter, 1996, p. 25 et p. 157 ; et surtout Rony Brauman, *Humanitaire. Le dilemme*, Entretien avec Philippe Petit, Paris, Textuel, 2007, 3^e éd. (1996 pour la 1^{re} éd.).

⁶⁹ Guy Nicolas, « De l'usage des victimes dans les stratégies politiques contemporaines », in *Cultures et conflits*, n° 8, 1992-1993, p. 129-163 ; Larry Minear, Colin Scott et Thomas Weiss, *op. cit.*, p. 39-40 ; Keith Suter, article cité, p. 517 ; Michael Ignatieff, article cité, p. 379-380.

1993, en présence Madeleine Albright et de plus d'une centaine de photographes. Illustration de la situation inverse, choisie entre mille, l'envoyée humanitaire du Secrétaire général des Nations unies au cœur du conflit ivoirien, Carolyn McAskie, regrettait la difficulté de rendre visible la gravité de la situation humanitaire liée à ce conflit après son séjour en Côte-d'Ivoire en décembre 2003⁷⁰.

**B. L'engagement diplomatico-militaire des États
dans l'action humanitaire : nouvelles contraintes
et nouvelles marges de manœuvre**

Pour mieux comprendre, à ce stade, le fonctionnement de cette ressource diplomatique, reprenons le cadre d'analyse centré sur la légitimation que nous établissons en débutant ce chapitre. Nous pouvons voir dans chaque recours rhétorique à l'idée humanitaire une invitation destinée à des journalistes, éditorialistes et autres élites d'opinion pour qu'ils se saisissent de situations internationales et reconnaissent la qualité de victimes à des individus qui, sans cet appel, n'auraient pas attiré la même attention. L'idée humanitaire permet de faire entrer certaines situations dans l'horizon de nouveaux agents éloignés des enjeux politico-militaires partagés par les agents « invitants », qui tâchent ainsi de les mobiliser. Ces derniers s'attendent à une qualification de victimes ouvrant la voie à des comportements nouveaux capables de produire des ressources nouvelles au sein d'un jeu diplomatique préexistant.

L'enjeu d'une attention diplomatique internationale accrue concerne différents canaux d'information et d'interaction, perméables entre eux. Il faut songer aux salles de discussions multilatérales et, plus encore, aux couloirs de l'ONU, mais aussi à la presse et autres médias, source importante d'information des diplomates et autres agents travaillant à l'ONU. Plusieurs organes de presse méritent une attention particulière, à ce titre. Outre la presse de son pays, un diplomate en fonction à l'ONU tend à lire la presse nationale américaine (notamment le *New York Times*) et à regarder *CNN*⁷¹. Ces sources d'information sont prises très

⁷⁰ Nik Gowing, *op. cit.*, p. 56 ; Rapport du Secrétaire général sur la MINUCI, New York, Nations unies, 6 janvier 2004 (S/2004/3), p. 10, § 41.

⁷¹ Larry Minear, Colin Scott et Thomas Weiss, *op. cit.*, p. 36. Une réaction du représentant du Zaïre au cours de la séance publique du 15 novembre 1996, qui intervient à un moment où les réfugiés rwandais dans les camps de Goma retournent en masse au Rwanda (événement qui dessert la cause de ceux qui, comme le gouvernement zaïrois, veulent le déploiement d'une force multinationale à laquelle le Conseil s'apprête à accorder un mandat) est à ce titre évocatrice : « Pour terminer, je reviendrai sur les images que notre bien-aimé CNN distille à longueur de journée aujourd'hui. On nous montre une colonne de femmes et d'enfants en train de déambu-

au sérieux par les diplomates concernées par un dossier donné à l'ONU. Les rédacteurs de la Mission permanente de la France à l'ONU en charge de dossiers de conflits précis se réfèrent constamment au traitement médiatique de ces dossiers, comme sources d'indications relatives non pas tant au dossier suivi lui-même qu'à son accueil international, à sa perception par l'extérieur, et ressentent particulièrement l'influence du grand quotidien new yorkais, surtout lorsqu'ils perçoivent des partis-pris éditoriaux inspirés selon eux par le Département d'État. La Mission permanente de la France dispose d'un service de presse qui – en 2002 à tout le moins – diffusait tous les matins une revue de la presse américaine concernant des dossiers dans lesquels l'image de la diplomatie française était en jeu. Au moment de la confrontation entre Paris et Washington à propos de l'intervention armée en Irak, Jean-David Levitte, alors ambassadeur de France à Washington, décide une réponse médiatique aux accusations lancées contre la France par des membres de l'Administration Bush⁷².

S'il existe une disposition des agents étatiques de la politique étrangère à dénigrer l'« opinion publique » et le traitement de ce domaine par les journalistes, parfois par réflexe de distinction entre ceux qui savent, les décideurs, et ceux qui croient savoir, les journalistes⁷³, il n'en demeure pas moins incontestable que tous lisent la presse et portent une grande attention aux jugements qui sont portés sur les actions de la diplomatie française, en particulier sur leurs dossiers de compétence, et ce sans la nécessité d'une conscience discursive de leur vigilance en la matière. En cela, gagner l'intérêt d'organes de presse pour précisément qu'ils traitent une situation donnée constitue une ressource utile pour des diplomates. La situation n'est donc pas toujours celle d'organes de presse et de journalistes débordants de velléités volontaristes forçant les gouvernements à agir là où ils seraient réticents à agir par absence d'« intérêts nationaux ». De fait, développer des contacts réguliers avec des journalistes, en vue de les associer plus facilement à leur travail et obtenir des relais médiatiques lorsque nécessaire, fait pleinement partie du travail des diplomates. Ainsi la Direction d'Afrique et de l'Océan indien a-t-elle plaidé, par exemple, pour une visite du chef de la diplomatie, Dominique de Villepin au Soudan et dans des camps de réfugiés

ler. Dans quelle direction, je ne le sais pas ! Et on nous annonce le retour des réfugiés dans leur pays bien-aimé, le Rwanda. Nous ne sommes pas dupes » (S/PV.3713).

⁷² Jean-David Levitte, « A Warning on Iraq, From a Friend », *New York Times*, 14 février 2003, p. 31.

⁷³ Natalie La Balme, « L'influence de l'opinion publique dans la gestion des crises », in Samy Cohen (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, op. cit., p. 409-426, à propos de François Mitterrand, vis-à-vis du génocide au Rwanda notamment.

soudanais au Tchad en février 2004, après les massacres de décembre 2003 dans le Darfour, afin de donner plus de place à cette crise dans les organes de presse français.

La question de l'influence des médias et de l'« opinion publique » est ici posée différemment que dans les travaux précédemment menés sur le sujet, puisque nous insistons sur les logiques de perception et de jugement réciproque en jeu entre diplomates en arrière-plan de la couverture médiatique d'un sujet donné⁷⁴. Dans notre optique, le « problème » ou les opportunités que soulève cette couverture médiatique doivent être interprétés à la lumière des perceptions et attentes existant entre diplomates à un temps *t*. Une campagne médiatique ne produira pas, ainsi, les mêmes urgences dans l'esprit des décideurs diplomatiques, selon qu'elle engage ou non la crédibilité de cette diplomatie sur un sujet qu'elle valorise comme source d'influence à ce moment précis.

L'idée humanitaire constitue donc un bien politique convoité tant qu'elle garantit cette capacité de « déproblématisation » d'objectifs placés sous son étendard. Dans leurs quêtes de solutions face à des situations problématiques données, des décideurs diplomatiques ont perçu ce bien. Par rapprochements, ils ont cherché à placer leurs problèmes sous un éclairage compatible avec l'idée humanitaire, pour inviter des agents extérieurs à juger ces problèmes selon des schèmes d'interprétation *a priori* très éloignés des enjeux diplomatiques en question, et versant rapidement dans une lecture littérale de l'idée humanitaire susceptible de produire un effet collectif favorable.

Retraçons brièvement le mouvement de pénétration entamé au cours des années 1980 par des diplomates influentes dans le domaine d'activité du geste secourable aux côtés des agents engagés dans cette activité humanitaire. Les pratiques étatiques ainsi inventées et les régularités observées dans leur utilisation ont modelé le monde du possible, de l'impossible et du probable aux yeux des décideurs français face au conflit rwandais en 1993-1994.

La multiplication du geste secourable a conduit à sa professionnalisation et une spécialisation des « secouristes ». Alors que le geste secourable s'est inscrit dans les années 1970 dans un mouvement de contournement des logiques de guerre froide à l'intérieur des sociétés du camp

⁷⁴ Gabriel A. Almond, *The American people and foreign policy*, New York, Harcourt, 1950 ; et Walter Lippmann, *Public opinion and foreign policy in the United States*, London, George Allen & Unwin, 1952, ont fondé ce que Ole R. Holsti a appelé le « *Almond-Lippmann consensus* » sur l'insignifiance de l'opinion publique en politique étrangère. Voir la synthèse Douglas C. Foyle, « Public Opinion and Foreign Policy : Elite Beliefs as a Mediating Variable », in *International Studies Quarterly*, vol. 41, n° 1, 1997, p. 141-169, notamment p. 142.

atlantique, ce besoin de mobiliser des moyens accrus a ouvert dans les années 1980 et 1990 un nouveau champ d'action pour des décideurs étatiques. Au moment même où se peaufine l'« image de marque » de l'action humanitaire non gouvernementale au sein des publics occidentaux, une image fondée sur la capacité d'indépendance et de dénonciation vis-à-vis des États, le geste secourable se transforme peu à peu en une « industrie » qui, malgré l'augmentation des dons privés à partir des années 1960, ne peut se passer de fonds étatiques. Ces fonds consacrés à l'action humanitaire connaissent une rapide expansion au cours des années 1980, de la part des seuls États d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, plus le Japon. Ces États canalisent leur action humanitaire au travers des organisations spécialisées de l'ONU, qui gagnent en poids humain et budgétaire. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), par exemple, voit son budget passer de moins de 80 millions de dollars en 1975 à 510 millions de dollars en 1980, puis 1,3 milliard de dollars en 1993. Son personnel compte 5 000 membres et 120 bureaux en 1999 contre 33 collaborateurs en 1951. Le nombre de personnes assistées par le HCR à travers le monde est passé de 400 000 réfugiés européens aidés par l'ONU en 1945 à 26 millions de réfugiés et autant de personnes déplacées en 1996. Dans son ensemble, la part de l'aide publique au développement totale qui est consacrée à l'urgence humanitaire ne cesse de croître pour atteindre 10 % en 1994⁷⁵.

Les fonds publics dont il est ici question restent placés sous le signe du multilatéralisme, que ce soit au travers du Bureau de coordination de l'action humanitaire des Nations unies (OCHA), ou encore de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), qui est aujourd'hui en tête des bailleurs de fonds pour l'aide d'urgence. Une utilisation politique de ces fonds devient certes plus difficile s'ils sont issus d'un budget ordinaire nourri par quotes-parts préétablies, comme dans le cas d'ECHO. Mais une grande partie des contributions aux appels d'OCHA comme aux agences spécialisées onusiennes (HCR, PNUD) relèvent de versements volontaires de la part d'États membres. Par exemple, de 1980 à 1999, 97 % du budget du HCR relevaient de contributions volontaires. Durant la même période, 75 % dudit budget provenaient de seulement quinze États, quatorze États occidentaux et le Japon⁷⁶.

Hormis cette dimension matérielle et financière, les agents chargés du geste secourable ont rapidement identifié une autre limite à leur action : l'accès matériel aux personnes menacées dans des conflits exposant les non combattants à toujours plus de violence. Ici s'engage néces-

⁷⁵ HCR, *op. cit.*, p. 3, p. 79, p. 93 et p. 166-167.

⁷⁶ HCR, *op. cit.*, p. 167.

sairement un rapport de force entre les groupes armés qui contrôlent lesdites victimes et les dispensateurs du geste secourable, parfois exposés aux tirs voire aux exactions délibérées des premiers. Progressivement, des organisations humanitaires briguent – ou se résignent à – l'appui de gouvernements extérieurs lorsqu'elles ne parviennent pas à négocier par elles-mêmes un accès sûr aux victimes. Des gouvernements ont donc envisagé le recours à deux autres ressources. La première est diplomatique : obtenir une retenue suffisante de la part de gouvernements pour assurer le libreaccès aux victimes (palliatif) voire l'autocontrainte des gouvernements et autres belligérants dans la pratique de la guerre (curatif). Les expériences contemporaines en matière de geste secourable ont tendance à faire oublier l'importance de l'action préventive qui consiste à promouvoir un renoncement aux comportements « risqués ». Pourtant, l'idée humanitaire contemporaine est née sous un double signe, celui du geste secourable, mais également celui de l'appel à la retenue, à l'autocontrainte, celle que Henri Dunant a demandée aux états-majors dans l'exercice de la guerre, en particulier à l'égard des combattants blessés ou capturés. Le philanthrope suisse a ainsi porté ses préoccupations dans l'espace interétatique, avec la signature en 1864 par douze gouvernements européens de la première convention de Genève. Au cours du XX^e siècle, les personnes susceptibles d'être secourues sont de plus en plus des personnes non combattantes, ce qui appelle une mise à jour des engagements internationaux, comme l'illustre l'effort diplomatique mené par la France à l'ONU autour de Bernard Kouchner et de Mario Bettati en faveur de la résolution 43/131 de l'Assemblée générale du 8 décembre 1988 en faveur d'un droit d'assistance humanitaire au profit des organisations spécialisées. Cet engagement diplomatique pour la retenue a donné naissance à une logique plus punitive, que l'on retrouve déjà dans la bouche de représentants des Puissances alliées en 1915 à l'encontre des membres du gouvernement ottoman responsables des massacres de masse commis contre les Arméniens, et aujourd'hui qualifiés de génocide⁷⁷. Le Conseil de sécurité accepte en effet, dès 1993 à propos de l'ex-Yougoslavie, la création d'institutions pénales internationales vouées à sanctionner les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide. La Cour pénale internationale, née en juillet 2002 sous l'impulsion d'organisations non gouvernementales mais avec la collaboration de nombreuses diplomaties, en constitue le développement institutionnel le plus marquant.

La seconde ressource mobilisée par les États au nom d'un soutien aux objectifs des organisations humanitaires est bien entendu la ressource militaire. L'innovation du début des années 1990 fut celle d'une

⁷⁷ Comme le rappelle Olivier Lanotte, *La France au Rwanda, op. cit.*, p. 332 note 223.

protection armée des secouristes, au Kurdistan irakien ou en Bosnie en particulier, afin de garantir l'organisation de convois et l'établissement de camps humanitaires malgré la présence de belligérants. On peut parler d'un geste secourable militarisé : des forces armées assuraient l'acheminement des vivres destinés aux populations menacées, non plus *via* un pont aérien (comme l'opération *Lifeline Sudan* dès 1989), mais grâce à la sécurisation de zones d'intervention internationale et de convois humanitaires, comme les conflits au Kurdistan, en Bosnie ou en Somalie l'ont également illustré⁷⁸. Certes, l'observation des résultats obtenus par la FORPRONU en Bosnie ou par l'UNITAF en Somalie face aux actes de violence contre les populations placées sous leur protection rend *a posteriori* problématique la qualification de « forces de protection des personnes menacées », vu la majorité de cas d'impuissance en la matière. Si les militaires déployés dans ces interventions ont eu à assumer directement des tâches propres au travail des agents humanitaires, ce qui n'a pas manqué de susciter des frictions avec ces derniers, dans un premier temps, ce n'est qu'au nom des risques de violence et du besoin de protection que des armées ont trouvé une place à l'appui du travail humanitaire dans l'esprit des promoteurs de ce dernier. Les crises humanitaires sont ainsi apparues à des auteurs comme un objet « légitime » d'intervention étatique armée⁷⁹. Aujourd'hui, nous le verrons, les objectifs humanitaires se trouvent fondus dans le maintien de la paix au sens large, compris dans un sens multidimensionnel, et intrusif aussi. Mais cette association ne doit pas conduire à une confusion systématique entre le geste secourable et l'objectif de pacification ; le lien ne disparaît pas pour autant ; il se fait plus ou moins distant, et malléable, au gré des circonstances.

Les différentes voies d'action ainsi découvertes forment autant d'apprentissages communs à différents types d'agents, sorte de compromis toujours sujet à variations. Mais elles n'ont été envisageables qu'en vertu de rapprochements réussis avec une idée humanitaire autour de laquelle des comportements d'appui (financier/matériel, humain, symbolique) fournis par divers types d'agents (élus politiques, agents étatiques, bailleurs de fonds institutionnels, leaders d'opinion, volontaires, donateurs privés, juristes, etc.) ont convergé. C'est bien la force légitimatrice de l'idée humanitaire que nous pointons ici, non pas comme

⁷⁸ Marie-José Domestici-Met, « Typologie des actions de protection armée », in Marie-José Domestici-Met (dir.), *La protection armée de l'aide humanitaire*, Montpellier, Centre d'études et de recherche internationales de Montpellier, 1994, p. 9-23.

⁷⁹ Pierre Hassner, « De guerre et paix à violence et intervention. Les contextes politiques et techniques passent, les dilemmes moraux demeurent », in Jonathan Moore (dir.), *op. cit.*, p. 23-48 ; Adam Roberts, « Humanitarian War : Military Intervention and Human Rights », in *International Affairs*, vol. 69, n° 3, 1993, p. 429-449.

motivation première, mais comme ultime soubassement du mouvement décrit. L'utilisation politique de l'idée humanitaire en fut facilitée, provoquant finalement la même adhésion spontanée, la même « naturalisation » des pratiques politiques en question. Une telle utilisation a supposé l'émergence de règles, reconnues dans l'observation de ces pratiques successives, fussent-elles des règles purement verbales. Pour en revenir aux décideurs français saisis du dossier rwandais, il a bien fallu que la poursuite de leurs objectifs de clientèle initiaux leur semblât compatible avec l'utilisation de l'idée humanitaire qu'ils eurent à observer. Ces utilisations étatiques de l'idée humanitaire n'ont pas, en 1993, produit des normes interdisant certaines voies d'action dans la poursuite d'objectifs plus « traditionnels ».

Parmi d'autres, soulignons trois utilisations politiques possibles de l'idée humanitaire, révélées au cours des expériences de guerre froide et même de l'immédiat après-guerre froide. La première pour une diplomatie consiste à offrir son assistance à un gouvernement frappé par une catastrophe humanitaire comme un acte de sollicitude vis-à-vis d'acteurs politiques dont on veut se rapprocher (rapprochement humanitaire entre Ankara et Athènes après les tremblements de terre frappant successivement les deux États en août et septembre 1999, ou entre Paris et Caracas après les inondations et coulées de boues meurtrières de décembre 1999), ou que l'on veut assurer des liens existants. La pratique est ancienne : les États-Unis marquaient leur prétention au leadership régional par une forte opération de secours à destination du Venezuela victime d'un tremblement de terre en 1812, afin de soutenir indirectement l'insurrection vénézuélienne contre le pouvoir colonial espagnol. Il en fut de même à Cuba et aux Philippines au tournant du XX^e siècle⁸⁰. Et que l'on se souvienne des déclarations maladroites de la secrétaire d'État américaine, Condoleezza Rice, au Sénat américain le 18 janvier 2005 à la suite du tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud, vantant cette « magnifique occasion » de montrer la générosité américaine et d'en tirer tous les dividendes. La réponse aux catastrophes naturelles constitue ainsi un champ de compétition pour une *diplomatie signalétique*, prenant place dans un véritable *marché international des sollicitudes*, porte d'entrée vers des échanges politiques et économiques accrus.

⁸⁰ Pierre Spitz, « L'arme de l'aide alimentaire. Les années d'apprentissage : 1914-1947 », in *Critique de l'économie politique*, n° 15, 1974 ; David P. Forsythe, article cité, p. 68. Sur l'action humanitaire au Venezuela en 1999-2000, voir Sandrine Revet, *Anthropologie d'une catastrophe : les coulées de boue de 1999 au Venezuela*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle, 2007.

Deuxième usage, l'aide humanitaire, du fait de ses effets favorables pour les belligérants qui la captent (pour l'acquisition d'armes, ou pour le contrôle de populations, source de combattants et de main-d'œuvre bon marché), permet de fournir un appui discret à un belligérant. La guerre froide a maintes fois engendré de telles pratiques de soutien indirect de la part des superpuissances : citons l'aide humanitaire apportée par Washington aux régimes pakistanais (inondations, répression et exode des Bengalis en 1971), indonésien (occupation militaire du Timor oriental et répression du FRETILIN en 1975), soudanais (famines au Sud-Soudan provoquées par Khartoum contre la rébellion de John Garang de 1983 à 1989). Au cours des années 1980, au cœur du refroidissement américano-soviétique de l'ère Reagan, l'assistance dite humanitaire provenant des États-Unis connaît son essor, précisément comme instrument politique, malgré les rationalisations ultérieures⁸¹.

Dernier usage, les vertus de l'aide en situation de conflits ne se sont pas limitées, d'un point de vue diplomatique et militaire, à la seule relation intergouvernementale. Avant la chute du Mur, l'espace diplomatique a déjà expérimenté l'aide humanitaire destinée à favoriser non pas des régimes mais des rébellions. Avec la rencontre de la guerre froide et de l'idée humanitaire naît par exemple l'idée de « sanctuaire humanitaire », à la suite du conflit entre le Viêt-Nam et le Cambodge en 1979. Cette action promue par Washington, Pékin et Paris au Conseil de sécurité se traduit par la formation d'un véritable sanctuaire nourri par l'aide humanitaire internationale et servant de base arrière aux combattants Khmers rouges et autres opposants du nouveau régime de Heng Samrin installé à Phnom Penh par l'armée vietnamienne en 1979. L'objectif poursuivi par le gouvernement thaïlandais avec le soutien des gouvernements chinois, américain et français est d'alimenter les forces luttant contre l'extension de l'influence de l'Union soviétique, soutenant le Viêt-Nam. L'appui apporté par diverses fondations américaines au profit d'organisations humanitaires présentes en Afghanistan ou encore au Nicaragua a bénéficié d'une même compatibilité avec la logique de soutien indirect et discret à des forces hostiles à l'influence de Moscou. L'affrontement direct entre superpuissances est ainsi évité, grâce au voile que les organisations humanitaires permettent de dresser entre l'engagement américain et ses bénéficiaires réels. Cette pratique diplomatique-militaire survit à la guerre froide. Elle réapparaît sous l'impulsion des alliées au Kurdistan irakien, dans le sillage de l'opération *Pro-*

⁸¹ Alain Destexhe, *op. cit.*, p. 73-76 ; David P. Forsythe, article cité, p. 65-66 ; Larry Minear *et al.*, *Humanitarianism Under Siege. A Critical Review of Operation Lifeline Sudan*, Trenton, The Red Sea Press, 1991 ; MSF, *Face aux crises*, Paris, Hachette, 1993, p. 47-48 ; Alex de Waal, *op. cit.*, p. 89-91.

vide Comfort lancée en avril 1991 à la fin de l'opération *Tempête du désert*. Le maintien d'une zone d'exclusion dans le nord de l'Irak et d'une présence militaire multilatérale par des forces américaines, britanniques et françaises pour empêcher une nouvelle campagne de répression de la part de Bagdad contre les partis et la population kurde d'Irak après l'exode massif de cette dernière au printemps 1991 devient une opportunité saisie par Washington pour soutenir dans cette zone les efforts de l'opposition irakienne destinés à renverser le régime de Saddam Hussein⁸².

*

L'intervention humanitaire draine l'image du secouriste désintéressé et a montré sa capacité à légitimer les actions ainsi estampillées, sans exiger des justifications plus élaborées quant à ses objectifs précis et à ses moyens. Dans l'ensemble, l'intervention humanitaire fut – pour ne pas préjuger de l'époque actuelle – une zone d'absence presque totale d'« imputabilité », de comptes à rendre et de comptes rendus. Car aucun développement institutionnel n'est venu soumettre les agents concernés à des risques visibles et immédiats de sanction négative. Aucun agent recevant l'information relative à une action humanitaire ne s'est vu lui-même soumis à un tel risque s'il appuyait cette action spontanément et sans autre garantie. Dès lors, la porte était grande ouverte à l'improvisation, à la mise en congruences de différents objectifs en vertu de différentes attentes, parfois contradictoires, aboutissant parfois à cette diplomatie devenue « pyromane » du fait d'un foisonnement d'objectifs désordonnés plutôt que d'un plan préétabli.

Au moment où elles sont envisagées comme possibles, accessibles et probablement efficaces, les pratiques étatiques placées sous le « label » humanitaire ne présentent pas de risques de sanction négative insurmontables aux yeux de leurs utilisateurs français, dès lors qu'elles s'inscrivent dans la continuité de pratiques fréquemment déployées sans réaction dissuasive. Cette fois, néanmoins, ces pratiques humanitaires se sont trouvées mêlées à la préparation d'un génocide provoquant la mort de centaines de milliers de personnes, et ce en présence de l'ONU, mettant en péril la crédibilité de cette dernière au regard du récit légiti-

⁸² Jean-Christophe Rufin, *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, J.-C. Lattès, 1986 ; Mario Bettati, *op. cit.*, p. 215 ; Michael Akehurst, article cité, p. 97-98 ; HCR, *op. cit.*, p. 92-97 ; W. C. Robinson, *Terms of Refugees. The Indochinese Exodus and the International Response*, Londres, Zed Books, 1998 ; Michaël Barry, « L'humanitaire n'est jamais neutre », *Libération*, 6 novembre 2001, p. 4-5 ; Ghassan Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996, p. 133 ; Loulouwa T. Al Rachid, « L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak », in *Politique étrangère*, printemps 2000, p. 109-121.

mateur humanitaire sur lequel elle se fonde. Pour revenir au climat général d'absence de risques de sanction négative à *court terme* pour les auteurs de pratiques humanitaires étatiques, il nous semble que l'ensemble d'agents, de pratiques, d'institutions qui se sont enchâssés autour de l'idée humanitaire a généré un objectif diffus, mais progressivement révélé au cours de situations critiques. Les sociolinguistes savent que le premier danger qui menace la « vie » d'un mot est sa répétition et l'inflation des signifiés auxquels il renvoie. La perte de sens menace ce mot, ce qui le condamne à la disparition, temporaire à tout le moins. Que faire si l'idée humanitaire entre progressivement en conflit avec d'autres normes très légitimes ? Que faire si le mot *humanitaire* n'est plus *entendu*, ne fait plus sens ? Que faire si la voûte de légitimité qu'il apportait à tout un ensemble de positions et de pratiques s'effondre ? Posée avec force par Guy Hermet au moment même où l'idée humanitaire semblait triompher⁸³, cette question constitue une source d'inquiétude légitime de la part des individus qui portent cette idée humanitaire. Elle appelle un examen attentif du contenu de cette inquiétude et de ses effets sociaux et institutionnels.

⁸³ « L'action humanitaire vient par conséquent de triompher en apparence. Mais il ne faut pas s'y tromper, et chacun d'ailleurs pressent la suite. Son déclin en tant qu'étiquette légitimatrice destinée à masquer la perplexité des responsables politiques devant la déliquescence de l'ordre mondial et l'incertitude de leurs objectifs s'est déjà amorcé. L'étiquette a déjà trop servi en très peu de temps, au point que les âmes qu'on appelait autrefois charitables aussi bien que le tout-venant attaché au quart d'heure quotidien de compassion s'interrogent de plus en plus sur ce qu'elle recouvre. Déclin, donc, d'un mot qui a été trop abusivement sollicité. Et chute, peut-être, pour plus tôt qu'on ne l'imagine, en ce sens qu'il sera probablement de moins en moins facile à utiliser par ceux qui l'ont galvaudé à des fins étrangères à sa logique. » Guy Hermet, « Triomphe ou déclin de l'humanitaire ? », *Cultures et Conflits*, n° 11, automne 1993, p. 13.

Une légitimation sous tension

La crainte d'un discrédit de l'ONU et ses effets

Nous avons vu dans le chapitre précédent que l'idée humanitaire a permis d'introduire de nouvelles ressources dans le jeu diplomatique au Conseil de sécurité pour ceux qui savaient – souvent dans l'urgence – se saisir de cette idée de façon crédible, contribuant ainsi à l'élaboration d'un nouveau récit légitimateur plus ou moins cohérent. Il faut bien situer la valeur de cette pratique légitimatrice pour ceux qui y recourent : elle réside dans sa capacité à modifier l'environnement normatif constitué autour d'un domaine donné, tel que la régulation des conflits armés à l'ONU, ou plus précisément la gestion du conflit rwandais (ou sierraléonais, ou autre) par les membres du Conseil de sécurité. Cette modification est rendue possible par la capacité qu'ont certaines idées mobilisées à *inviter* de nouveaux groupes d'individus à se saisir de questions dont ils étaient préalablement déchargés, à se constituer ainsi en *audience* autour de ce domaine d'action, et ce en apportant avec eux de nouveaux critères d'appréciation et de nouveaux critères de reconnaissance sociale de l'influence, qu'on supposera plus favorables que ceux qui prévalaient avant l'entrée en scène de ces groupes.

Or cet intérêt valeur porte en lui une nouvelle vulnérabilité sur la durée, une vulnérabilité qui n'est pas nécessairement perçue au moment où la pratique légitimatrice est improvisée : ces groupes invités à se constituer en nouvelle audience peuvent progressivement rendre les acteurs du domaine en question dépendants des ressources que ces groupes ont introduites dans le jeu, ce qui exigera une adaptation permanente aux nouvelles règles du jeu nées de l'entrée en scène de ces groupes.

C'est ce que nous voulons montrer dans ce chapitre, pour mieux comprendre les conséquences d'un échec tel que celui de l'ONU au

Rwanda pour le jeu multilatéral au Conseil de sécurité et pour le récit humanitaire. Invoquer l'humanitaire était une façon, pour la diplomatie française, d'élargir l'audience à des groupes relativement exclus du jeu politico-militaire en cours dans l'Afrique des Grands Lacs. Mais ce faisant, cette diplomatie a favorisé une transformation des règles du jeu pour l'influence au sein du Conseil de sécurité, en contribuant à sous-estimer les effets du génocide rwandais pour l'avenir du maintien de la paix à l'ONU dans son ensemble.

Nous éclairons dans un premier temps la relation existant entre l'évocation des choix français au Rwanda dans des médias influents, la reconnaissance officielle de l'abandon international lors du génocide rwandais dans l'espace diplomatique international, en particulier à l'ONU, et les changements de comportements quotidiens de sanction sociale observés dans cet espace onusien contre la diplomatie française à propos des Grands Lacs. Beaucoup a été écrit sur ce traitement médiatique en France. Mais il nous fait insister sur le regard particulier que nous lui portons dans notre recherche : loin d'une évaluation du fameux « *CNN effect* » dans le déclenchement d'une intervention au cœur d'un conflit armé ou d'une « crise »¹, notre propos consiste à souligner la transformation des risques perçus par les décideurs diplomatiques quand leur action se trouve ainsi brutalement portée devant de très nouveaux regards nourris par les médias internationaux. Cette transformation des risques perçus affecte, on le verra, les choix opérationnels des organisations engagées sur le terrain, mais aussi les règles du jeu diplomatique à l'ONU. Au Rwanda, la prise en compte du génocide par les médias les plus influents a conféré à l'idée humanitaire et aux agents qui la portent publiquement une influence nouvelle dans la définition des priorités à New York. Au lieu de renforcer l'ONU comme ils le faisaient, en particulier depuis les années 1980, cette idée et ces agents venaient cette fois discréditer l'Organisation dans son ensemble, insufflant de nouvelles urgences parmi des délégations attachées à sa crédibilité. Avec des conséquences directes pour les diplomaties et leurs positions d'influence : c'est en effet dans cette nouvelle préoccupation que nous percevons la source d'une modification des comportements quotidiens adoptés à l'égard de la diplomatie française, en particulier lors du nouveau conflit de dimension régionale au Zaïre en octobre 1996, des comportements venant alors sanctionner négativement les positions d'influence traditionnelles françaises. Une dernière section tire de ces transformations un modèle théorique d'analyse du changement en politique internationale, axé sur la valeur politique de la légitimation.

¹ Sur le modèle de l'ouvrage de Larry Minear, Colin Scott et Thomas Weiss, *op. cit.*

I. Le génocide rwandais : nouvelle visibilité internationale

Au Rwanda, les décideurs français, élyséens, entendent satisfaire les attentes que leurs clients africains entretiennent à leur égard, mais une telle entreprise ne peut être envisagée sans égard pour les jugements que porteront d'autres agents dans d'autres espaces sociaux que ceux composant les réseaux d'échange franco-africains, dès lors que ces autres agents disposent de moyens d'affecter les ressources des décideurs français et peuvent se sentir concernés par le conflit rwandais. Nous soutenons dans ce travail que l'espace composé des diplomates et autres agents travaillant à l'ONU, au Conseil de sécurité en particulier, constitue un espace de sanction sociale, aux conséquences réelles pour les positions des décideurs diplomatiques quant à leur capacité de répondre aux différentes attentes qui pèsent sur eux et qui fondent la reconnaissance collective de leurs positions. Les journalistes travaillant dans des organes de presse à grande audience et qui se sont saisis de la question rwandaise ont effectivement constitué un nouvel espace social « rencontré » par l'entourage présidentiel français. Là encore, des attentes se portent sur l'action des autorités françaises menée, et contribuent à réguler l'utilisation des ressources militaires et diplomatiques à disposition des décideurs étatiques. L'étude de la couverture médiatique de l'intervention française au Rwanda permet de percevoir combien les rédactions de presse ont progressivement vu dans les massacres en cours après le 6 avril 1994 un sujet digne d'intérêt, même si la nature génocidaire de ces massacres a tardé à s'imposer. Si une telle évolution a suscité l'inquiétude dans la délégation française et à Paris, comme le montre l'analyse combinée de la pratique discursive de Paris et de la couverture médiatique du génocide, c'est qu'elle a modifié le climat dans lequel les membres du Conseil de sécurité traitaient de ce dossier, du fait des nouveaux risques qu'ils y ont repérés.

A. Visibilité médiatique et intensité discursive

L'Élysée ne pouvait, en 1990 comme par la suite, ignorer totalement l'accueil que les agents diplomatiques étrangers accorderaient à une intervention militaire française au Rwanda. Une pratique rhétorique s'en est suivie. Pour l'essentiel, nous l'avons dit, elle a visé à « déproblématiser » cette intervention en recourant à différents registres à la fois, par lesquels on comprenait que « la France » ne saurait abandonner ses « amis » ni ses « intérêts nationaux », mais, dans le même temps, on retrouvait les marques d'un discours de « responsabilité » selon lequel les décideurs français agiraient autant qu'ils le pourraient en faveur de la paix et en réponse aux besoins primordiaux potentiellement rencontrés

par les Rwandais confrontés à la guerre². L'opération *Noroît* ne provoquant aucun émoi, le discours s'est rapidement tari.

L'évolution de ces discours en termes quantitatifs témoigne de l'absence d'inquiétude particulière en matière d'explication et de justification de la politique française avant le début du génocide. Du 4 au 15 octobre 1990, quatre discours officiels de politique étrangère évoquent le Rwanda. Le cinquième discours intervient le 31 décembre 1990, le sixième le 4 février 1991, puis 210 jours s'écoulent sans évocation officielle du Rwanda. Après trois discours en septembre 1991 (les 2, 11 et 12 septembre), un nouveau long silence s'installe, d'une durée de 312 jours, interrompu par un seul discours (le dixième) le 20 juillet 1992 (se félicitant de la signature d'un accord de cessez-le-feu à Arusha), suivi de 78 jours de silence supplémentaires. Quatre discours sont prononcés du 6 octobre au 3 novembre 1992 (notamment à l'occasion de la dix-septième conférence France/Afrique à Libreville), puis, à nouveau, 104 jours de silence.

La reprise des combats par le FPR en février 1993 motive une seule intervention publique officielle, le 15, prononcée par Roland Dumas³. À nouveau, et alors que les forces françaises viennent de franchir une étape dans l'engagement aux côtés de l'armée rwandaise, le goût pour la discrétion l'emporte à court terme. Au cours des 219 jours qui suivent cette intervention orale du 15 février 1993, seuls trois discours sont prononcés par le représentant de la France à l'ONU, lors de l'adoption des résolutions 812 (12 mars 1993) et 846 (22 juin 1993) qui aboutissent au déploiement de la MONUOR, et le 10 août 1993 pour demander un déploiement rapide de Casques bleus après la signature des accords d'Arusha du 4 août 1993.

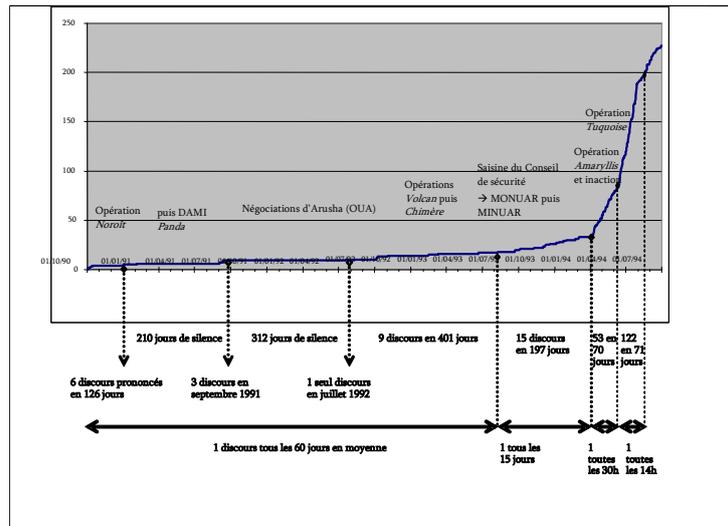
Sur le moyen terme, néanmoins, la mobilisation du Conseil de sécurité de l'ONU requiert un effort de communication plus important de la part de la diplomatie française. Destinée à la scène internationale, cette activité induit une nouvelle attention sur la scène politique et médiatique nationale. Bien que modestes, de nouveaux regards sont ainsi « invités », par cette pratique discursive, à se porter sur la situation rwandaise

² Louis Balmond a également noté que pour la justification de leurs interventions militaires, les décideurs étatiques recouraient à un « faisceau d'indices », multipliant les arguments pour éviter la controverse face au principe fondamental du non recours à la force. Louis Balmond, « Les fondements juridiques des interventions militaires françaises en Afrique », in Louis Balmond (dir.), *Les interventions militaires françaises en Afrique*, Paris, A. Pedone, 1998, p. 17-19.

³ Roland Dumas est d'ailleurs l'auteur de huit discours sur les seize prononcés à cette date, en tant que ministre des Affaires étrangères, mais également en tant que proche de François Mitterrand.

et se prononcer sur les propositions faites par la diplomatie française en faveur d'une mobilisation onusienne. Parallèlement aux négociations de paix à Arusha, et dans le but d'obtenir le déploiement d'une force onusienne au Rwanda, la fréquence des discours officiels français et celle des articles de presse en France connaissent un accroissement notable tout au long de l'année 1993. C'est ce qu'entendent montrer les deux graphiques suivants, l'un portant sur les discours officiels de la politique étrangère de la France⁴, et l'autre sur le traitement de la situation rwandaise dans le journal *Le Monde*, comme illustration de la presse française.

Graphique 1 : nombre de discours officiels français invoquant le Rwanda dans le texte, en valeur cumulée



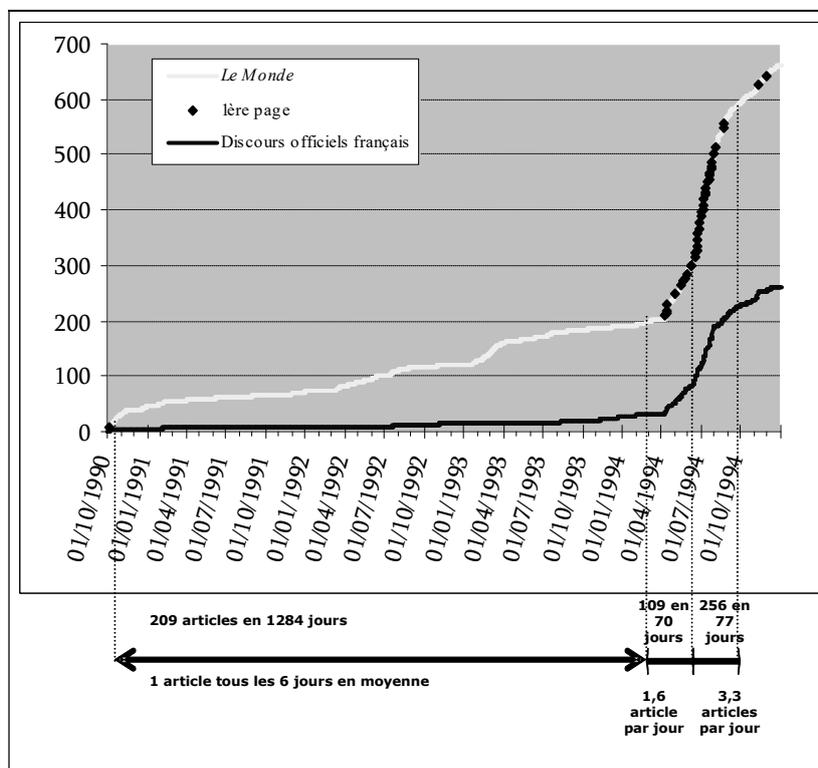
© David Ambrosetti

On constate là la pauvreté étonnante de la communication officielle sur la situation rwandaise jusqu'en février 1993. Après cette date, pendant que se négocie au Conseil de sécurité de l'ONU le déploiement

⁴ Grâce aux déclarations officielles de politique étrangère de la France éditées par le ministère des Affaires étrangères et diffusées par la Documentation française (supports papier et cédéroms). La méthode de quantification et d'élaboration des graphiques qui suivent est exposée en annexe.

d'une mission de paix au Rwanda⁵, le nombre de déclarations officielles destinées à l'arène diplomatique internationale (et à l'opinion française par la même occasion) s'accroît sensiblement. Le graphique suivant montre l'évolution du traitement de la question rwandaise dans le quotidien *Le Monde*.

Graphique 2 : nombre d'articles du journal *Le Monde* consacrés au Rwanda (dans le titre ou le sous-titre), en valeur cumulée, parallèlement au nombre de discours français évoquant le Rwanda.



© David Ambrosetti

Outre le constat que la question rwandaise n'a jamais disparu du quotidien malgré le silence officiel correspondant. Derrière une certaine

⁵ D'abord la MONUOR – mission d'observateurs militaires – décidée le 22 juin 1993 (résolution 846), puis la MINUAR – déploiement de casques bleus – décidée le 5 octobre 1993 (résolution 872).

prudence dans les propos des journalistes eux-mêmes et malgré le peu d'espace éditorial octroyé à ce sujet, de nombreuses questions « d'actualité » sur cet engagement militaire persistant furent posées par les journalistes, mais toujours au travers de propos tenus par leurs interlocuteurs (ONG, FPR, sources diplomatiques, etc.). Mais aucune « affaire » ne germe à la télévision, et les questions que suggère la presse quant aux motifs d'intervention français ne suscitent aucun débat ouvert, la direction des journaux tels que *Le Monde* ne souhaitant pas aller plus loin que la suggestion et la publicité des critiques formulés par d'autres⁶.

Une nouvelle visibilité dans l'arène diplomatique et médiatique accompagne les négociations de paix à Arusha où la diplomatie française et ses homologues poussent les belligérants, et en particulier la délégation gouvernementale rwandaise, à accepter d'importantes concessions. À partir du 22 septembre 1993, les responsables politiques français se font plus diserts, accompagnant les efforts de leur diplomatie pour obtenir le déploiement de la MINUAR. Au cours des 197 jours qui séparent cette date du commencement du génocide le 7 avril 1994, les 15 discours prononcés soulignent sans cesse l'engagement multilatéral impulsé par la France pour la paix au Rwanda, et rassurent face aux difficultés d'application des accords de paix d'Arusha⁷. Du début de l'opération *Noroît* (4 octobre 1990) au 21 septembre 1993, la fréquence des discours français est d'un discours tous les 60 jours en moyenne (18 discours en 1086 jours). Du 22 septembre 1993 jusqu'au 5 avril 1994, cette fréquence atteint un discours tous les treize jours (15 discours en

⁶ C'est le cas au printemps 1992, ou encore en février 1993, lors de l'envoi de renforts militaires français au Rwanda. Voir par exemple « Rwanda : des soldats français sont accusés d'aider l'armée régulière », *Le Monde*, 15 juillet 1992, p. 16. Cet article est précédé des articles de Stephen Smith dans *Libération* le 11 juin puis de Jean-François Dupaquier dans *l'Événement du jeudi* le 25 juin, également très méfiants. En février 1993, la Fédération internationale des droits de l'homme a relancé le questionnement, en dénonçant les violences qui se multiplient contre les Tutsi rwandais, notamment du fait de partisans du président Habyarimana, et en s'étonnant de la « passivité » et même la « complaisance » des forces françaises présentes sur place. Voir « Rwanda : selon la Fédération internationale des droits de l'homme. Près de trois cents personnes auraient été victimes des récents affrontements tribaux », *Le Monde*, 5 février 1993, p. 4. L'envoi de 150 soldats français supplémentaires au Rwanda après la reprise des combats par le FPR le 8 février est annoncé par le journal au milieu d'informations conduisant, toujours implicitement, à questionner les motivations de l'Élysée. Voir les déclarations de Gérard Fuchs, alors secrétaire national du Parti socialiste chargé des relations internationales, qui questionne cette décision d'envoyer de nouvelles troupes au Rwanda, alors que les violations des droits de l'homme par ce régime se multiplient, dans « Après la visite de M. Debarge au Rwanda. L'Ouganda accuse la France d'ingérence », *Le Monde*, 3 mars 1993, p. 6.

⁷ Nous nous permettons de renvoyer à un précédent travail : David Ambrosetti, *La France au Rwanda, op. cit.*, p. 60-62.

197 jours). Au total, depuis le début du conflit jusqu'à la veille de l'attentat, la fréquence moyenne est d'un discours tous les 39 jours (33 discours pour 1282 jours du 2 octobre 1990 au 5 avril 1994).

À partir du 6 avril 1994 et jusqu'à l'annonce de l'opération *Turquoise* par Alain Juppé le 15 juin 1994, le contraste est frappant : on compte 53 discours au cours des 70 jours du 6 avril au 14 juin 1994, soit une fréquence moyenne d'un discours toutes les 30 heures. Les décideurs français en charge de la question à Paris ont toutes les raisons d'être inquiets. S'ils n'admettent peut-être pas encore que l'entourage politique et même familial du défunt président Habyarimana est directement engagé dans le projet génocidaire, ils ont connaissance des risques de massacres de grande ampleur, une menace qui a constamment accompagné le dossier rwandais, en particulier après l'issue dramatique du coup d'État du 21 octobre 1993 au Burundi contre le président Hutu démocratiquement élu Melchior Ndadaye⁸.

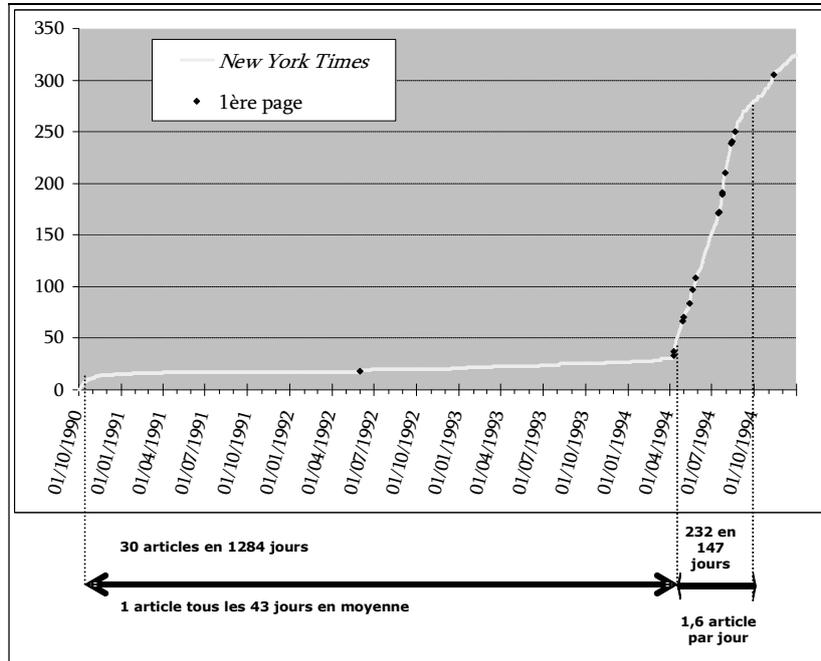
Avec ce risque de massacres à grande échelle, c'est la visibilité même de ce dossier rwandais qui peut totalement changer d'échelle. Il apparaît rapidement que le Rwanda va cesser d'être un dossier sans enjeu, sans intérêt. Notre graphique 2 *supra* a ainsi illustré la courbe exponentielle qui débute en ce 7 avril 1994 à propos de l'évocation de la situation rwandaise dans *Le Monde*. Les événements en cours attirent donc une quantité de regards nouveaux, en France. D'une fréquence moyenne d'un article tous les six jours au cours de la période précédant l'attentat (209 pour les 1284 jours entre le 1^{er} octobre 1990 et le 6 avril 1994 inclus), la couverture du quotidien français passe à 1,6 article par jour du 7 avril au 15 juin (109 pour 70 jours), puis à un 3,3 articles par jour du 16 juin au 31 août 1994 (256 pour 77 jours).

Mais la même chose se produit sur la scène diplomatique internationale, *via* la presse internationale, et notamment *via* le *New York Times*, dont il faut souligner l'influence parmi les diplomates et personnels de l'ONU quant à l'image qu'ils reçoivent d'une question. Au 6 avril 1994, le *New York Times* a publié 30 articles consacrés au conflit rwandais depuis le 1^{er} octobre 1990, soit un article tous les 43 jours (30 pour 1284 jours). À partir du 7 avril, et jusqu'au 15 juin, date de l'annonce française d'une intervention humanitaire au Rwanda, la fréquence des articles est passée dans ce journal à 1,4 article par édition (100 articles en 70 jours). Du 7 avril au 31 août 1994, après deux interventions militaro-humanitaires, *Turquoise* (22 juin-22 août) puis l'opération

⁸ Olivier Lanotte, *op. cit.*, p. 105. Rappelons également le télégramme diplomatique de l'ambassadeur de France à Kigali, Georges Martres, du 15 octobre 1990, énonçant le risque d'un génocide contre les Tutsi en cas d'échec de l'entreprise militaire du FPR. Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, tome II, p. 133.

américaine *Support Hope* (2 100 soldats) pour l'assistance humanitaire dans les camps de réfugiés de Goma et à Kigali (22 juillet-26 août), 1,6 article par jour sur le Rwanda paraît dans ce quotidien, en moyenne.

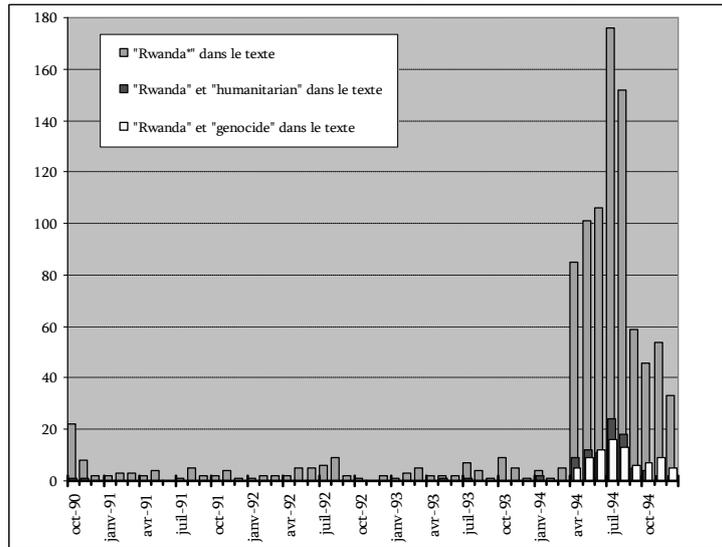
Graphique 3 : nombre d'articles du *New York Times* consacrés au Rwanda (dans le titre ou le sous-titre), en valeur cumulée



© David Ambrosetti

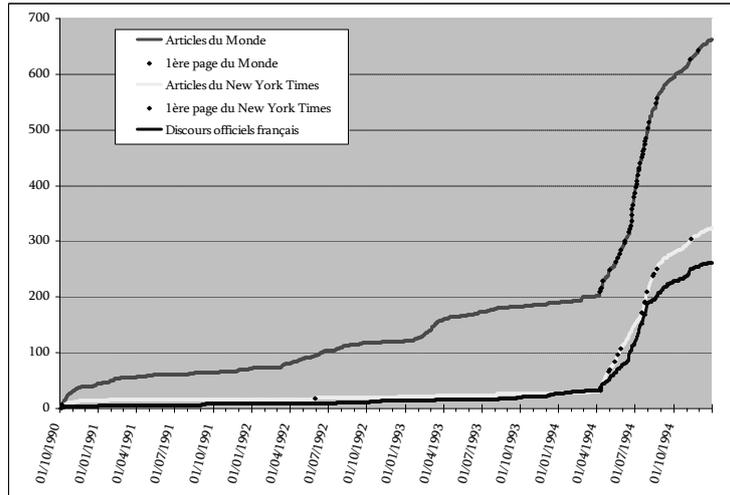
L'effet ressenti semble plus fort encore à travers la quantification des articles évoquant cette situation rwandaise non pas dans le titre mais dans le texte même des articles du journal, quels qu'en soient le titre et le sujet. Présentés en cumulés mensuels dans le graphique 4 qui suit, les articles évoquant au moins une fois le terme *Rwanda* (ou *Rwandan(s)/Rwandese*) connaissent bien une augmentation considérable après le 6 avril. Le graphique illustre également l'éclairage humanitaire accru conféré à cette situation rwandaise, à travers la présence du terme *humanitarian* mais également du terme *genocide(s)*.

Graphique 4 : nombre mensuel d'articles du *New York Times* évoquant le Rwanda (dans le texte)



© David Ambrosetti

Graphique 5 : nombre d'articles du *Monde* et du *New York Times* évoquant le Rwanda (dans le titre), parallèlement aux discours



© David Ambrosetti

Le graphique 5 reprend l'évolution des articles (en valeurs cumulées) évoquant le Rwanda dans le titre, tant dans le *New York Times* que dans *Le Monde*, parallèlement à la courbe de l'évolution des discours officiels français.

Certes, la densité de ce traitement médiatique ne s'approchera jamais de celle d'autres grands « événements » internationaux. Pour une rapide illustration, la crise irakienne du 2 août 1990 (invasion du Koweït) au 3 mars 1991 (cessez-le-feu) motive la publication de 636 articles dans le *New York Times* avec le mot *Iraq* en titre, soit 3 articles par jour en moyenne pendant 213 jours. Samantha Power a rendu compte du peu d'attention portée par la direction politique des États-Unis au génocide au Rwanda, un « *no-show* » aux yeux du Secrétaire d'État, Anthony Lake, et du Président Clinton. Ces derniers n'eurent pas à se prononcer sur la politique des États-Unis dans ce pays, élaborée par les fonctionnaires du Département d'État et du *National Security Council* avec l'aval des conseillers de ces responsables politiques⁹.

Toutefois, pour des personnes intéressées par la région, par l'action de l'ONU ou par les conflits en général, le génocide confère à ce sujet une « valeur » médiatique nouvelle aux yeux des rédactions de presse, comme en témoigne l'évolution quantitative ici schématisée. Un tel écho affecte les nouvelles audiences « invitées » à se saisir de la question rwandaise, c'est-à-dire appelées à réagir d'une façon ou d'une autre aux choix opérés dans la gestion de ce dossier. Ces audiences se trouvent à cette date « engagées » par des choix dont elles ne se seraient pas préalablement désolidarisées.

Face à cette nouvelle visibilité, les décideurs français sentent l'urgence qu'il y a à occuper l'espace médiatique pour peser sur les questionnements en cours, en contribuant à noyer ces derniers dans le flot des déclarations officielles et de leurs analyses. L'inconfort se renforce face à un Conseil de sécurité placé sous une chape de plomb à propos du Rwanda après la demande de retrait des casques bleus belges formulée dès le 12 avril 1994 par Willy Claes, le ministre belge des Affaires étrangères, du fait du refus des États-Unis et des autres membres permanents d'agir dans cette « crise »¹⁰. *Turquoise* apparaît comme une ré-

⁹ Samantha Power, article cité, p. 102-104. Cette auteure rapporte que la seule intervention de Bill Clinton fut de s'inquiéter du sort d'une militante des droits de l'homme qu'il avait eu l'occasion de rencontrer, Monique Mujawamariya. Les services américains veillèrent à assurer le sauvetage de cette dernière, entretenant ainsi la disposition du Président américain à se désintéresser de la situation rwandaise.

¹⁰ Voir Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 284-293, pour un rappel succinct de ces événements exposés plus en détail par Jean-Claude Willame, *L'ONU au Rwanda*, Bruxelles, Labor, 1996, ou dans Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*

ponse à cet inconfort. Une fois décidée, l'opération est célébrée sans retenue : différents responsables politiques émettent au total 122 discours évoquant le Rwanda du 15 juin (annonce de l'opération) au 24 août (retrait des forces françaises), soit 1 discours toutes les 14h (122 discours en 71 jours). Le contenu insiste sur le « courage de la France », seule contre tous pour porter secours aux Rwandais¹¹. Comme nous le disions avec Gérard Prunier, la volonté de brouiller la compréhension de l'action française passée et d'expier son échec est indéniable, dans cette rhétorique.

En France, la presse se montre de plus en plus critique vis-à-vis des choix précédemment opérés par les autorités françaises, en particulier au moment où ces mêmes autorités sont en position de « demandeur » à son égard en ce qui concerne leur projet d'intervention « militaro-humanitaire », qui mûrit au début du mois de juin pour être finalement annoncée le 15. Le contenu de ce traitement médiatique a fait l'objet de nombreuses analyses, en particulier pour comprendre les responsabilités partagées à l'égard de l'absence d'alerte audible quant à l'ampleur du crime en cours¹². On a pu souligner la focalisation initiale sur la « guerre interethnique » en cours, faisant perdre de vue le projet génocidaire dans sa spécificité, puis l'avalanche de critiques acerbes émises par des commentateurs dans la presse écrite, en particulier à gauche, prenant au piège les organisations humanitaires qui ne pouvaient reconnaître publiquement qu'il n'existait pas d'autre alternative à l'opération planifiée par la France pour une interposition rapide¹³. D'autres travaux ont utilement replacé ce traitement médiatique à la lumière des pratiques professionnelles des responsables de l'information et des journalistes des grands organes de presse¹⁴. Ce que nous retenons ici est que la situation rwandaise attire à cette date l'attention internationale comme jamais elle ne l'a fait auparavant, et de loin. Le sujet « Rwanda » en sort fortement transformé au sein des rédactions. De nouveaux journalistes

¹¹ David Ambrosetti, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 70-76.

¹² Par exemple, Jean-Pierre Chrétien (dir.), *Rwanda. Les médias du génocide*, Paris, Karthala, 2002 (1995 pour la 1^{re} éd.), ou Pierre Péan, *Noire fureurs, blancs menteurs. Rwanda 1990-1994*, Paris, Mille et une nuits, 2005. Voir sur cette question Sophie Pontzele, « Enjeux et significations de la notion de "génocide" au Rwanda dans la presse écrite : avril-juillet 1994 », in Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidal (dir.), *op. cit.*, p. 72-87.

¹³ Voir Olivier Lanotte, *op. cit.*, p. 415-419 ; et Jean-Claude Willame, *op. cit.*, p. 105.

¹⁴ Voir les contributions de Johanna Siméant, « Qu'a-t-on vu quand "on ne voyait rien" ? Sur quelques aspects de la couverture télévisuelle du génocide au Rwanda par TF1 et France 2, avril-juin 1994 », et de Pascal Dauvin, « Le traitement journalistique des crises au regard de la sociologie de la production de l'information », dans Marc Le Pape, Johanna Siméant et Claudine Vidal (dir.), *op. cit.*, p. 36-56 et p. 57-71.

s'en saisissent. Dans la presse écrite, il devient un objet d'investigation au cœur de l'appareil décisionnel français, cette fois, loin du sujet exotique qu'il représentait avant le 6 avril. Ils placent ainsi la question dans de tous nouveaux registres, en particulier les registres émotionnel puis polémique. Une fois l'horreur exposée, en effet, la mobilisation sur la scène médiatique de porte-parole légitimes de l'idée humanitaire à propos du Rwanda permet au journal d'évoquer, au travers d'autres, les responsabilités en présence.

On peut rapidement illustrer le propos avec le journal *Le Monde*. Le 16 mai, un article de Jean Hélène trace en première page le portrait d'enfants victimes des massacres, et la publication d'une lettre d'un rescapé Tutsi employé par l'ambassade de France, qui demande une condamnation internationale du régime rwandais pour génocide¹⁵. Puis, dans un article de première page du 7 juin, Marie-Pierre Subtil, qui souligne l'apathie passée de l'opinion publique française malgré les dénonciations publiques rapportées par le journal en février 1993, évoque les liens personnels unissant les familles Mitterrand et Habyarimana, comme l'hostilité des militaires français à l'encontre du FPR, soutenu par l'extérieur « anglo-saxon ». Selon elle, l'intervention française a bien privé le FPR d'une victoire militaire rapide, sans que la France n'obtienne du régime de Kigali un engagement dans le sens de la négociation pacifique et de la démocratisation, et ce malgré la signature des accords d'Arusha. La journaliste constate surtout la perte d'influence de la France sur ce dossier, du fait du refus du FPR de traiter avec elle et de la laisser participer à une quelconque action multilatérale. L'intervention humanitaire est donc la seule option qui lui reste¹⁶. Déjà la visite à Paris le 28 avril du ministre des affaires étrangères du gouvernement intérimaire rwandais, pendant laquelle ce dernier a mis en doute le chiffre de 100 000 morts dans son pays, fut-elle l'occasion pour le FPR de dénoncer, depuis New York, la responsabilité française dans le drame rwandais actuel : « [L]a France a fourni des armes, un support logistique et de conseil ; elle a entraîné la garde et les milices présidentielles. Étant donné l'ampleur des massacres perpétrés par cette garde présidentielle et cette milice au cours des trois dernières semaines, on est fondé à conclure que ces hommes ont bien appris de leurs instructeurs

¹⁵ « L'enfance meurtrie du Rwanda Hantés par le souvenir des massacres, les petits mutilés de Kigali hurlent leur douleur », *Le Monde*, 16 mai 1994, p. 1 ; « Rwanda. Témoignage "Qui voudra de moi ?" », *Le Monde*, 16 mai 1994, p. 5.

¹⁶ Voir « La France s'efface au Rwanda Accusé d'avoir trop favorisé le pouvoir Hutu, Paris n'a plus d'influence qu'à travers l'aide humanitaire », *Le Monde*, 7 juin 1994, p. 1.

français ». Ces accusations furent ensuite répercutées par *Amnesty International*¹⁷.

Dans les journaux télévisés de grandes chaînes françaises, en revanche, ces mises en cause demeurèrent plus rares, le traitement médiatique ne s'accompagnant d'aucune lecture politiquement significative¹⁸.

L'action de la France au Rwanda a gagné une visibilité et suscité des critiques inédites dans la politique africaine traditionnelle. Celles-ci réapparaîtront au cours des années suivantes, notamment lors des enquêtes menées par Patrick de Saint-Exupéry dans *Le Figaro* avant la mission d'information parlementaire présidée par Paul Quilès, et à chaque commémoration du génocide à Kigali, qui donne lieu à de nouvelles diatribes de Paul Kagamé contre la France et le rôle qu'elle a joué. S'il n'a pas provoqué un « scandale » médiatique de grande ampleur faisant vaciller les agents en position de décision politique, l'exécution du génocide au Rwanda a bien modifié la visibilité de ce conflit dans les médias internationaux. Dans cette nouvelle visibilité, la place de la dimension humanitaire reste prééminente, comme le montrent les organisations s'exprimant alors sur ce sujet dans les médias. C'est également le cas dans les appréciations de l'action internationale au Rwanda émises par des agents influents de l'espace diplomatique international, à l'ONU en particulier.

B. La communauté des diplomates à l'ONU face au génocide

Par sa nature même, le travail multilatéral permet une dilution des responsabilités qui facilite le travail quotidien des diplomates concernés en réduisant la pression politique pesant sur leurs épaules. Le Conseil dans son entier cherche les solutions et décide celles qu'il veut promouvoir. En cas d'échec, c'est l'échec de tous. Dans cette perspective, le risque d'un échec des efforts de paix au Rwanda n'est pas nécessairement un motif de panique pour ces diplomates. Certes, à Paris, au quai d'Orsay, on assure que la crédibilité du Conseil de sécurité constitue un

¹⁷ « Rwanda Le rôle de la France dénoncé par les rebelles », *Le Monde*, 30 avril 1994, p. 6. « Selon *Amnesty International* des soldats français auraient entraîné des “escadrons de la mort” », *Le Monde*, 24 juin 1994, p. 6.

¹⁸ Johanna Siméant, article cité, p. 53-56 en particulier. « La question n'est finalement pas que le génocide au Rwanda ait été peu puis mal traité du fait du manque d'images. Elle est plutôt celle du peu d'intérêt pour fabriquer des images, et de l'incapacité à proposer une lecture des images disponibles, alors même que ces dernières devenaient de plus en plus nombreuses et horribles. [...] Plutôt que de se demander si une 'meilleure' couverture journalistique pouvait amener une meilleure réponse politique, on peut plutôt se demander dans quelle mesure une réponse politique apte à qualifier la situation n'aurait pas entraîné une meilleure couverture médiatique ». *Ibid.*, p. 55-56.

intérêt diplomatique majeur et constant, en particulier depuis la fin de la guerre froide. Encore faut-il que ce risque fasse sentir ses effets de façon tangible pour être pris au sérieux. Et comme aucune autre délégation ne craint véritablement un échec de l'ONU à construire la paix au Rwanda, le climat qui en résulte apparaît relativement détendu et distant, donc permissif, et crédule à l'égard des belligérants.

Dans les heures qui suivent la mort de Juvénal Habyarimana, le 6 avril 1994, le colonel Théoneste Bagosora, le directeur de cabinet du ministre rwandais de la défense James Gasana (qui a quitté le gouvernement rwandais en juillet 1993), tente d'organiser un coup d'État militaire, sans succès. Il choisit de favoriser l'arrivée au pouvoir de personnes acquises au *Hutu Power*, viscéralement opposées aux concessions faites par le régime Habyarimana à Arusha le 4 août 1994¹⁹, et favorables à la destruction de « l'ennemi de l'intérieur » Tutsi, d'abord des plus influents d'entre eux et de leurs soutiens Hutu (et de leurs familles), puis de tous les autres Tutsi.

Le 7 avril au matin, les barrages s'installent, les massacres se multiplient, la garde présidentielle du défunt président rwandais et d'autres groupes de l'armée et de la gendarmerie obéissant à Bagosora s'attaquent rapidement aux opposants politiques favorables à l'accord d'Arusha²⁰. Ils assassinent notamment l'opposante Agathe Uwilingiyimana nommée Premier ministre en juillet 1993 et dix Casques bleus belges qui couvraient sa fuite, et enlèvent d'autres dirigeants de l'opposition. Comme la *Somali National Alliance* du général Aidid avait bouté les forces onusiennes hors du pays en s'attaquant directement et ostensiblement à elles, les forces du génocide accélèrent, par ces assassinats, le retrait des troupes belges de la force de l'ONU au Rwanda, puis la paralysie de l'ONU tout entière.

¹⁹ Sur le refus de cet accord d'Arusha, voir Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 66-68 ; Olivier Lanotte, *op. cit.*, p. 100-104.

²⁰ Cela fait dire à Michael Mann, *The Dark Side of Democracy : Explaining Ethnic Cleansing*, New York, Cambridge University Press, 2005, que la stratégie de Bagosora a d'abord relevé du « politicide », c'est-à-dire de l'extermination définitive des élites politiques Tutsi et de celles Hutu pro-Arusha, perçues comme la « cinquième colonne » du FPR au Rwanda, pour déboucher sur le génocide des Tutsi à proprement parler. Sur l'organisation des violences, voir la synthèse proposée par Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, dans son quatrième chapitre, ainsi que l'ouvrage d'André Guichaoua, *Les politiques du génocide à Butaré*, Paris, Karthala, 2005. Cette recherche est également poursuivie par Claudine Vidal, « Grands Tueurs et petits tueurs. La question de l'obéissance dans le génocide des Rwandais Tutsis », communication au colloque CRID 14-18 – « Obéir/Désobéir. Les mutineries de 1917 en perspective », du 9-10 novembre 2007, Craonne et Laon.

On sait aujourd'hui que les artisans du génocide portaient une grande attention au regard des forces étrangères, dont ils ont sciemment précipité le départ en assassinant ces dix Casques bleus belges. Ils avaient déjà beaucoup appris de l'impuissance flagrante de la mission de l'ONU au Rwanda depuis son déploiement, face au refus des belligérants de respecter les engagements conclus, et face aux tests qu'ils lui avaient adressés pour mesurer sa détermination à empêcher, faire cesser et/ou punir la stratégie de massacres à très grande échelle²¹. La situation exigeait en effet un engagement militaire important et offensif. Le Secrétariat intima au contraire l'ordre aux forces du général Dallaire de rester hors des violences en cours, sous pression des membres permanents du Conseil de sécurité. Et aucune puissance ne proposa de lancer rapidement, sous sa responsabilité politique, militaire et financière, une force capable de s'interposer entre les génocidaires et leurs victimes, l'inaction l'a emporté. Cette paralysie, puis le retrait de la MINUAR le 21 avril 1994, ont constitué un signal favorable aux massacres.

En avril 1994, l'hostilité de nombreuses élites politiques américaines républicaines à l'égard de l'ONU et leurs exigences dans le sens d'une réduction des dépenses de l'ONU et de la quote-part des États-Unis, son premier bailleur de fonds, sont connues : ces opinions deviennent d'ailleurs majoritaires au Congrès en novembre de cette même année. Des échecs visibles servaient ces points de vue isolationnistes et unilatéralistes, quelles que soient les raisons de ces échecs. La Somalie (et ses images de foules traînant le corps de soldats américains dans les rues de Mogadiscio en octobre 1993) revient sans cesse dans les propos des diplomates américains à propos du Rwanda²². Ces derniers refusaient un nouveau fiasco discréditant davantage l'ONU et aggravant le mouvement de l'opinion américaine pour un désengagement de l'ONU. Richard Clarke, alors membre du *National Security Council* et concepteur de la doctrine de la *Presidential Decision Directive* n° 25 limitant

²¹ Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 101-103, insistent fréquemment sur le désastreux message qu'a constitué l'absence de réactions internationales face à la multiplication des massacres. Sur les tests permanents de la part du Hutu Power ressentis sur le terrain par le général Dallaire, voir également Olivier Lanotte, *op. cit.*, p. 332-338, plus particulièrement p. 110 et p. 129. Jean-Pierre Chrétien a rappelé au cours du séminaire tenu au Centre d'étude d'Afrique noire, à l'IEP de Bordeaux, le 24 mai 2004, que de nombreux artisans du génocide rwandais étaient persuadés qu'ils parviendraient à commettre leur forfait loin du regard du monde.

²² Le 3 octobre 1993, une opération menée par des US Rangers contre les hommes de Mohamed Farah Aïdid aboutit à la destruction d'un hélicoptère américain. Dix-huit soldats sont tués, dont certains mutilés et traînés dans les rues de Mogadiscio, alors que des centaines de Somaliens perdent également la vie dans cette opération. C'est l'affaire du *Blackhawk*, revisitée par Hollywood en 2001 dans *La chute du faucon noir*, de Ridley Scott.

l'engagement des États-Unis dans les opérations de maintien de la paix, déclara à Samantha Power que son texte visait non pas à « tuer » mais à « sauver le maintien de la paix », qui était déjà « presque mort » après la Somalie. Des humanitaires travaillant avec le gouvernement américain étaient, au moment du génocide rwandais, également persuadés que l'avenir des relations entre les États-Unis et les Nations unies ne survivraient pas à une seconde Somalie. De façon significative pour notre propos, S. Power relie l'inaction internationale au Rwanda à la « totale aversion pour le risque » dans laquelle l'ensemble du système onusien avait alors sombré²³. Les défenseurs de l'ONU ont compris qu'à partir de ce jour, il devenait plus difficile, plus coûteux politiquement, pour le Département d'État d'obtenir l'accord du Congrès et du Président pour l'engagement des États-Unis en faveur d'opérations onusiennes intéressant la diplomatie américaine.

Au Rwanda, la directive fut appliquée à la lettre, mais en toute discrétion à l'égard des commentateurs américains, d'où les efforts du Département d'État pour nier le génocide en cours :

Premièrement, les États-Unis veulent que l'Organisation des Nations unies réussisse au Rwanda et dans toutes ses opérations de maintien de la paix. Pour garantir ce succès, nous voulons mettre toutes les ressources des résolutions du Conseil dans la balance. [...] C'est pourquoi, j'espère que dans le prochain rapport du Secrétaire général sur le Rwanda, les facteurs suivants seront minutieusement évalués : un concept bien défini des opérations, la disponibilité de ressources, l'assentiment des parties, des progrès vers un cessez-le-feu et la durée du mandat. [...] Mon gouvernement est convaincu qu'avec cette résolution, le Conseil a pris les mesures qui s'imposaient pour commencer à apporter aide et espoir aux victimes innocentes. Mais quels que soient les efforts entrepris par l'Organisation des Nations unies, la véritable clef des problèmes du Rwanda se trouve entre les mains du peuple rwandais. Au Rwanda, cela signifie que les massacres – perpétrés par les deux parties – doivent cesser. La tuerie doit cesser, pas seulement entre combattants armés, mais surtout les massacres de civils non armés, qui ont déjà provoqué la mort de dizaines de milliers de personnes²⁴.

Après des hésitations, les membres permanents acceptent de voter les résolutions 918 et 925 du 16 mai et du 8 juin 1994, qui autorisent un renforcement de la MINUAR à 5 000 hommes (au lieu des 270 décidés par la résolution 912 du 21 avril 1994). Pour justifier leurs hésitations, les représentants américains au Conseil de sécurité évoquent l'imprépa-

²³ Samantha Power, article cité, notamment p. 84, p. 90 et p. 104. Publiée le 3 mai 1994, la PDD-25 formalise l'effort doctrinal entamé dès octobre 1993.

²⁴ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 16 mai 1994 (S/PV.3377).

ration de la mission, son manque de moyens et de mandat clair. À ce titre, Madeleine Albright refuse de placer cette mission onusienne sous le signe de l'imposition de la paix. Lorsque la résolution 925 est adoptée, elle rappelle aux pays contributeurs de troupes les aspects coercitifs prévus dans cette mission par le Secrétariat, pour les mettre en garde des risques qu'ils courent, et pour éviter une future débandade générale (à la « somalienne »)²⁵. Le Secrétariat ne parviendra d'ailleurs à réunir les troupes suffisantes pour un renforcement de la MINUAR qu'à partir d'août et surtout de septembre 1994, prenant le relais de *Turquoise*.

On peut soutenir que les membres permanents du Conseil de sécurité ont jugé, dans le feu de l'action, qu'une généralisation de massacres « à caractère génocidaire » commis à l'aide d'armes légères au cœur d'un conflit armé en Afrique, et tuant des dizaines de milliers de Rwandais sans réaction internationale, présentait moins de risques qu'une intervention rapidement préparée risquant, de leur point de vue, de s'embourber à grands frais, et d'aboutir à un échec visible sur le terrain. Pour ce qui est des décideurs américains au Département d'État, ils ne se sont d'ailleurs pas trompés : selon ce que nous en savons, les députés et sénateurs américains n'ont, à ce jour, procédé à aucune forme de sanction négative à l'encontre des anciens membres de l'Administration Clinton en charge du dossier rwandais²⁶.

Pour d'autres délégations au sein de l'ONU, la perception des événements fut tout autre. À partir de mai 1994, l'inconfort s'installe dans les délégations des membres du Conseil de sécurité et au Secrétariat. Il transparaît dans l'examen des séances publiques consacrées au Rwanda au Conseil de sécurité. Le contraste entre la séance du 21 avril – qui aboutit à l'adoption de la résolution 912 décidant le retrait de la MINUAR – et les séances ultérieures y est frappant. Des indices quantitatifs en rendent d'abord compte. Le 21 avril, la parole est prise neuf fois, dont quatre fois par le président du Conseil (l'ambassadeur de Nouvelle-Zélande), et une fois par chaque délégation suivante : le Nigeria, Oman, Djibouti, le Rwanda et la France. La séance dure 35 minutes, retranscrite en sept pages de compte-rendu (en français). Le 16 mai, lors du vote de la résolution 918, on compte dix-neuf prises de parole concernant la question rwandaise, cinq par le président du Conseil (l'ambassadeur du Nigeria) et une par chacune des quatorze autres délégations membres (le Rwanda, représenté par Jérôme Bicamumpaka, ministre des Affaires étrangères du gouvernement intérimaire autoproclamé par les dignitaires

²⁵ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 8 juin 1994 (S/PV.3388).

²⁶ Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 58 et p. 94 ; Samantha Power, article cité, p. 97-98 et p. 102.

du régime Habyarimana, puis Oman, le Pakistan, Djibouti, Chine, Russie, France, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, États-Unis, Brésil, Argentine, Espagne et République tchèque). La séance dure 1h40, retranscrite en dix-neuf pages de compte-rendu. Le 8 juin, pareillement, chaque délégation intervient une fois, en plus des trois interventions du président (l'ambassadeur d'Oman) concernant le sujet rwandais. La séance dure 1h25, retranscrite en quinze pages de compte-rendu. Le 22 juin, lors du vote de la résolution 929, on compte dix-sept prises de parole, dont quatre par le président du Conseil et une intervention par chacun des autres délégations sauf celle du Pakistan. La séance dure 1h05 (soit douze pages)²⁷.

Si l'on s'attarde au contenu de ces déclarations, on ne peut manquer le changement de ton des orateurs. Lors de la 3377^e séance du Conseil du 16 mai 1994 durant laquelle est adoptée la résolution 918, le siège du Rwanda, occupé par le Gouvernement intérimaire rwandais, permet à son représentant de prononcer un très long discours visant à charger le seul FPR de la responsabilité des événements en cours, dont la nature génocidaire est niée, et qui seraient dus à l'assassinat du Président rwandais et l'explosion des peurs des Hutu de se voir à nouveau dominés par la minorité Tutsi. Les intervenants suivants, les représentants djiboutien et français, évitent de rebondir sur ce discours, préférant insister sur l'urgence d'une solution humanitaire et politique. Le représentant de la Nouvelle-Zélande poursuit en ce termes, peu usuels entre diplomates siégeant au Conseil : « Je regrette de devoir commencer par dire que ma délégation estime que le premier orateur dans ce débat n'aurait pas dû prendre la parole, et cela, pour deux raisons. Premièrement, de l'avis de ma délégation, il ne représente pas un État, il n'a aucune légitimité et n'est que le porte-parole d'une faction. Il n'aurait pas dû prendre place à cette table, et y occuper une position privilégiée. Deuxièmement, ma délégation estime qu'il a, de façon éhontée, donné une version déformée des faits ». Cette condamnation est relayée par les représentants britannique et tchèque. Le représentant tchèque, M. Kovanda, déclare que c'est bien un génocide qui est commis au même moment au Rwanda²⁸. Le 16 mai, il désigne expressément l'entourage direct du président Habyarimana comme le méticuleux organisateur et initiateur du génocide :

²⁷ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbaux des séances publiques du 21 avril (S/PV.3368), du 16 mai (S/PV.3377), du 8 juin (S/PV.3388), et du 22 juin 1994 (S/PV.3392).

²⁸ Elle l'avait déjà dit au cours de la séance publique du Conseil du 5 mai 1994, consacrée au Mozambique (S/PV.3375).

Les crocodiles du fleuve Kagera et les vautours qui survolent le Rwanda ont rarement aussi bien vécu. Ils se nourrissent des corps des milliers d'enfants et de femmes, dont des centaines étaient enceintes, et d'hommes achevés à coups de hache ces six dernières semaines par ce qui s'est révélé être un régime extrêmement pervers. [...] Nous constatons donc que 200 000 Tutsi sur environ 1 million – 20 % des Tutsi du Rwanda – ont perdu la vie. Chacun d'entre nous pourra calculer combien de morts un tel pourcentage représenterait dans son propre pays et pour son propre peuple. Cette situation est décrite comme étant une crise humanitaire, comme s'il s'agissait d'une famine ou peut-être d'une catastrophe naturelle. Ma délégation estime que le terme exact est génocide.

[...]

Qui a commis ces atrocités innommables ? Certainement pas le peuple rwandais en général, Hutu ou non. Ces atrocités ont été commises par la Garde présidentielle créée par le Président Habyarimana. Elles ont été commises par des éléments des Forces gouvernementales rwandaises qui lui étaient loyaux. Elles ont été commises par la milice, la Gendarmerie. Elles ont été commises sur les ordres des personnes proches du Président Habyarimana et à l'instigation des émissions incendiaires de Radio Mille Collines. C'est une radio privée, mais ses propriétaires sont des proches de feu le Président²⁹.

En des termes plus diplomatiques, le représentant du Nigeria, élu en 1994 au Conseil, trahit son malaise à l'égard de son rôle passé (et passif) au Conseil sur la question du Rwanda, en se déclarant mécontent de la façon dont les questions africaines sont traitées au Conseil de sécurité. Il le réaffirme le 8 juin 1994 :

Ma délégation a toujours estimé que les Nations unies ne peuvent pas se soustraire à leurs responsabilités à l'égard du peuple du Rwanda et qu'elles ne le feront pas. La communauté internationale est de toute évidence sensible au sort de ce peuple éprouvé. Malheureusement, ce n'est pas tout à fait ce qui ressort de la résolution 912 (1994), de l'avis du moins de la majorité des gens en dehors du Conseil, lorsque, au plus fort de la crise rwandaise, la force de la MINUAR a été drastiquement réduite de 2 500 à 270 hommes. [...] Ma délégation est en mesure d'appuyer le projet de résolution actuel [résolution 925] car elle pense que mieux vaut tard que jamais³⁰.

D'autres sources confirment que les gouvernements d'États membres appartenant au groupe des non-alignés ont, dès cette période, fait savoir à leurs interlocuteurs diplomatiques combien cette paralysie du Conseil

²⁹ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 16 mai 1994 (S/PV.3377).

³⁰ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 8 juin 1994 (S/PV.3388).

n'était en rien de leur fait, pour justifier leur vote en faveur de la résolution 912 face aux critiques que d'autres diplomates pouvaient leur adresser³¹. Et, dans les débats du 16 mai, du 8 juin et du 22 juin, la plupart des délégations dit espérer le déploiement d'une MINUAR renforcée, pour eux la meilleure façon de poursuivre les objectifs pacificateurs et humanitaires (au sens large, ici la cessation du génocide en cours) que ces délégations évoquent, puisque la plus impartiale et la plus contrôlable par ces mêmes délégations et par l'ONU d'une manière générale. Pour afficher ce soutien de principe, six délégations présentent le texte qui deviendra la résolution 918 du 16 mai 1994 (la République tchèque, la France, la Fédération de Russie, l'Espagne, le Royaume-Uni et les États-Unis).

Lors de ces différentes déclarations, il n'aura échappé à aucun délégué qu'il s'exprimait alors publiquement, qu'il se trouvait en situation d'exposition au jugement extérieur, en l'occurrence celui des agents diplomatiques, des journalistes et des observateurs qui s'intéresseront à la gestion onusienne du génocide rwandais et au rôle de chaque membre du Conseil en particulier.

C. Une inquiétude diffuse, prix du désintérêt passé

Les génocidaires interrompent leur « travail »³² non pas du fait de l'intervention de l'ONU mais essentiellement du fait de la victoire du FPR et l'exode des génocidaires au sein des flux de Hutu fuyant en Tanzanie et au Zaïre. L'ONU a totalement échoué. Certes, le Rwanda n'est pas le premier échec de l'ONU. Il est cependant progressivement apparu comme l'un des plus graves aux yeux de ceux concernés par l'action de l'Organisation et la gestion internationale des conflits en général, même s'il n'a pas considérablement marqué les esprits non avertis, l'« opinion publique », par rapport à d'autres événements internationaux hautement médiatisés. Lorsque le département de l'information de l'ONU présente en 2004 l'évolution du maintien de la paix au cours des années 1990, il place le Rwanda parmi les plus graves échecs onusiens, et attribue à ces échecs la réduction subséquente des déploiements de Casques bleus entre 1996 et 1999, en particulier en Afrique.

³¹ « Si l'on en croit la lecture des dépêches diplomatiques résumant les débats du 21 avril ainsi que les entretiens des rapporteurs de la Mission à l'ONU, les pays 'non-alignés' et plus précisément, le Nigeria, Djibouti et Oman, ont déclaré qu'ils auraient, en ce qui les concerne, préféré l'option d'une présence renforcée des Nations unies et qu'ils avaient accepté de voter la résolution 912 parce qu'on leur avait laissé espérer que le Conseil réviserait sa position dès que les circonstances le permettraient ». Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, tome I, p. 288.

³² Voir les témoignages de génocidaires recueillis par Jean Hatzfeld, *Une saison de machettes*, Paris, Seuil, 2003.

La fin de la guerre froide a précipité un changement radical aux Nations unies dans la manière d'aborder les conflits multilatéraux. Dans un nouvel esprit de coopération, de nouvelles missions de maintien de la paix de plus grande envergure ont été déployées pour soutenir des accords de paix globaux signés entre ex-belligérants. Les opérations de maintien de la paix ont dès lors commencé à intégrer des éléments dépassant la dimension strictement militaire afin d'assurer la viabilité du processus de paix. (...) Dans l'ensemble, ces nouvelles missions multidimensionnelles furent couronnées de succès. Les opérations menées au Salvador et au Mozambique donnèrent à ces pays des moyens de réaliser une paix durable de façon autonome. Toutefois, les succès initiaux ont peut-être conduit à une évaluation trop optimiste des capacités d'action des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Alors que les missions au Cambodge et au Mozambique étaient en cours, le Conseil de Sécurité envoya des Casques bleus dans des zones de conflit telles que la Somalie où ni un cessez-le-feu, ni le consentement de toutes les parties au conflit n'avaient été préalablement obtenus. Les missions de maintien de la paix reçurent des mandats très vastes sans pour autant que le personnel militaire requis pour mener à bien ces mandats ne leur soient attribués et sans la volonté politique nécessaire pour appuyer leur mise en œuvre. Ces échecs – dont les plus importants furent les massacres de Srebrenica (Bosnie-Herzégovine) et du Rwanda – conduisirent à une période de retrait et d'examen des opérations de maintien de la paix des Nations unies³³.

Cette « période de retrait et d'examen des opérations de maintien de la paix » se traduit de la façon suivante. Du 6 octobre 1993 au 8 février 1995, aucune mission avec déploiement de Casques bleus n'est décidée par le Conseil de sécurité. Au plan budgétaire, les coûts annuels du personnel et de l'équipement des opérations de maintien de la paix des Nations unies, qui culminent à plus de 3,6 milliards de dollars en 1993, atteignent tout juste un milliard de dollars en 1998. Après la MINUAR, et jusqu'en février 1998, neuf missions onusiennes sont créées, mais elles sont d'une ampleur réduite : parmi elles, seules quatre missions comprennent le déploiement de Casques bleus³⁴, les autres ne comportant que des policiers civils et des observateurs militaires. Et, parmi ces missions créées, une seule concerne l'Afrique : l'UNAVEM III (devenue la MONUA). Les autres se concentrent dans les Balkans (Macé-

³³ Nations unies, Département de l'Information des Nations unies, *Nations unies, maintien de la paix. Face à de nouveaux défis*, DPI/2350/Rev.1 – juillet 2004 – 2M. Disponible sur : http://www.un.org/french/peace/peace/faq/qa_french.pdf

³⁴ Il s'agit de : la force de paix des Nations unies en ex-Yougoslavie, créée en mars 1995 ; la FORDEPRENU en Macédoine, créée en mars 1995 ; l'UNAVEM III, créée en février 1995 en Angola, à laquelle succède la MONUA en juillet 1997 ; et l'Administration provisoire des Nations unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Sirmium occidental (Croatie) créée en janvier 1996.

doine, Bosnie-Herzégovine, et trois missions légères en Croatie), ainsi qu'au Tadjikistan et en Amérique centrale (Haïti et Guatemala). En février 1998, le personnel total des missions onusiennes en cours à cette date est de 9 300 Casques bleus, 900 observateurs militaires et 3 000 policiers civils mobilisés dans des missions onusiennes, contre 26 000 Casques bleus en 1993 pour la seule ONUSOM II en Somalie³⁵.

Des rapports plus récents relatifs aux activités de maintien de la paix de l'ONU reflètent explicitement la place reconnue à l'échec onusien au Rwanda au sein de l'espace diplomatique international. Commençons par le plus récent, le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, présidé par Anand Panyarachun, rapport intitulé *Pour un monde plus sûr : notre affaire à tous*, et rendu le 1^{er} décembre 2004 à Kofi Annan³⁶. Le Rwanda y est mentionné sept fois (contre trois fois pour la Somalie, trois fois pour la Bosnie, deux pour le Kosovo, trois pour le conflit israélo-palestinien, seul l'Irak atteignant sept occurrences). On peut y lire :

Il est vite apparu que le carcan de la guerre froide n'avait cédé le pas qu'à l'apathie des États Membres et au désintérêt des grandes puissances. L'ONU, qui avait pourtant conçu la notion de sécurité humaine, s'est révélée bien mal équipée pour y pourvoir. Elle n'a pu régler de vieux conflits régionaux comme le conflit israélo-palestinien et celui du Cachemire. Elle s'est aliénée l'opinion internationale pour n'avoir pas agi face au nettoyage ethnique en Bosnie et au génocide rwandais. On en est venu à douter de nouveau de la volonté des États Membres de soutenir l'Organisation. (p. 20, § 13, nous soulignons.)

[...]

Trop souvent, l'ONU et ses États Membres pratiquent le deux poids deux mesures face aux menaces contre la sécurité internationale. Qu'il suffise de comparer la célérité avec laquelle l'ONU a réagi aux attentats du 11 septembre 2001 à son attitude face à une tragédie autrement plus meurtrière : d'avril à la mi-juillet 1994, le Rwanda, pays 36 fois moins peuplé que les États-Unis, a connu jour après jour, pendant trois mois, l'équivalent de trois attentats du 11 septembre. Deux semaines après le déclenchement du génocide, le Conseil de sécurité a retiré l'essentiel de son contingent de Casques bleus du pays. Il aura fallu près d'un mois à l'ONU et davantage à certains membres du Conseil de sécurité pour parler de génocide. Lorsqu'une nouvelle mission a enfin été autorisée pour le Rwanda, six semaines après le début du génocide, rares sont les États qui ont offert de fournir des

³⁵ Voir le dossier de la revue *La Documentation française*. Disponible sur : http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_international/maintien_paix/annexes/chrono.shtml (consulté le 20 mai 2008).

³⁶ Anand Panyarachun *et al.*, *Pour un monde plus sûr*, *op. cit.*

contingents, et la mission ne s'est déployée qu'à la fin du génocide. (p. 25, § 41)

[...]

L'incapacité de l'ONU à mettre fin au nettoyage ethnique et au génocide est son échec le plus grave s'agissant de la défense de civils contre la violence. Au Rwanda, les fonctionnaires du Secrétariat n'ont pas alerté le Conseil des desseins d'extrémistes de tuer des milliers de Tutsi et de Hutu modérés. Lorsque le génocide a commencé, les pays fournisseurs de contingents ont retiré leurs Casques bleus et le Conseil, cédant à la pression des États-Unis, n'a pas réagi. (p. 36, § 87)

Ces passages questionnent, de façon intéressante pour notre propos, la perception extérieure (« l'opinion internationale ») du précédent rwandais, tant par les élites d'opinion dans les médias à grande audience nationale et internationale que par l'ensemble des agents gravitant autour de l'ONU, diplomates et membres d'organisations humanitaires en particulier.

Le rapport de la Commission indépendante d'enquête sur les actions de l'ONU lors du génocide de 1994 au Rwanda (rapport Carlsson), bien que prudent, ne peut débiter autrement qu'en soulignant la gravité de cet échec onusien. Il note, par exemple, que : « L'échec se résume avant tout par un manque de ressources et un manque de volonté de prendre l'engagement requis pour empêcher ou arrêter le génocide [...] les problèmes de moyens fondamentaux de la MINUAR ont entraîné la terrible et humiliante situation d'une force de maintien de la paix de l'ONU presque paralysée face à l'une des pires brutalités de ce siècle »³⁷.

Un troisième document intéressant est le fameux rapport canadien intitulé *La Responsabilité de protéger*, rendu le 30 septembre 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, présidée par Gareth Evans et coprésidée par Mohamed Sahnoun (et comprenant notamment Michael Ignatieff)³⁸. Dès l'avant-propos, le Rwanda apparaît en force :

Les puissances capables d'intervenir militairement ont été critiquées aussi bien lorsqu'elles ont agi pour protéger des populations en danger – comme en Somalie, en Bosnie et au Kosovo – que lorsqu'elles se sont abstenues d'agir, comme au Rwanda.

[...]

³⁷ Ingvar Carlsson, Han Sung-Joo et Rufus Kypolati, *op. cit.*, p. 28.

³⁸ Gouvernement du Canada, Centre de recherches pour le développement international, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, présidée par Evans, Gareth, *La Responsabilité de protéger*, Ottawa, décembre 2001.

Le Secrétaire général a posé directement la question incontournable en ces termes : « ... si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains ? ».

[...]

Néanmoins, notre rapport reflète le point de vue commun de tous les membres de la Commission quant aux objectifs qu'il est politiquement envisageable de réaliser dans la conjoncture actuelle. Nous voulons qu'il n'y ait plus jamais d'autre Rwanda, et nous estimons que l'adoption des propositions que nous formulons constitue le meilleur moyen de nous en assurer. (p.vii)

Quant au corps du texte, il commence comme suit :

L'« intervention humanitaire » a toujours suscité des controverses, que ce soit par sa présence ou par son absence. Les événements de 1994 au Rwanda ont exposé au grand jour toutes les horreurs auxquelles peut conduire l'inaction. Le Secrétariat de l'ONU et certains membres permanents du Conseil de sécurité savaient que des responsables liés au gouvernement de l'époque étaient en train de préparer un génocide ; des forces des Nations unies étaient présentes, certes en nombre insuffisant au départ ; et il ne manquait pas de stratégies crédibles propres à empêcher, ou du moins à limiter grandement, le massacre qui a suivi. Mais le Conseil de sécurité a refusé de prendre les mesures voulues. La volonté internationale – le courage civique – a fait défaut au plus haut niveau. Cette carence n'a pas simplement eu pour conséquence une catastrophe humanitaire pour le Rwanda : le génocide a déstabilisé toute la région des Grands Lacs, et cet effet déstabilisant perdure. Du coup, de nombreux peuples africains en ont conclu qu'au-delà de tous les beaux discours sur l'universalité des droits de l'homme, certaines vies humaines ont beaucoup moins d'importance que d'autres aux yeux de la communauté internationale.

Le rapport compte vingt-six évocations du Rwanda, qui ont toutes directement à voir avec le conflit et le génocide de 1990-1994. Par comparaison, la Somalie est citée treize fois, la Sierra Leone et la Yougoslavie sept fois, le Liberia trois fois, le Timor oriental deux fois, l'Irak une seule fois, de même que l'Angola ou la Bosnie. Seul le Kosovo se rapproche du Rwanda, en apparaissant seize fois, à propos des inquiétudes et des débats que l'absence de mandat du Conseil de sécurité a suscités. De fait, la diplomatie canadienne a particulièrement ressenti la gravité de l'échec rwandais pour l'ONU, organisation sur laquelle elle s'appuie depuis les années 1990 pour rendre plus visible le positionnement international du Canada, et ce en fournissant des efforts notables,

en termes financiers et de personnels fournis aux opérations. Selon John B. Hay, le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères du Canada ont considéré qu'une catastrophe comme le génocide rwandais ne pouvait être répétée, en particulier à la suite d'un premier rapport de l'agence danoise d'aide internationale (DANIDA) en mars 1996 reconnaissant cette responsabilité internationale³⁹.

En Afrique, enfin, des décideurs diplomatiques ont, selon Gérard Prunier, tiré les conclusions que « [...] la communauté internationale n'avait cherché lors du génocide rwandais qu'à éviter toutes les responsabilités et surtout l'éventualité d'avoir à se battre, ne serait-ce qu'un tout petit peu. Ce mélange de négligence, de racisme inavoué et d'incapacité matérielle suscita dans toute la région un profond mépris qui affaiblirait durablement toute possibilité d'initiative diplomatique un tant soit peu originale. L'ONU, et à travers elle l'ensemble de la communauté internationale, fut perçue au mieux comme impuissante, au pire comme indifférente »⁴⁰.

En témoignent les jugements portés par le Groupe international d'éminentes personnalités nommées par l'OUA pour enquêter sur le génocide rwandais.

À l'exception des meurtres délibérés de dix Casques Bleus belges, l'expérience a montré que quelques troupes des Nations unies pouvaient, sans courir elles-mêmes de risques importants, assurer la défense de ceux qui étaient sous leur protection. Cette « force de présence » ne devait pas être sous-estimée. Pourtant, lorsque la France envoya 500 soldats pour évacuer les ressortissants français et les membres de l'Akazu les 8 et 9 avril, les troupes des Nations unies du général Dallaire reçurent immédiatement l'ordre – du Secrétariat à New York et sous de fortes pressions des pays occidentaux – de collaborer avec les Français pour évacuer les ressortissants étrangers au lieu de protéger les Rwandais menacés. Ceci n'est rien d'autre qu'un usage hautement pervers des maigres ressources des Nations unies. Il est certain que des expatriés innocents étaient menacés par une conflagration dans laquelle ils ne jouaient aucun rôle. Mais la même chose était vraie pour les Tutsi du Rwanda, définitivement abandonnés par les Casques Bleus.

Tout aussi étonnantes furent les directives reçues par Dallaire. Celles-ci semblent avoir attiré si peu d'attention qu'elles n'ont pas été signalées par le rapport de l'enquête Carlsson. Elles nous paraissent pourtant d'une impor-

³⁹ John B. Hay, *Conditions of Influence : a Canadian Case Study in the Diplomacy of Intervention*, Ottawa, Carleton University, The Norman Paterson School of International Affairs, Occasional paper n° 19, 1999, p. 4. Nous remercions Mélanie Cathelin pour ses indications.

⁴⁰ Gérard Prunier, « Le conflit congolais et la "communauté internationale" », postface de l'ouvrage d'Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières en République démocratique du Congo*, op. cit., p. 248.

tance capitale. « Vous devez tout faire pour ne pas compromettre votre impartialité et ne pas agir au-delà de votre mandat », disait le télégramme envoyé le 9 avril par Kofi Annan et Iqbal Riza, « mais [vous] pouvez exercer votre pouvoir discrétionnaire si cela est essentiel pour l'évacuation des ressortissants étrangers. Ceci ne doit pas, et nous insistons sur ce point, s'étendre à la participation à des combats éventuels, sauf en cas de légitime défense ». Cette approche sélective nous semble outrageuse. Dallaire n'a jamais reçu de consigne du genre pour assurer la protection de civils rwandais innocents. Il n'a jamais reçu de consigne explicite indiquant que les Casques Bleus devaient protéger les civils et, ce faisant, s'ils étaient attaqués, pouvaient se battre pour se défendre. On ne lui a jamais dit « d'exercer son pouvoir discrétionnaire [...] pour agir au-delà de son mandat » lorsqu'il s'agissait des Rwandais. Au contraire, chaque fois qu'il a soulevé la question, il a reçu la consigne expresse qu'il ne devait sous aucun prétexte aller au-delà du mandat strictement délimité approuvé par le Conseil de sécurité. Comment ne pas en conclure qu'une valeur plus grande a été accordée aux vies des ressortissants expatriés qu'à celles des Africains ?

Et plus bas :

La résolution décidant la création de la MINUAR fut votée par le Conseil de sécurité le 5 octobre. Le lendemain, l'armée américaine quittait la Somalie. Cette coïncidence eut des conséquences désastreuses pour le Rwanda. À partir de là, une alliance malsaine entre le Congrès républicain et le Président démocrate dicta la plupart des décisions du Conseil de sécurité sur les missions de maintien de la paix et s'efforça de dissuader le Secrétariat des Nations unies de prendre des mesures plus concrètes pour protéger les citoyens rwandais. Les considérations de politique intérieure à Washington allaient avoir la priorité sur les catastrophes à l'étranger – à moins que les victimes n'aient la chance de passer à la télévision⁴¹.

Ces propos publics traduisent selon nous la prise en considération diffuse d'un risque de discrédit de l'ONU de la part des diplomaties attachées au maintien de la paix, étant donné la gravité de cet échec au Rwanda. Le parcours ultérieur de la diplomatie française à propos de la région africaine des Grands Lacs semble démontrer l'existence de cette prise en considération et ses effets proprement politiques.

II. Risques de discrédit de l'ONU et recul de l'influence française au Conseil de sécurité sur les dossiers des Grands Lacs

Face à la nouvelle visibilité du Rwanda, face à ce désastre pour l'ONU sur le terrain mais aussi dans les médias internationaux, des

⁴¹ Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 74-75 et p. 92.

porte-parole du gouvernement français optent, dans l'urgence, et comme l'avait fait l'administration Clinton après l'enlèvement somalien, pour une ligne argumentative incriminant l'ONU pour sa paralysie, sans évoquer les choix français antérieurs, et sans combattre frontalement le refus d'agir des autres membres permanents du Conseil⁴². Cette ligne argumentative n'interrompt aucunement la désignation officielle des responsabilités, qui germe alors de la part des fonctionnaires et diplomates à l'ONU, conscients de l'effet néfaste d'une telle démission pour la crédibilité de l'institution dans son ensemble. En la matière, si de nombreuses délégations membres de l'ONU partagent différents degrés de responsabilité, la délégation française se trouve aisément propulsée en haut de l'affiche, et ce dès la grand-messe diplomatique-humanitaire qu'elle organise avec son opération militaire *Turquoise* au Rwanda, mais surtout lorsque la gravité de l'inaction internationale face au génocide des Tutsi est largement admise. Son action au cœur du conflit au Zaïre d'octobre 1996 à juin 1997 en pâtit. D'abord efficace, l'argument humanitaire qu'elle saisit avec d'autres, non sans fondement, atteint rapidement ses limites. À cette occasion, la perte d'influence française auprès de ses partenaires occidentaux les plus influents devient flagrante. Elle marque une évolution progressive des comportements des membres du Conseil de sécurité, un glissement vers la fin d'une normalité : celle d'une influence discrète traditionnelle de la délégation au Conseil sur ces questions de sécurité régionale concernant l'Afrique francophone, avec le soutien de ses partenaires occidentaux. Cette position sociale ne fut plus reconnue, reproduite, du fait de la disparition de comportements, d'échanges, de marques de confiance, de partages d'information, etc. Il ne s'agit donc aucunement d'une « punition » collectivement infligée après délibération, mais de la fin temporaire de comportements jadis normaux et non questionnés. Et le recours ponctuel à la posture hautement médiatisée du sauveur humanitaire armé n'y a rien changé.

A. L'opération *Turquoise*, cristallisation des critiques

Le 6 avril 1994, la diplomatie française perd l'opportunité qui lui fut offerte par les autres membres du Conseil d'assumer un rôle moteur pour identifier une solution de paix au Rwanda qui satisfasse aussi la Présidence française, et ce dans la limite des moyens que ces membres –

⁴² David Ambrosetti, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 66 et p. 69. Voir à ce titre la justification fournie par les membres de la Mission d'information parlementaire appartenant au groupe RPR-UDF-DL à l'appui de leur vote négatif contre le rapport de la Mission : elle désigne bien la seule ONU comme responsable de l'échec international face au génocide rwandais. Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, tome I, p. 386.

en particulier les permanents – étaient prêts à y consacrer⁴³. Les efforts précédents disparaissent avec le génocide et la reprise des combats, montrant la complexité de la situation mais aussi l'échec des « gestionnaires » de ce conflit. Premier indice, les appels à un cessez-le-feu et à une résolution politique du conflit, idées chères à la délégation française mais totalement inappropriées face au génocide en cours, se raréfient dans les propos des autres délégations, et disparaissent par exemple du texte de la résolution 925 du 8 juin 1994.

Mais surtout, au vu des déclarations citées ci-dessus, tenues en séances publiques par des membres non permanents visiblement inquiets, la délégation française ne peut ignorer que cette remise en cause de l'action passée du Conseil vise également ses choix passés. Bénéficiant d'une influence particulière parmi ses pairs, elle a défendu le régime Habyarimana comme partenaire fiable et comme un rempart suffisamment solide contre les courants extrémistes, et s'est satisfait du désintérêt relatif qui régnait à l'ONU⁴⁴. La position intenable dans laquelle les responsables de la MINUAR sur le terrain avaient été placés commençait à montrer ici tous les risques qu'elle comportait pour l'Organisation.

Devant le refus des États-Unis et d'autres contributeurs de troupes de renforcer rapidement la MINUAR comme rattrapage collectif de cet échec de l'ONU, la diplomatie française s'est trouvée privée du relais onusien pour agir sur les parties au conflit. Seule option ouverte : une intervention qui réponde de façon visible à la « crise humanitaire rwandaise » apparue dans les médias américains, et qui ne risque pas de voler au FPR sa prochaine victoire, grâce à un mandat du Conseil qui soit précis et limité dans l'espace et dans le temps, tout en n'engageant ni soldats ni moyens financiers ni responsabilité politique des autres membres permanents du Conseil de sécurité. François Mitterrand et Alain Juppé ont finalement choisi cette voie. En cela, le soutien apporté par la délégation française et la délégation rwandaise (représentant le gouvernement intérimaire) à la demande de renforcement de la MINUAR a lourdement affaibli le camp des membres du Conseil plaidant pour un tel renforcement (Argentine, Espagne, Nouvelle-Zélande et

⁴³ Sur la faiblesse des moyens à disposition du général Dallaire, voir Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 101-103.

⁴⁴ Voir Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 348 sur les efforts en ce sens de l'ambassadeur de France à Kigali, Jean-Michel Marlaud, mais aussi p. 364-371 sur l'invitation discrète faite depuis Paris au nouveau Gouvernement intérimaire rwandais pour qu'il améliore son image en faisant cesser des massacres qu'on se refuse alors à attribuer à l'armée rwandaise elle-même dans les milieux décisionnels militaires français engagés de longue date au Rwanda.

République tchèque). Cela expliquera l'hostilité ultérieure de ces délégations à l'égard du projet d'opération française *Turquoise*⁴⁵.

Au moment de discuter cette proposition française pour une opération « militaro-humanitaire », en effet, le soupçon règne quant aux motivations de Paris. Pour justifier devant la mission d'information parlementaire l'acceptation par Paris de la résolution 912 du 21 avril 1994 qui a réduit la MINUAR à l'impuissance face au génocide, Jean-Bernard Mérimée, représentant permanent de la France à l'ONU, a estimé que « le Gouvernement français, à l'époque, ne pouvait pas faire grand chose, soupçonné *a priori* de saisir le moindre prétexte pour envoyer ses troupes, qui auraient évidemment arrêté les massacres mais qui auraient surtout été un obstacle pour le Front patriotique ». Édouard Balladur a déclaré également que la France ne pouvait à l'époque prendre aucune initiative, qui aurait été interprétée comme une « manière de stopper l'avance des troupes du FPR » et qui serait apparue rapidement « comme une opération de type colonial »⁴⁶. La proposition française pour *Turquoise* s'accompagne d'un ensemble de garanties destinées à rassurer les autres membres du Conseil. Le franc soutien que Madeleine Albright accorde au projet et l'absence d'alternative immédiatement disponible limitent toutefois les critiques. Avec ce soutien américain, le mandat du Conseil de sécurité vient à la portée des décideurs français. Rédigé par la délégation française, le texte de la résolution 929 donnant mandat du Conseil de sécurité à la force française n'obtient pas l'unanimité, ce qui contrarie une diplomatie traditionnellement attachée à l'unité du Conseil et à la force politique d'un vote à l'unanimité. Le Brésil, la Chine, la Nouvelle-Zélande, le Nigeria et le Pakistan justifient leur abstention par le retard qu'une telle intervention française occasionnerait dans la constitution actuelle de la future MINUAR renforcée et par l'opposition explicite du FPR à une telle opération qui risque de s'enliser, d'aggraver le climat de tension dans la région, de fragiliser l'OUA et ses capacités de gestion des conflits, et enfin de nuire à l'image de neutralité des forces de la MINUAR en les exposant ainsi à des risques supplémentaires sur le terrain⁴⁷. Outre le parallèle établi avec l'intervention en Somalie et l'inquiétude pour l'avenir de la MINUAR II (alors en discussion) et pour le rôle de l'ONU (et de l'OUA) dans le maintien de la paix, autant d'éléments que nous commenterons plus bas, les propos dénotent l'impact négatif de l'initiative française sur le crédit

⁴⁵ Olivier Lanotte, *La France au Rwanda*, *op. cit.*, p. 376.

⁴⁶ Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, tome I, p. 288-289.

⁴⁷ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 22 juin 1994 (S/PV.3392).

de l'action du Conseil dans la région, preuve que cette participation française génère en soi les soupçons et les risques de discrédit.

Autre signe de la perte d'influence française, Paris ne parvient pas à constituer une force multinationale pour intervenir au Rwanda sous son commandement, et ce en dépit du mandat accordé par le Conseil⁴⁸. En vertu de sa ligne politique au Rwanda avant le génocide et de son hostilité maintenue de façon visible contre le nouveau régime rwandais, la diplomatie française fait l'objet de critiques dans les milieux diplomatiques internationaux, alors même que son opération *Turquoise* est en cours. La presse rapporte ainsi qu'en Belgique, les responsables diplomatiques perçoivent une course française à l'influence dans la région qui oblige l'ancienne puissance coloniale à rester attentive aux actions de la France, alors que les décideurs diplomatiques italiens ont renoncé à accompagner les Français dans une campagne bien trop risquée militairement et politiquement, en termes d'image (une image par trop « néo-colonialiste »)⁴⁹. Autre marque de défiance, lorsque Paris fait connaître à l'ONU le 2 juillet son intention de créer une zone humanitaire sûre au Rwanda du fait de la continuation des combats entre le FPR et les FAR qui empêche le travail humanitaire des forces de *Turquoise*, la Commission européenne, l'Irlande et le Royaume-Uni se montrent réservés, alors que la Tunisie et l'Algérie, et l'Éthiopie et le Secrétariat de l'OUA font connaître leur désapprobation⁵⁰. Finalement, le génocide engendre une somme d'ouvrages et de travaux qui, pour la grande majorité, insistent sur le rôle funeste joué par la France aux côtés du régime Habyarimana, ce qui a pour effet de renforcer *a posteriori* le soupçon pesant sur *Turquoise* dans les milieux intéressés par les conflits en Afrique des Grands Lacs et leur « gestion » internationale⁵¹. Pour justi-

⁴⁸ La France parvient à réunir jusqu'à 500 hommes provenant d'autres pays, qui sont le Sénégal, le Tchad, le Congo, la Guinée-Bissau, le Niger, la Mauritanie et l'Égypte. Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, tome I, p. 295. Le rapport remarque laconiquement, p. 304, que « la France n'a pu que constater, au moins dans un premier temps, qu'aucune nation occidentale n'avait tenu sa promesse d'accompagner une opération militaire destinée à mettre fin aux massacres ».

⁴⁹ Voir « Le projet d'intervention armée à but humanitaire au Rwanda L'embarras de la Belgique », *Le Monde*, 22 juin 1994, p. 4 ; et « Dans l'attente d'une décision des Nations unies, le projet d'intervention française au Rwanda suscite de plus en plus de critiques », *Le Monde*, 23 juin 1994, p. 1.

⁵⁰ Pierre Brana et Bernard Cazeneuve, *op. cit.*, tome I, p. 313. Pour rassurer le reste des États membres, il faudra le soutien public du Secrétariat des Nations unies le 6 juillet, et des négociations entre les autorités militaires françaises et le général Roméo Dallaire, mandaté par Paul Kagamé pour fixer les modalités de mise en œuvre de cette zone.

⁵¹ Citons, entre bien d'autres exemples évoqués dans ce travail, les treize pages que l'organisation African Rights consacre à l'intervention française au Rwanda : Rakiya

fier son abstention lors du vote de la résolution 929 le 22 juin 1994, la délégation néo-zélandaise se réfère ainsi à l'appréciation négative que portent des organisations humanitaires sur l'opération française en préparation : « Nous croyons au contraire que l'on court sérieusement le risque que l'opération s'enlise et, pis, qu'elle déjoue les tentatives faites par les Nations unies pour mettre en place sur le terrain le genre d'opération susceptible de fonctionner. Cette préoccupation procède non seulement de notre propre évaluation de la situation, mais aussi d'informations que nous avons reçues d'organisations humanitaires privées et d'organisations non gouvernementales qui ont une expérience pratique de la situation au Rwanda »⁵².

Paris parvient à réduire ces soupçons sur le terrain en renouant le contact direct avec le FPR (notamment par l'entregent de Gérard Prunier et Jean-Christophe Rufin en juillet) et à éviter toute échauffourée majeure avec ses hommes sur le terrain, et ce pour des résultats globalement stabilisateurs face à la situation humanitaire, notamment pour les réfugiés rwandais de Bukavu. Malgré l'incapacité initiale de la mission à assurer ses objectifs humanitaires, par négligence de l'extrême urgence de la situation mais aussi du fait d'une hostilité maintenue contre le FPR de la part d'officiers en charge de l'opération, l'opération *Turquoise* n'a pas confirmé les craintes initiales d'une riposte militaire française déguisée contre le FPR en faveur des dignitaires de l'ancien régime⁵³. À la fin août 1994, toutefois, la situation régionale est loin d'être stabilisée. Le Rwanda, profondément marqué par la guerre et le génocide, est à reconstruire. Et la présence de plus d'un million de réfugiés rwandais dans les camps de Goma et du Sud-Kivu constitue une menace permanente pour la paix dans la région, tant dans cette partie orientale du Zaïre, dont les habitants installés de longue date redoutent traditionnellement une invasion de la part de populations venus de Rwanda ou du Burundi, qu'au Rwanda, dont le nouveau pouvoir s'attend à une tentative de reconquête par les anciens dignitaires du régime déchu. Face à ces deux chantiers politiques, la diplomatie française se lasse de n'être pas entendue lorsqu'elle préconise la tenue rapide d'une conférence internationale pour une résolution globale des conflits dans les Grands Lacs *via* la constitution de gouvernements de transition négociés entre toutes les

Omaar, Alex de Waal, *Rwanda. Death, despair and defiance*, Londres, African Rights, 1995, p. 698-711 ; ou encore le refus de Bruce Jones de classer l'opération *Turquoise* parmi les « interventions humanitaires ». Bruce D. Jones, « "Intervention Without Borders" », article cité, p. 231.

⁵² Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 22 juin 1994 (S/PV.3392).

⁵³ Voir la synthèse d'Olivier Lanotte, *La France au Rwanda, op. cit.*, p. 404-487.

parties, sur le modèle des conférences tenues à cette époque dans d'autres pays africains, dont les régimes autoritaires étaient invités à nouer avec la démocratie (comme ce fut le cas au Zaïre). Les Français ne sont plus les bienvenus au Rwanda, dont le nouveau régime ne cesse de conspuer publiquement Paris pour le rôle qu'il a joué aux côtés de l'ancien régime. Les relations diplomatiques entre le Département d'État américain et le nouveau pouvoir rwandais prospèrent, quant à elles. Les États-Unis lancent l'opération *Support Hope* en juillet et août 1994 en réponse aux graves épidémies qui frappent les camps de réfugiés de Goma, et sont alors très présents au Zaïre mais aussi à Kigali. Et en tant que principal bailleur du tribunal pénal international pour le Rwanda à Arusha (TPIR), Washington dispose d'un levier d'action diplomatique quand il veut assurer Paul Kagamé, l'homme fort du FPR devenu président, de son appui, en défendant certaines orientations dans le mandat et les pratiques du tribunal au détriment d'autres. En janvier 2005, l'historien belge Filip Reyntjens a ainsi décidé de cesser de collaborer avec le TPIR en tant qu'expert du Rwanda du fait du refus continu du tribunal de poursuivre des membres du FPR suspectés de crimes systématiques contre des Hutu pendant le génocide. Cette condamnation d'une « justice des vainqueurs » aggravant les frustrations des Hutu au Rwanda, donc freinant l'objectif de réconciliation, a suivi la destitution de l'ancien Procureur général du TPIR, Carla del Ponte, en août 2003, par une résolution du Conseil de sécurité, alors que cette dernière avait réuni les preuves de tels massacres, en s'appuyant notamment sur des enquêtes de *Human Rights Watch*. L'intéressée dénonça alors l'engagement américain et britannique en faveur de sa destitution⁵⁴.

L'inconfort français perdurera. Il n'est pas absent de l'engagement de parlementaires français issus de la nouvelle majorité élue en 1997 en faveur d'une enquête parlementaire sur le rôle joué par les services de la politique étrangère de la France au Rwanda avant et pendant le génocide. De la part des services directement concernés, la réticence prédomine. Il ne s'agit pas uniquement de la crainte d'une désignation publique des responsabilités et de leur éventuelle sanction politique ; la reconnaissance des erreurs passées signifierait aussi, voire surtout, la contestation ouverte des objectifs de clientèle poursuivis au Rwanda, ce qui ne manquerait pas d'être interprété par ceux qui restent des clients politiques de la France en Afrique comme un signal supplémentaire de l'abandon du rôle de patron protecteur, comme nous le disions. Ces résistances empêchent la mise en place d'une commission d'enquête

⁵⁴ Voir « Genocide tribunal “ignoring Tutsi crimes” », *The Guardian*, 13 janvier 2005. La décision du Conseil de sécurité fut adoptée à l'unanimité, y compris par la délégation française, donc.

parlementaire, au profit d'une mission d'information, moins contraignante pour les personnes auditionnées. Mais la seule existence de cette mission d'information, une nouveauté en matière de politique africaine de la Présidence française, prouve la persistance des attentes dans le sens d'un éclaircissement en la matière. Loin de condamner ou d'ignorer les conclusions de cette mission parlementaire, des diplomates français saisis du dossier des Grands Lacs en 2001 connaissent ces dernières par cœur et s'y réfèrent rapidement, spontanément, comme l'auteur de ces lignes l'a constaté lors d'une discussion fortuite en septembre 2001 au quai d'Orsay.

Indépendamment de la question de la sincérité de cette prise de conscience (qui peut être réelle), le rapport de la Mission d'information parlementaire est d'ailleurs devenu, dans la bouche d'anciens décideurs de la politique française au Rwanda, une sorte de liturgie à vocation rédemptrice, voie de dépassement des condamnations liées aux erreurs passées pour une régénération du rôle français actuel dans la région. Cette « utilité » est particulièrement apparue lors d'un entretien que l'auteur de ces lignes a eu en février 2002 à Paris avec une personne qui était en poste au sein de la cellule africaine de l'Élysée en 1994. Dans cet entretien, cette personne évoquait la marge de manœuvre que la France avait retrouvée dans les Grands Lacs, maintenant que le rapport Quilès valait *mea culpa* (modéré) de Paris. Nous n'étions pas loin de penser que cette mission d'information avait gagné le rapide soutien de décideurs impliqués dans l'échec français au Rwanda et aujourd'hui encore concernées par la région, comme moyen de rénover l'image de la France dans la région. Comme nous lui exposions cette hypothèse quelques jours plus tard, l'un des deux rapporteurs de cette mission d'information, Pierre Brana⁵⁵ la rejeta sans détour, notant que la plupart des personnes aux commandes de l'action française au Rwanda s'était montrée d'abord réticente face à une telle mission parlementaire. Nous en avons conclu que ces personnes avaient fait contre mauvaise fortune bon cœur, elles s'étaient accommodées de l'existence de cette mission au point d'en faire *a posteriori* un instrument de rénovation de l'image de la France dans la région (contrairement à ceux qui ont catégoriquement refusé la mission et ses conclusions). Cela ne laisse préjuger en rien des leçons que ces décideurs ont effectivement tirées à la lecture des conclusions du rapport. Mais cela semble attester qu'un besoin de dépassement des critiques fut bel et bien ressenti par les agents de la politique de la France dans la région, et même ailleurs. Lorsque nous parlons d'inconfort, nous ne parlons pas d'autre chose.

⁵⁵ Lors de sa venue au Centre d'étude d'Afrique noire, IEP Bordeaux, 11 février 2002.

Au moment où *Turquoise* est redéployée, la délégation française n'exerce donc plus d'influence sur le dossier rwandais. Le quai d'Orsay ne dispose alors de marge de manœuvre à l'ONU pour aider l'Élysée à atteindre ses objectifs dans la région. Une fois la « crise » terminée, dans les médias plus que dans les camps de réfugiés du Zaïre et de Tanzanie, l'engagement français de *Turquoise* devient politiquement inutile pour Washington et les autres membres du Conseil de sécurité, les réactions négatives contre Paris peuvent reprendre.

B. Contre l'inaction trop visible : une nouvelle urgence diplomatique au Zaïre

Si l'épisode « *Turquoise* » fut amplement commenté, c'est une autre séquence diplomatique qui nous semble le mieux illustrer le recul d'influence qui frappe la diplomatie française à la suite du génocide rwandais. Il s'agit de la guerre qui éclate à l'Est du Zaïre en octobre 1996. Après avoir fait valoir son droit à l'autodéfense face aux projets revanchards des dignitaires du régime Habyarimana et de leurs hommes, ex-FAR et miliciens, opérant depuis les camps de réfugiés rwandais dans le Nord-Kivu et le Sud-Kivu (à l'Est du Zaïre), le nouveau pouvoir rwandais se lance en octobre 1996 dans une campagne militaire de conquête du pouvoir au Zaïre.

Les tensions existant au Nord-Kivu et Sud-Kivu entre les populations « autochtones » de la partie orientale du Zaïre (notamment les Bahundes) et les populations provenant du Rwanda et du Burundi (les Banyarwandas et les Banyamulenge) ont été ravivées par l'arrivée en juillet et août 1994 de plus d'un million de réfugiés rwandais. Les Banyamulenge (d'origine Tutsi) subissent en outre les attaques armées de miliciens *interahamwe* depuis leurs camps de réfugiés. Lorsque le Parlement de transition zaïrois décide de déchoir les Banyamulenge de leur nationalité et de les expulser au cours de l'été 1996, la guerre éclate, en août⁵⁶. L'Alliance des forces démocratiques de libération du Congo (AFDL), la rébellion hétérogène qui se constitue politiquement autour de Laurent-Désiré Kabila, rassemble ainsi les opposants au régime du maréchal Mobutu (guévaristes/lumumbistes, guérillas autochtones *maï-maï*). Mais elle est commandée par des soldats rwandais proches du pouvoir à Kigali (comme James Kabarebe), avec le soutien du président ougandais Museveni et, semble-t-il, la bienveillance de certains officiels américains, au Département d'État, à la *US Agency for International*

⁵⁶ Roberto Garretón Rapport sur la situation des droits de l'homme au Zaïre, New York, Commission des droits de l'homme de l'ONU, 28 janvier 1997, E/CN.4/1997/6.

Development (USAID, l'agence américaine de coopération internationale) et au sein des instances militaires en charge du dossier⁵⁷.

Cette fois, cependant, aucun contingent de soldats français n'est déployé pour faire barrage aux rebelles au profit du président Mobutu. Mais face au risque de déstabilisation certes politique, mais aussi sécuritaire et humanitaire dans la région, la diplomatie française plaide pour l'envoi au Zaïre d'une force multilatérale sous mandat du Conseil de sécurité, sur la base des risques qu'une catastrophe humanitaire n'accompagne cette progression militaire.

L'idée reçoit d'abord un écho favorable dans de nombreuses chancelleries. Malgré l'échec patent du traitement humanitaire appliqué à un génocide qu'aucun acteur extérieur n'a pu interrompre, malgré une autre série d'échecs hautement médiatisés pour l'ONU face à des crimes contre l'humanité en ex-Yougoslavie, l'ONU et de multiples commentateurs nord-américains et européens ne renoncent pas au projet pacificateur et humanitaire qu'ils reconnaissent à la « communauté internationale ». Si le conflit burundais et les massacres qu'il draine avec lui en 1993 et 1995 n'ont certes suscité aucune forme de médiatisation et de mobilisation, les conséquences humanitaires du nouveau conflit au Zaïre, conflit qui résulte en partie de la (non-)gestion des effets du conflit rwandais et du génocide de 1994, attirent l'attention. À la suite d'appels à une intervention immédiate pour créer des zones de sécurité et procéder au désarmement des réfugiés (par MSF/France, notamment), Paris et Madrid soutiennent publiquement ce projet. Le 4 novembre, le ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charette, écrit au Secrétaire général pour lui proposer un plan d'urgence en vue de l'acheminement de l'aide humanitaire de l'Union européenne, un acheminement nécessitant le déploiement d'une force de sécurisation, à laquelle la France est prête à participer si d'autres États membres influents s'y associent. La rébellion annonce alors un cessez-le-feu de trois semaines pour permettre aux organisations humanitaires d'accéder aux réfugiés, afin de limiter la portée mobilisatrice de cet argument humanitaire⁵⁸.

D'autres diplomaties prennent très au sérieux ce projet d'intervention discuté au Conseil. En ouvrant la séance publique du 15 novembre 1996, au cours de laquelle sera adoptée à l'unanimité la résolution 1080 (ce que les membres du Conseil savent déjà, puisque chaque séance pu-

⁵⁷ Voir le film documentaire de Jihan El Tahri et Peter Chappell, *L'Afrique en morceaux. La tragédie des Grands Lacs*, Égypte, Canal +/Arte, 2001, ainsi que André Guichaoua, « Les "nouvelles" politiques africaines », article cité, et Roland Pourtier, « Afrique des Grands Lacs-Congo : la guerre est-elle fatale ? », in *Questions internationales*, janvier-février 2004, n° 5, p. 32-33.

⁵⁸ Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières*, op. cit., p. 50.

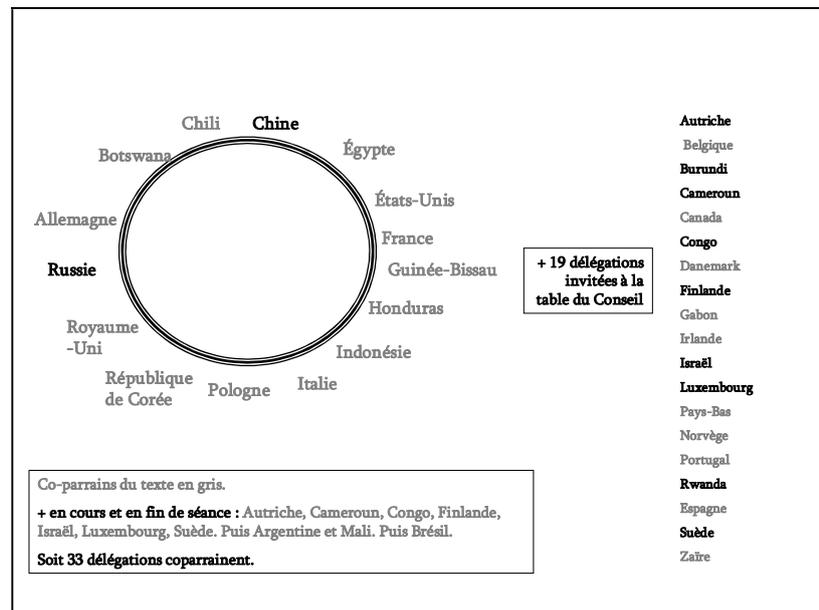
blique est précédée d'une séance de consultations informelles entre les membres du Conseil, où les intentions de vote sont exprimées à l'abri des regards extérieurs), l'ambassadeur d'Indonésie qui préside alors le Conseil accueille les représentants de dix-neuf États membres de l'ONU qui ont demandé à intervenir (sans droit de vote) lors de la séance. Il s'agit de l'Autriche, de la Belgique, du Burundi, du Cameroun, du Canada, du Congo, du Danemark, de la Finlande, du Gabon, de l'Irlande, d'Israël, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Norvège, du Portugal, du Rwanda, de l'Espagne, de la Suède et du Zaïre. Parmi ces diplomaties, toutes n'interviennent pas en tant que régimes directement impliqués dans ce nouveau conflit (Ouganda, Rwanda, Burundi, Zaïre), ni au titre d'une relation particulière avec ces derniers (Belgique). Si les régimes du Gabon, du Cameroun ou du Congo peuvent être mus, en phase avec Paris, par des inquiétudes concernant plus directement leur influence régionale et même leur sécurité face à cette nouvelle campagne d'expansion voulue par Kampala, Kigali et Bujumbura, les pays européens ici représentés n'entretiennent pas, à l'exception de la Belgique⁵⁹, de liens particuliers avec ces régimes. Le gouvernement israélien fut, quant à lui, le premier à créer une ambassade à Kigali après la victoire du FPR.

Plus évocateur encore est le co-parrainage de la résolution 1080. Comme le schéma ci-dessous l'indique, le texte de cette résolution se voit ainsi présenté par vingt-trois délégations (par treize des quinze membres du Conseil, auxquels s'ajoutent dix autres délégations). Sept délégations supplémentaires se portent coauteurs du projet de résolution en début de séance. À la mi-séance, le président du Conseil annonce que les représentants de l'Argentine et du Mali demandent à être invités à la table du Conseil. En fin de séance, il est informé par le représentant du Brésil que le gouvernement de ce dernier souhaite également se déclarer co-auteur de la résolution 1080, en écho à la démarche argentine, vu la concurrence qui anime ces deux gouvernements candidats à un siège permanent au Conseil de sécurité. D'ailleurs ces deux gouvernements ont offert leur participation à l'intervention qui est alors envisagée au Conseil et que la résolution 1080 autorise. L'OUA, qui consacre au Zaïre une session extraordinaire de l'organe central de son Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits le 11 novembre 1996, se manifeste également par un communiqué adressé au Secrétariat.

⁵⁹ Voir Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières*, *op. cit.*, p. 202, sur la mobilisation politique en Belgique.

La séance du Conseil dure ainsi trois heures, et équivaut à 28 pages de compte-rendu⁶⁰.

Figure 1 : Adoption de la résolution 1080 du Conseil de sécurité en séance publique du 15 novembre 1996



© David Ambrosetti

Que se passe-t-il ce 15 novembre 1996 ? Toutes ces diplomaties découvrent-elles ensemble à cette même date que le Zaïre, en proie à la guerre et à l'éclatement, est riche en matières premières et qu'un engagement dans ce théâtre de conflit facilitera l'établissement de relations commerciales futures avec les nouvelles élites qui émergeraient de ce conflit ? Nous mentionnons cette dimension, car elle est vraisemblablement présente dans les esprits⁶¹. Mais cela ne peut expliquer une telle urgence dans cette quête de visibilité à la fois « individuelle » (de la part de chaque délégation) et collective : le Conseil de sécurité montre à une

⁶⁰ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 15 novembre 1996 (S/PV.3713). Rappelons que la séance du 21 avril 1994 aboutissant à la résolution 912 (retrait de la MINUAR) dure 35 minutes, retranscrite en sept pages de compte-rendu.

⁶¹ Laurent-Désiré Kabila a effectivement redistribué des exploitations minières à de nouvelles compagnies étrangères. Voir Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières*, *op. cit.*, p. 235-236.

audience plus large qu'il agit, qu'il est mobilisé, donc qu'il assume ses responsabilités, c'est-à-dire son mandat, mais aussi les conséquences de son inaction passée, en ne laissant pas « un nouveau Rwanda » se reproduire au Zaïre. En affichant leur mobilisation, ces délégations tentent peut-être d'empêcher le renouvellement de la situation qui a conduit à l'inaction internationale au Rwanda. Les membres permanents, et Washington en particulier, doivent savoir qu'il sera cette fois plus difficile de nier un éventuel nouveau génocide. L'ambassadeur canadien Fowler déclare ainsi :

Hier, nous avons été informés que 200 à 300 000 réfugiés s'étaient mis en marche sur une section de route de 9 kilomètres dans la partie est du Zaïre. [...] L'image que donne cette information, ainsi que d'autres renseignements moins heureux transmis par le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, est à la fois familière et choquante. Familière, car elle nous rappelle la souffrance humaine que cette même partie du monde a subie récemment en 1994, une souffrance et une brutalité d'une telle intensité et d'un tel niveau que nous pouvons dire qu'elles s'apparentent à la pire des horreurs du XX^e siècle, c'est-à-dire l'holocauste. Le fait qu'un génocide aux effets dévastateurs a été perpétré et que la communauté internationale a été incapable d'agir pour arrêter ce fléau est évident. À la suite de l'exécution, quotidiennement, de 7 à 8 000 personnes pendant une période de 100 jours au Rwanda, nous avons encore dit « Plus jamais ». Nous avons également dit que nous allions améliorer la capacité de l'Organisation des Nations unies de réagir, et nous avons commencé à faire des changements pour que celle-ci puisse réagir aux crises en augmentant sa capacité de se déployer rapidement. Maintenant, près de deux ans après, nous sommes encore témoins d'une tragédie humaine se déroulant encore une fois dans la région des Grands Lacs. Un million et demi de personnes, soumises aux pires conditions, ont souffert dans les dernières semaines de notre incapacité de leur venir en aide⁶².

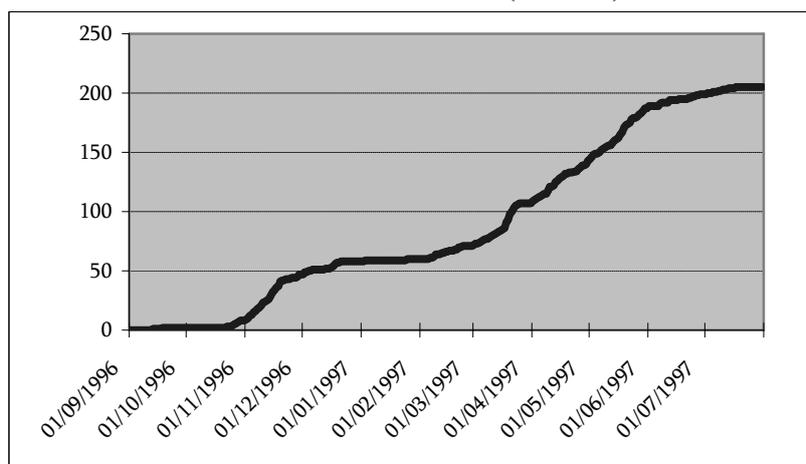
Dès lors que ce mouvement diplomatique est enclenché, il devient urgent pour les diplomaties les plus attachées à leur influence au sein de l'ONU de jouer pleinement le jeu, pour ne pas se laisser distancées par des rivaux, le comportement de l'Argentine et du Brésil lors de la séance publique du 15 novembre 1996 illustrant ce point. La délégation française exploite cette prise de conscience, cette inquiétude, en invoquant constamment la dimension humanitaire de la crise, son potentiel meurtrier – qui se vérifiera par la suite.

Cette « urgence humanitaire » trouve un écho dans des médias influents à l'ONU. L'analyse quantitative des articles du quotidien le *New*

⁶² Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 15 novembre 1996 (S/PV.3713).

York Times permet d'attester de la corrélation initiale entre la couverture médiatique et la prise en compte verbale des enjeux humanitaires et du risque de génocide. Les graphiques 7 et 8 qui suivent présentent l'évolution du nombre d'articles consacrés au conflit zaïrois puis celle du nombre d'articles évoquant dans leur texte la situation zaïroise/congolaise, en lien avec les occurrences *humanitarian* et *genocide*. L'accroissement quantitatif de la couverture de ce conflit à la fin de moins d'octobre 1996 suit bien l'accroissement de l'éclairage humanitaire apporté à ce conflit. À partir de décembre 1996, toutefois, cet éclairage bénéficiera d'une résonance moindre, au profit de l'enjeu politique et militaire du conflit, c'est-à-dire la défaite annoncée du régime Mobutu face à la rébellion appuyée par le Rwanda.

Graphique 6 : Articles du *New York Times* concernant le Zaïre/RDC (cumulés)



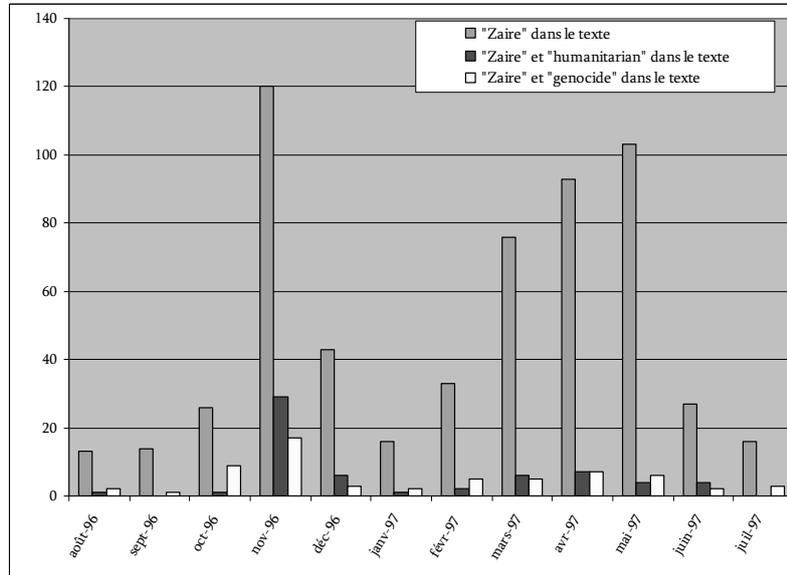
© David Ambrosetti

L'étude du contenu de ce traitement médiatique confirme l'importance initialement accordée à la situation des réfugiés rwandais confrontés aux combats, et rend compte de la mobilisation de l'ONU et de délégations particulières, en particulier celle française, puis celle du Canada⁶³. Puis le refus de Washington de lancer l'opération militaire un temps envisagée est justifié par le contexte encore « volatile » : le

⁶³ Voir, parmi d'autres, « U.S. May Send Troops to Zaire To Aid Those Fleeing Fighting », *New York Times*, 6 novembre 1996 ; « U.N. Says Military Must Act To Save Refugees In Zaire », *New York Times*, 9 novembre 1996.

spectre d'un enlèvement de troupes américaines réapparaît ; et il est pris très au sérieux⁶⁴. Par ailleurs, des journalistes ou des lecteurs relèvent la présence de nombreux génocidaires parmi les réfugiés attaqués, et le régime zaïrois est désigné comme une dictature, dont le jeu régional antérieur a contribué à enflammer la région⁶⁵.

Graphique 7 : Articles du *New York Times* évoquant le Zaïre dans le texte (par mois)



© David Ambrosetti

⁶⁴ Voir notamment « U.N. Fails to Authorize Peace Force for Zaire », *New York Times*, 10 novembre 1996, où le journaliste Steven Lee Myer rapporte que les « *US strongly opposed resolution sponsored by Germany and France, expressing reservations about sending troops into volatile region without clear mission ; US also hopes to broker cease-fire in ethnic fighting* ». Quatre jours plus tard, dans un éditorial, David Rieff répercute cet argument : « Intervention Has a Price », *New York Times*, 14 novembre 1996.

⁶⁵ Par exemple, « Zaire's Killer Camps », *New York Times*, 28 octobre 1996. « Mobutu Plays a Part in Africa's Ethnic Crisis », *New York Times*, 11 décembre 1996. Sur 205 articles ici comptabilisés dans le *New York Times*, consacrés à la situation zaïroise, 86 contiennent le terme « *dictator* », pour désigner le maréchal Mobutu. En France, Alain Destexhe, ancien membre de MSF et député belge, publie « Contre une intervention au Kivu », *Le Monde*, 14 novembre 1996.

Les diplomates français ressentent combien la mauvaise image du régime Mobutu dans les couloirs onusiens et dans la presse gêne les délégations du Conseil. Les forces armées zaïroises entretiennent toujours des liens avec les ex-FAR et les miliciens responsables du génocide de 1994. Des rapports de l'ONU sur les violations des droits de l'homme et sur les trafics d'armes dans les Grands Lacs mettent directement en cause le Zaïre, et les interlocuteurs du Secrétariat s'irritent du refus zaïrois de recevoir sur place et de collaborer avec les missions d'enquête des Nations unies dans la région⁶⁶.

Les diplomates français en poste à l'ONU ressentent combien les dénonciations régulières provenant de Kigali entendent ternir leur propre image, et réduire leur influence. Dès le 23 octobre, les télégrammes diplomatiques rédigés par la Mission permanente de la France à l'ONU montrent les réticences de certains des partenaires de l'ambassadeur français Alain Dejammet à l'égard d'une intervention armée, et ce en dépit des précautions que ce dernier demande à Paris pour contrer les soupçons qui pèsent sur les Français vis-à-vis des génocidaires de 1994.

Le soutien accordé par Boutros Boutros-Ghali au projet français n'y change rien. À cette période se joue précisément l'élection du prochain Secrétaire général, ou plutôt la réélection de l'ancien ministre égyptien, étant donné la coutume qui assure l'exécution de deux mandats pour chaque Secrétaire général. Or, cette fois, on le sait, Boutros-Ghali rencontre une hostilité farouche de la part de la seule délégation américaine, qui empêche finalement sa réélection. Le climat délétère qui s'installe autour de cette réélection affecte d'ailleurs la gestion du dossier zaïrois, vu l'engagement précoce du Secrétaire général en faveur d'une action internationale immédiate dans ce conflit.

Pour leur part, les délégations américaine et britannique soutiennent en priorité le HCR pour répondre à cette urgence humanitaire, notamment pour organiser le retour des réfugiés. L'idée d'une conférence internationale pour régler politiquement la question des réfugiés de la région s'évanouit à la fin octobre. Lorsque la délégation allemande propose un texte de résolution prévoyant l'établissement de couloirs huma-

⁶⁶ Par ses résolutions 1013 (1995) et 1053 (1996), le Conseil de sécurité a créé et maintenu une Commission internationale d'enquête sur les accusations d'introduction d'armes dans les camps de réfugiés au Zaïre portées par *Human Rights Watch*. Dans son rapport provisoire (S/1996/67, 17 janvier 1996), cette commission soupçonne que se déroulent à Goma des « activités clandestines » et que des réfugiés rwandais reçoivent un entraînement en vue de « faire des incursions au Rwanda ». Dans son rapport final (S/1996/195, 13 mars 1996), la Commission se plaint que le Gouvernement du Zaïre n'apporte aucune coopération et conclut que les ex-FAR et les Interahamwe reçoivent des armes malgré l'embargo du Conseil et qu'ils projettent d'envahir le Rwanda, les Zaïrois étant soupçonnés de transporter des armes.

nitaires (une idée norvégienne), la délégation française tente en vain de la convaincre d'intégrer un déploiement armé, une force de sécurisation de l'aide humanitaire (la solution privilégiée à la sous-direction des Nations unies, au quai d'Orsay). Au cours des débats du 5 novembre entre les membres du Conseil de sécurité, ces derniers demandent sans cesse des précisions sur le projet français d'intervention, officiellement proposé la veille par Hervé de Charette à Boutros Boutros-Ghali. Ils cherchent des alternatives au déploiement d'une force multinationale, au profit du projet plus consensuel de couloirs humanitaires pour le retour des réfugiés. Paris ne s'y oppose pas, mais insiste sur l'urgence d'une « force de réaction rapide » pour une « sécurisation immédiate » de l'aide humanitaire, en écartant s'il le faut l'idée de force multinationale soutenue par le Secrétaire général. Le 9 novembre, la délégation française regrette que les États-Unis demandent sans cesse davantage de temps pour mieux préparer l'action, et constate l'hostilité de délégations comme celle du Botswana à l'égard du rôle moteur qu'entendent jouer les Français. Elle doit constamment rassurer sur ses intentions, éloigner les soupçons d'un sauvetage français des milices armées Hutu, soupçons qui transparaissent dans la presse aux États-Unis. Selon elle, les autres délégations attendent les signes positifs des États-Unis, la Chine et la Russie se montrent réservées, alors que l'Italie et des États membres du groupe des non-alignés soutiennent le projet français (Guinée-Bissau, Indonésie et Égypte, cette dernière appuyant les positions de son ancien ministre des Affaires étrangères, devenu Secrétaire général, en faveur de cette intervention).

Les services d'Alain Dejammet tentent de disqualifier tout projet de « zone de protection » au profit des réfugiés rwandais, qui pourrait être interprété comme une volonté française de protéger les milices Hutu, ce qu'on pourrait appeler un véritable syndrome *Turquoise*, même si les diplomates français préfèrent mobiliser le précédent ex-yougoslave dans leur télégramme. Ils suggèrent une solution alliant le déploiement d'observateurs à la frontière zaïro-rwandaise et le déploiement d'une force multinationale protégeant le retour des réfugiés dans leurs camps (ou dans de nouveaux camps plus à l'intérieur du territoire zaïrois, conformément aux demandes de Kigali). La Présidence française penche pour la solution d'une force multinationale permettant un retour des réfugiés dans leurs camps d'origine, c'est-à-dire la solution du *statu quo*. La délégation française à l'ONU pose également comme conditions la nécessaire participation de troupes américaines, avec, comme dans le cas de *Turquoise*, un mandat du Conseil qui soit de courte durée et sous le chapitre VII de la Charte.

Assez rapidement, il devient évident que le rôle discret mais moteur que veut jouer la délégation française à l'ONU bute sur les réticences de

ses partenaires américains et britanniques. Candidat pour participer à une force multinationale, et incidemment pour peser sur son commandement, Paris ne parvient pas à rallier ses partenaires. Mais l'idée d'une intervention salvatrice demeure. Rapidement, le Canada perce dans les débats comme le candidat adéquat pour assurer le *lead* d'une telle intervention multinationale, dans la première quinzaine de novembre. Le Canada se place sur le devant de la scène en affichant le rôle salvateur qu'il s'apprête à jouer au Zaïre. Il est soutenu par l'ambassadeur Dejammet. Visiblement peu friand des grandes opérations de communication publique humanitaire, celui-ci préfère une solution capable de conduire à une rapide intervention dans la région.

En affichant son soutien au projet de force multinationale sous leadership canadien, Washington gagne du temps. En effet, Hay rappelle constamment les réticences de cette capitale à l'égard de tout projet d'intervention armée susceptible de geler la progression de la rébellion. Lorsque Boutros Boutros-Ghali demande au Canada de désigner un envoyé spécial du Secrétaire général pour les Grands Lacs (ce sera Raymond Chrétien, neveu du Premier ministre canadien) en vertu du rôle joué par Roméo Dallaire pendant le génocide rwandais, et lorsque l'idée d'une intervention armée émerge au Conseil, Washington choisit d'accompagner le mouvement plutôt qu'une opposition frontale, en promouvant comme leader un gouvernement qui lui est proche, et supposé peu averti du jeu en cours dans les Grands Lacs⁶⁷.

L'isolement des Français vis-à-vis de ses partenaires occidentaux influents apparaît notamment sur un point précis, et selon nous significatif. Comme il est de coutume, la délégation qui assure un rôle politique prééminent – le *lead* politique – dans une opération militaire internationale, mais sans assurer un *lead* militaire direct (souvent par souci de discrétion), compte sur la nomination d'un officier de son choix, issu de son armée nationale, comme adjoint du commandant de la force. Dès le 14 novembre 1996, les discussions qui ont lieu entre responsables militaires des États prêts à participer à la force tendent à écarter les

⁶⁷ Lorsqu'il détaille le processus de prise de décision canadien relatif au projet de force multinationale au Zaïre en novembre 1996, John B. Hay rend compte de l'engagement croissant du Premier ministre, Jean Chrétien, dans cette crise, malgré les réticences de son état-major (après les condamnations de soldats canadiens pour leurs exactions au sein de l'ONUSOM II en Somalie en 1993). Les attentes en faveur d'un tel leadership canadien proviennent selon lui d'organisations humanitaires et des droits de l'homme, de diplomates et autres fonctionnaires canadiens marqués par l'échec international face au génocide rwandais. John B. Hay, *op. cit.*, p. 5-8, p. 7-8, p. 24 et p. 35. L'auteur ne mentionne pas les contrats d'exploitation minière attribués par Laurent-Désiré Kabila à des sociétés canadiennes après la conquête de la région de Kisangani.

Français, en particulier lorsque ces officiers s'entretiennent avec des membres d'état-major du Rwanda, qui ne peuvent accepter la présence de militaires français. Tout cela mécontente le quai d'Orsay, qui voit les États-Unis tenter de prendre le contrôle des discussions préparatoires de la force, à travers la constitution d'un « groupe directeur » qui se montre attentif aux observations du régime rwandais.

D'abord favorables aux positions françaises pour une intervention stabilisatrice, les autres États membres, en particulier ceux issus du G-77, ne souhaitent pas s'engager dans une nouvelle bataille avec les États-Unis et le Royaume-Uni qui pourrait ralentir le projet en cours de discussion. De plus, l'ambassadeur Dejammet semble avoir lui-même donné la priorité à la prudence, à la conciliation sur les points de débat techniques, pour également favoriser une issue rapide aux négociations.

C. Le recul de l'influence à propos des Grands Lacs : un nouveau problème pour la diplomatie française

Au Zaïre, l'argument humanitaire comme source de mobilisation diplomatique sur fond de couverture médiatique montre une nouvelle fois ses limites. En effet, pour éviter une intervention armée qui freinerait l'action de son armée au Zaïre à l'encontre des réfugiés rwandais et des troupes zaïroises censées protéger les institutions politiques (et les multiples exploitations minières) du pays, le pouvoir rwandais organise une riposte également sur le terrain médiatique. Dès le 15 novembre, jour du vote de la résolution 1080, les réfugiés rwandais du Nord Kivu sont massivement rapatriés au Rwanda par l'Armée patriotique rwandaise (l'APR, l'armée de Paul Kagamé) – parfois dans des conditions d'intimidation et de violence qui restent tues⁶⁸. Les réfugiés refusant le retour par craintes du nouveau régime, et parmi eux les ex-FAR et miliciens auteurs du génocide et leurs familles, sont quant à eux pourchassés pour être tués (quand ils ne meurent pas de faim et de soif dans leur fuite)⁶⁹. Ce retour en masse de réfugiés, que l'on associe de plus en plus dans les médias aux auteurs du génocide de 1994, contribue à démobiliser les États membres de l'ONU, comme le pointe la délégation française à sa hiérarchie le 19 novembre. Vu qu'aucun membre perma-

⁶⁸ Le camp de réfugiés de Mugunga est bombardé puis attaqué par l'APR, ne laissant d'autre chemin aux réfugiés que la fuite à l'intérieur du Zaïre ou le retour au Rwanda. Olivier Lanotte, *op. cit.*, p. 50-52.

⁶⁹ Sur plus d'un million de réfugiés rwandais en octobre 1996, environ 500 000 retournent au Rwanda, à un rythme très soutenu ; sur les 500 000 restants ayant fui l'arrivée de l'APR, René Lemarchand évalue à 250 000 personnes environ le nombre de morts. René Lemarchand, article cité, p. 97. Voir également le rapport de la Commission des droits de l'homme de l'ONU sur la situation des droits de l'homme au Zaïre du 28 janvier 1997, *op. cit.*

ment ne soutient la solution d'une force internationale vigoureuse autorisée à s'interposer entre belligérants et à désarmer les milices, vu que les États-Unis et le Royaume-Uni insistent sur la capacité du HCR d'apporter l'aide humanitaire nécessaire (et ce en dépit des appels de la Haut Commissaire pour les réfugiés, Sadako Ogata, en faveur d'une intervention armée, le 19 novembre) et questionnent sans cesse la viabilité du projet militaire porté par les Canadiens et fortement soutenu par les Français et les Zaïrois, et vu enfin la mauvaise image de ces derniers et les soupçons associés aux demandes françaises sur ce dossier, le Canada et les diplomates à l'ONU qui le soutenaient doutent désormais de l'efficacité de leur projet⁷⁰. La détermination des membres du Conseil à intervenir militairement fléchit dès le 20 novembre, sous le coup de déclarations rassurantes répercutées par les délégations américaine et britannique, contre l'opinion du Secrétariat et d'organisations humanitaires (le HCR, en particulier). La France se trouve isolée lorsqu'elle rappelle au Conseil l'importance de la force multinationale le 29 novembre. Le 12 décembre, les Canadiens annoncent au sein du comité de pilotage de la force qu'ils mettent fin à cette dernière, alors que Raymond Chrétien, l'envoyé spécial de l'ONU, déplore que l'Organisation soit « totalement discréditée » dans la région des Grands Lacs. Les diplomates américains évoquent bien la nécessité d'une présence humanitaire minimale, ce qui rassure Hollandais et Belges, selon le télégramme adressé le 13 décembre par les services français à Paris. En réponse, la délégation française met ses partenaires en garde contre le risque de voir la responsabilité de l'ONU engagée une fois que l'ampleur de la « crise humanitaire » sera connue, car une « tragédie guette », selon elle.

On assiste bien à une campagne militaire planifiée pour conquérir le pouvoir à Kinshasa *et* exterminer ceux qui sont perçus à Kigali comme les génocidaires et les milices acquises aux dignitaires de l'ancien régime, en fait tous les réfugiés Hutu qui ne rentrent pas au Rwanda, potentiellement, et même parfois des volontaires au retour⁷¹. Une fois le

⁷⁰ John Hay souligne que les représentants américains ont constamment relevé les difficultés techniques et les impréparations du commandement canadien, qui menaçaient selon eux l'opération. John B. Hay, *op. cit.*, p. 15 et p. 33-34.

⁷¹ Sur ces massacres systématiques et la fuite des dizaines de milliers de réfugiés à travers le Zaïre pendant des mois, voir Oliver Lanotte, *Guerres sans frontières*, *op. cit.*, p. 54-57, ainsi que les rapports de MSF, *Forced flight : a brutal strategy of elimination in eastern Zaire*, avril 1997 ; de Human Rights Watch, *Zaire. Transition, guerre et droits de l'homme*, Washington, avril 1997 ; Human Rights Watch – FIDH, *Democratic Republic in the Congo : What Kabila is Hiding. Civilian Killings and Impunity in Congo*, octobre 1997 ; ainsi que Jean-Hervé Bradol et Anne Guibert, « Le temps des assassins et l'espace humanitaire, Rwanda, Kivu, 1994-1997 », in *Hérodote*, 1997, n° 86-87, p. 116-149.

projet d'intervention humanitaire enterré au Conseil de sécurité, la conquête militaire et les massacres se poursuivent. Washington œuvre plutôt à éviter les réactions internationales contre l'armée rwandaise présente au Zaïre, qui aurait bénéficié du soutien de services américains sur le terrain⁷². Ces violences ne suscitent aucune mobilisation d'éditorialistes, de « figures », d'élites d'opinion, alors même qu'ils sont rapportés par la presse américaine, notamment les 28 et 29 avril. À cette date, la commission d'enquête dépêchée par l'ONU sur la situation des droits de l'homme au Zaïre, menée par le rapporteur spécial du Secrétaire général pour le Zaïre, Roberto Garretón, remet un rapport intérimaire sévère sur les crimes de l'AFDL et de l'armée rwandaise, en particulier dans les camps de Biaro et Kasese du 21 au 25 avril 1997⁷³. Au Conseil de sécurité, l'ambassadeur français rappellera ses mises en garde de décembre 1996 devant l'abandon du projet d'intervention⁷⁴.

Mais, là encore, la voix diplomatique française ne porte plus : le grand quotidien new yorkais s'attarde sur le rôle de Paris aux côtés du régime zaïrois. Journalistes, éditorialistes et lecteurs y rapportent la présence de mercenaires serbes et français aux côtés des forces zaïroises, les craintes françaises face à une extension « anglophone » et leurs sympathies pour le dictateur Mobutu, sous couvert de considérations humanitaires⁷⁵. Notons l'exemple d'un article du 2 mai 1997, alors que l'AFDL se prépare à mettre la main sur le pouvoir à Kinshasa, qui répercute des informations provenant – si l'on en croit les télégrammes diplomatiques français évoquant cet article – d'agents de renseignement américains. Ces informations font état de l'opération militaire clandest-

⁷² André Guichaoua, « Les “nouvelles” politiques africaines », article cité, p. 8-9 ; René Lemarchand, article cité, p. 98 ; Thierry Braspenning et Emmanuël M. A. Nashi, « La République démocratique du Congo entre les pressions externes et internes », in *Géopolitique africaine*, n° 3, 2001, p. 218 ; et Oliver Lanotte, *Guerres sans frontières*, *op. cit.*, p. 54-57, et p. 221-224, citant notamment Filip Reyntjens.

⁷³ « For Refugees, Last Stop in Zaire », *New York Times*, 27 avril 1997 ; « Machetes, Axes and Rebel Guns : Refugees Tell of Attacks in Zaire », *New York Times*, 30 avril 1997. Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières*, *op. cit.*, p. 56, parle de 40 000 personnes tuées lors de ces massacres. Voir également André Guichaoua, « Les “nouvelles” politiques africaines », article cité, p. 10 ; René Lemarchand, p. 97 ; Thierry Braspenning et Emmanuël M. A. Nashi, article cité, p. 221 ; et les rapports de MSF et *Human Rights Watch* susmentionnés.

⁷⁴ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 21 mai 1997 (S/PV.3778).

⁷⁵ Voir par exemple, « In Zaire's Unconventional War, Serbs Train Refugees for Combat », *New York Times*, 12 février 1997 ; « Zaire's French Connection », *New York Times*, 18 mars 1997 ; et « France's Agenda in Zaire Only Harms Africa », *New York Times*, 20 mars 1997. L'éditorial du 18 mars fait même l'objet d'une réponse par un porte-parole du gouvernement français : « France Is Concerned For Zairian Refugees », *New York Times*, 23 mars 1997.

tine que Paris aurait menée depuis décembre 1996 pour vaincre l'AFDL, par le recours à des mercenaires et à des fournitures d'armement *via* une société écran (*Géolink*, une société de télécoms)⁷⁶.

La résignation l'emporte à Paris, les diplomates rapportent de divers organes de presse le sentiment général d'un recul français au profit des États-Unis dans la région⁷⁷. Lorsque l'ambassade de France à Kinshasa évoque des massacres de réfugiés par l'AFDL lors de la prise de Mbandaka le 13 mai, personne à la Présidence ou au quai d'Orsay ne cherche à exploiter ces exactions pour tenter une nouvelle fois de discréditer les rebelles. Le régime de Mobutu Sese Seko tombe le 17 mai, une fois le départ volontaire du président négocié⁷⁸. Le 29 mai 1997, le Conseil de sécurité prend acte des nouveaux choix politiques du Zaïre rebaptisé RDC et se réjouit du règlement pacifique à Kinshasa.

Au Zaïre, l'ONU connaît donc un nouvel échec par inaction face à des crimes contre l'humanité nombreux, systématiques et étalés dans la durée. Toutefois, les massacres de réfugiés Hutu ne gagneront jamais la visibilité d'autres échecs internationaux. L'argument humanitaire est resté sans effet mobilisateur sérieux au sein des espaces médiatiques et diplomatiques internationaux. Pour ces diplomates, inquiets d'un possible discrédit de l'ONU mais finalement « rassurés » de l'absence d'un tel risque au Zaïre, le pari fut gagné, si l'on peut dire cyniquement : des massacres de masse demeurèrent sans répercussion notable.

Nous renvoyons ici à l'étude que l'anthropologue britannique Johan Pottier a dédiée à l'influence que le président Kagamé a su conquérir auprès des différents acteurs de la gestion internationale des conflits armés à la suite du génocide rwandais et particulièrement lors de cette guerre au Zaïre – une combinaison de sentiments de culpabilité et d'une quête désespérée de récits « clé en main » capables d'absoudre ces

⁷⁶ « France Linked to Defense of Mobutu », *New York Times*, 2 mai 1997.

⁷⁷ L'article « As Mobutu Totters, France Ponders Options », *New York Times*, 15 avril 1997, voit dans la victoire de l'AFDL l'un des plus sérieux revers subi par Paris dans la région depuis des années. L'ambassade de France à Washington note dans un télégramme du 5 mai que la presse américaine relève la nouvelle volonté d'influence des États-Unis dans la région, dépassant désormais celle de la France et de la Belgique. Le 6 mai, l'ambassade de France à Rome note que la presse italienne souligne « l'échec de la France » dans les Grands Lacs, au profit des États-Unis. Le 7 mai, l'ambassade de France à Bonn fait de même à propos de la presse allemande. Le 17 mai, l'ambassade de France à Washington informe que les rédactions de la ville l'ont appelée afin de traiter la perte d'influence de la France dans la région.

⁷⁸ Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières*, *op. cit.*, p. 214, pointe un signe supplémentaire de recul quand l'ambassadeur de France en République du Congo doit accepter de ne pas monter à bord du navire sud-africain sur lequel Mobutu et Kabila mènent leurs négociations.

acteurs pour leurs défaillances lors du génocide. Cet auteur montre le soutien dont a bénéficié le pouvoir rwandais de la part de grandes organisations non gouvernementales et de commentateurs médiatiques divers lors de cette guerre au Zaïre, y compris au moment où son armée commettait des violences de masse contre les réfugiés rwandais⁷⁹.

Les décideurs diplomatiques français voient leur influence dans la région affaiblie. Le nouvel homme fort de la RDC n'attend pas la fin de sa campagne de conquête du pouvoir pour procéder à un nouveau partage des richesses minières (au profit de sociétés américaines, canadiennes, australiennes, ougandaises, sud-africaines et ghanéennes, semble-t-il), et accepte le maintien de l'armée rwandaise dans le Kivu⁸⁰. Il ne faut pas attendre très longtemps avant que Laurent-Désiré Kabila ne se retourne contre ses appuis rwandais et ougandais d'hier (annonçant une nouvelle guerre extrêmement meurtrière, et pourtant peu médiatisée, en RDC), et que Paris se rapproche de Kinshasa.

Il y a dans la genèse de cet échec une impulsion de la part d'acteurs américains et britanniques qui ont les moyens d'orienter les réactions au Conseil de sécurité en produisant les problèmes (la paralysie de l'ONU) et leurs solutions. Mais il y a également une inquiétude de la part de délégations face à un nouvel échec honteux de l'ONU et face à la position centrale de la délégation américaine, bien démontrée en 1994. Les diplomates français ont, quant à eux, investi beaucoup d'énergie à l'appui d'une réaction visible de l'ONU, mais ils prêtaient le flanc à des soupçons portés depuis *Turquoise* par des médias internationaux et des organisations non gouvernementales influents. D'autant plus que le nouveau pouvoir rwandais, supposé « représenter » les victimes du génocide rwandais dans les esprits occidentaux, refusait tout nouveau déploiement de forces françaises dans la région et ne cessait de condamner Paris. Ainsi la vulnérabilité française a-t-elle résidé dans la faible influence dont disposait Paris auprès d'agents principaux dans ce conflit, mais elle a également tenu à son image écornée à propos de cette région dans les milieux décisionnels et médiatiques aux États-Unis et au Royaume-Uni, mais aussi dans d'autres capitales du Nord de l'Europe (comme La Haye). Pour André Guichaoua, au cours des débats sur le Zaïre, la diplomatie française « est en fait totalement isolée vis-à-vis de

⁷⁹ Johan Pottier, *Re-Imagining Rwanda : Conflict, Survival and Disinformation in the Late 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

⁸⁰ André Guichaoua, « Les “nouvelles” politiques africaines », article cité, p. 14, parle de la compagnie sud-africaine *De Beers*, de la canadienne *American Mineral Fields Inc.* et de l'*American Diamond*. Thierry Braspenning et Emmanuel M. A. Nashi, article cité, p. 212-214, citent également la ghanéenne *Ashanti Goldfields*, le groupe australien *Russel*, et la *Banro Resource Corporation*.

la quasi-totalité des protagonistes internationaux, non pas sur les positions de principe qu'elle défend dans les enceintes internationales sur l'intégrité du Zaïre, la non-ingérence, etc., mais sur les stratégies cachées qui lui sont prêtées »⁸¹. La presse se fait l'écho de cette mauvaise image de la France sur ce dossier dans l'espace diplomatique international et de ses conséquences concrètes pour Paris⁸². Ces échecs ont de bonnes raisons de générer, au cours des années 1994-1997, des réactions internes aux services concernés par la politique africaine, et plus largement étrangère, apportant de nouveaux arguments à ceux que Jean-Paul Ngoupandé a appelé les « liquidateurs ». Alors que la diplomatie française a traditionnellement bénéficié à l'ONU d'un supplément d'influence fourni par la Présidence française *via* ses « relations africaines », cette dernière a, cette fois, fragilisé la voix diplomatique française dans l'espace onusien, au-delà de l'échec de la Présidence à assurer son rôle de patron protecteur aux yeux de ses différents clients et de l'ensemble des élites africaines. Face au nouveau conflit armé qui éclate au Zaïre en 1998, sur lequel nous revenons dans le chapitre suivant, la diplomatie française se heurte toujours au refus de toute implication visible sur ce dossier de la part de l'Élysée et des états-majors des Armées. Il faut attendre 2003 pour constater la fin visible de ce syndrome *Turquoise*.

III. Nouvelles audiences, nouvelles ressources, et nouvelles vulnérabilités : un moteur de changement

Cet épisode de la vie diplomatique au Conseil de sécurité autour de la gestion du conflit rwandais permet de discerner une valeur pratique de la légitimation : il s'agit pour l'agent qui y recourt de transformer son environnement normatif en invitant de nouvelles audiences. Peut-être faut-il y voir un des principaux « intérêts » pratiques du multilatéralisme, à l'origine de l'expansion institutionnelle de l'ONU, mais aussi de cet ensemble d'institutions, de rôles et d'attentes gravitant autour de la « gestion internationale des crises ». Au cœur de ces dynamiques institutionnelles, une nécessité pratique diffuse demeure, toutefois : la préservation des récits qui les englobent, en particulier la référence à l'humanité et l'idée humanitaire, théâtres de nouveaux jeux concurrentiels qui en menacent l'avenir. C'est par leur incapacité à protéger ce récit au moment du génocide rwandais que les membres du Conseil de sécurité, et la délégation française en particulier, ont perçu le coût de cette gestion du conflit rwandais, plus largement la pression normative

⁸¹ André Guichaoua, « Les “nouvelles” politiques africaines », article cité, p. 9.

⁸² Voir en particulier l'article de Claire Tréan, « Le chef des rebelles renouvelle son refus d'un cessez-le-feu au Zaïre. Les hypocrisies occidentales paralysent tout plan d'aide aux réfugiés », *Le Monde*, 13 mars 1997, p. 2.

issue du nouvel espace des « gestionnaires internationaux des conflits armés ».

A. Transformer son environnement normatif par la sollicitation de nouvelles audiences : un effet pratique de la légitimation

La légitimation est la pratique par laquelle un agent tente de réduire la perception d'éventuels problèmes et le questionnement à propos d'une pratique opérée (ou à venir) au sein d'un groupe donné, mais qui ne rentre pas *a priori* dans le domaine du routinier, du parfaitement normal et légitime, au sein de ce groupe.

Une telle configuration intervient lorsqu'un agent ne peut éviter d'introduire une nouvelle pratique sociale dans un espace social peu habitué à cette dernière, et qu'il souhaite malgré tout produire des comportements tout à fait normaux à son égard en réaction de cette pratique initiale. Rappelons les enseignements tirés des chapitres précédents : ces comportements normaux de la part des autres membres du groupe à son égard vaudront reconnaissance d'une position ou d'une autre au sein de ce groupe (au moins celle de membre du groupe, y compris temporaire). Pour en revenir à l'ONU, l'expansion dans le temps et dans l'espace de cet ensemble d'institutions qui compose l'ONU n'existe qu'en vertu de choix de porter au sein de cette organisation des enjeux souvent nés hors d'elle. En l'absence de tels choix, rien n'inciterait les décideurs des États membres à consacrer des moyens matériels et institutionnels, c'est-à-dire des hommes, des compétences, de l'énergie, du temps, des ressources financières, etc., aux négociations internes à l'ONU ; celle-ci demeurerait une « coquille vide ». Porter des enjeux au sein de l'ONU, y consacrer des ressources, tout cela participe de la construction de l'ONU comme réalité sociale que l'on reproduit ainsi. Mais une telle perpétuation exige de doter ce monde institutionnel en expansion d'une signification, grâce à des formules de légitimation « cohérentes et étendues en termes d'ordre institutionnel », capables d'expliquer et de justifier cette réalité historique en construction. « *Il s'ensuit que l'ordre institutionnel en expansion développe une voûte correspondante de légitimation, étendant sur celui-ci une couverture protégeant à la fois son interprétation cognitive et normative* »⁸³. L'ONU, qui se nourrit des enjeux que des agents servant ses États membres décident d'y porter, requiert donc une telle « voûte de légitimation ». Sans elle, cet ensemble d'institutions ne peut intégrer les nouveaux enjeux, attentes et agents qui viennent à sa rencontre, par manque de *sens*, d'interprétation cohérente. Cet ordre institutionnel

⁸³ Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 88.

interrompt donc son expansion. Par exemple, introduire le jeu de compétition politico-militaire rwandais à l'ONU en ne demandant au Conseil que de punir ceux qui osent défier un régime en place en vertu de relations d'amitié existantes, sans rattacher cette question d'une façon ou d'une autre à l'objet même du Conseil de sécurité (la paix et la sécurité), constituerait un raté en matière de légitimation freinant l'entrée de l'ONU dans cette compétition politique inter-rwandaise.

La légitimation présente ici un autre « intérêt », que notre recherche permet de souligner. La légitimation élargit la composition de l'audience qui sanctionne ces positions, en modifiant les rapports de force entre les différentes attentes en présence à l'égard du décideur diplomatique. En effet, elle conduit à *inviter de nouvelles audiences*, des audiences présumées plus favorables, du fait des idées qu'elles partagent sur ce qui est légitime et ce qui ne l'est pas, et du fait des attentes qu'elles porteront dans le domaine d'action concerné, au moins dans un premier temps, tant qu'elles connaissent mal ce domaine, tant qu'elles n'ont pas « rencontré » ses normes pratiques et n'ont pas eu à résoudre les problèmes nés d'une telle rencontre. En « parlant humanitaire » à propos du Rwanda, la diplomatie française ne vise pas les acteurs les plus expérimentés de l'action humanitaire, au fait des dilemmes et risques politico-militaires propres à cette action. Elle vise plutôt ceux qui seraient tentés de s'intéresser plus aisément à cette situation dès lors qu'elle est ainsi décrite, du seul fait de leur adhésion à cette idée humanitaire, une adhésion dans l'ensemble peu questionnée et surtout nourrie d'aucune expérience opérationnelle en la matière. Elle compte sur ces nouvelles audiences pour encourager des organisations spécialisées et porte-parole légitimes de l'idée humanitaire à se saisir du jeu politico-militaire rwandais et à y défendre cette idée en réponse à la « demande » de ces audiences plus larges, qui appuient symboliquement et matériellement ces organisations pour ce faire.

Dans cette optique, la légitimation ne vient pas accompagner l'expansion d'un ensemble d'institutions, d'un ordre institutionnel, comme les derniers propos de P. Berger et T. Luckmann peuvent le laisser penser ; ce n'est pas une couverture que l'on tire après coup, après que le mouvement d'expansion est entamé. La légitimation *ouvre la voie* à une telle expansion, parce qu'elle invite d'autres agents composant un ou plusieurs autres espaces sociaux, pour qu'ils se saisissent d'enjeux qui leur sont étrangers, et qu'ils *rencontrent* les institutions dans lesquelles ces enjeux ont été élaborés et dans lesquelles réside l'agent recourant à cette pratique légitimatrice. Et si ce dernier provoque cette rencontre, ce n'est pas nécessairement en vue de produire un enchevêtrement durable, une intégration, fusion ou absorption entre ces institutions. C'est plus probablement une inquiétude contingente qui

l'incite à agir ponctuellement sur l'édifice des attentes entretenues à son égard, en modifiant la composition de l'audience dans laquelle se joue la pérennité de positions qui lui sont reconnues.

Alors qu'il dispose du choix de tenir sa politique rwandaise hors de l'espace onusien, l'Élysée envisage en 1993 de faire appel à l'Organisation parce que les ressources qu'il a mobilisées dans le jeu en cours au Rwanda montrent leurs limites. Dans l'univers social composé des militaires français, des rwandais loyaux au régime, des rwandais rebelles et des diplomates de divers pays déjà saisis de ce dossier de conflit, les règles du jeu ne permettent plus d'assurer la défaite des rebelles et donc la satisfaction des attentes entretenues vis-à-vis de Paris ; ces différents agents n'agissent plus de manière à assurer ce résultat que les décideurs français savaient produire par le passé. En insistant sur l'enjeu de paix et de prévention de cette « crise humanitaire » en gestation, Paris donne un sens à ce dossier, et à ses enjeux, aux yeux des membres du Conseil de sécurité. Ce faisant, il tente de créer un nouveau problème pour ces derniers, motivant une réappropriation de la question.

À la question, sous-jacente dans notre travail, de l'« intérêt » de la négociation multilatérale au-delà des relations d'influence bilatérales entre diplomates, un intérêt mis en doute par les analyses néoréalistes de la coopération internationale, le présent travail soutient la réponse suivante : le multilatéralisme porte un enjeu devant d'autres agents que ceux qui en sont initialement saisis, et conduit ces nouveaux agents à se prononcer d'une façon ou d'une autre à travers leurs comportements, maintenus ou modifiés. Cette nouvelle audience peut faire la différence dès lors qu'elle affecte l'influence, la confiance, le prestige, autant de facteurs difficiles à mesurer et pourtant socialement sanctionnés en permanence, dans le flot des pratiques de chacun vis-à-vis d'autrui. Or ces enjeux ne sont autres que ceux que des diplomates jugent approprié d'y porter, en vertu des ressources qu'elles y convoitent et des chances qu'elles ont de les atteindre. En portant « son » problème rwandais au Conseil de sécurité, l'Élysée ne convoite pas des ressources susceptibles de lui en fournir la solution immédiate et définitive. Mais il invite des agents préalablement extérieurs au jeu en cours au Rwanda à se saisir de la question selon des schèmes et des normes qui, semble-t-il à Paris, ne peuvent que servir les objectifs parisiens, un tant soit peu.

La nouveauté de cette audience et des opportunités qu'elle présente pour ses « utilisateurs » tient en ce qu'elle incorpore dans le jeu des agents nouveaux. Pour le dire concrètement, alors que les représentants du Brésil ou de la Nouvelle-Zélande pouvaient parfaitement se désintéresser du conflit rwandais et du jeu en cours au Rwanda, et n'enga-

geaient en aucune façon leurs positions dans ce jeu, ils se trouvent, en tant que membres du Conseil de sécurité saisis du dossier rwandais, appelés à adopter un comportement donné, qu'ils voudront le plus approprié possible, c'est-à-dire le plus libéré des risques de sanction négative pesant sur leurs positions. Une telle audience rend donc possible (mais en aucun cas systématique et inévitable) l'exposition à de nouveaux risques de sanction négative. Précédemment à l'abri, ces diplomates souffrent potentiellement d'une nouvelle vulnérabilité vis-à-vis du dossier rwandais et de sa gestion.

La rencontre institutionnelle dont nous parlons ne préfigure pas nécessairement une imbrication, source d'expansion institutionnelle durable. Une fois leur « jugement » exprimé dans leurs pratiques, une fois ces pratiques socialement sanctionnées et répercutées, les agents nouvellement saisis peuvent parfaitement ne plus être appelés à se prononcer sur une nouvelle question du même ordre. Dans notre exemple, si, une fois la question rwandaise sortie de l'agenda du Conseil, aucune délégation de l'ONU ne portait son attention sur tout choix que pourraient faire les représentants brésilien et néo-zélandais à propos de situations de conflits, et n'ajustait ses comportements à leur égard en fonction de ces choix, le risque de sanction négative pesant sur ces diplomates disparaîtrait, et avec lui leur intérêt pour des situations par ailleurs éloignées de leurs préoccupations quotidiennes. Le Conseil de sécurité ne permettrait pas, en ce sens, d'engager des agents extérieurs à ceux déjà concernés par les situations de conflits existantes ; il ne constituerait pas une audience concurrente offrant de nouvelles ressources diplomatiques aux agents concernés par ces situations.

Mais, pour chaque succès dans la mobilisation de cette nouvelle audience, il est fort à parier qu'un autre agent en mesure de saisir cet espace et confronté à une situation similaire songera à mobiliser ce même espace, pour accéder aux mêmes ressources, résidant dans un jugement collectif qu'on supposera encore favorable. De tels choix contingents peut résulter une expansion institutionnelle de l'espace saisi, c'est-à-dire un accroissement du nombre d'agents et de domaines d'actions affectés par les pratiques adoptées au sein de cet espace. Des agents en nombre croissant verront donc leurs positions imbriquées, à des degrés divers, dans les institutions qui structurent cet espace. Ce faisant, ces institutions s'étaleront dans l'espace et dans le temps.

La multiplication des saisines du Conseil de sécurité (le nouvel espace saisi) dans l'immédiat après-guerre froide et de ses décisions en faveur d'instruments de gestion de conflits (les ressources offertes par cet espace) correspond à ce schéma, par lequel des diplomaties précédemment hostiles à toute immixtion de l'ONU dans certains jeux con-

currentiels les concernant ont contribué à imbriquer leurs enjeux, leurs urgences, leurs « intérêts », dans cette gestion onusienne des conflits, permettant une expansion institutionnelle de cette dernière.

B. Nouvelles vulnérabilités : vers un nouvel intérêt pour la protection du récit humanitaire

Si la construction de cette nouvelle audience autour des pratiques internationales au cœur des conflits s'est opérée par quêtes successives et contingentes de ressources hors de l'espace proprement politico-diplomatique international, la pérennité de cette audience a induit de nouvelles vulnérabilités pour les décideurs et agents diplomatiques concernés par ces conflits. Leur compétition s'est donc portée sur la capacité à fédérer les différents « gestionnaires de crises », en répondant aux attentes de ces derniers. Ces attentes concernent la pérennité de leurs positions au cœur des conflits. Mais une telle pérennité se trouve elle-même fortement liée à l'appui que leur accordent des élites d'opinion influentes au travers de médias à grande écoute. Fédérer ces différents agents exige ainsi de leur offrir la voûte légitimatrice nécessaire dans chaque opération envisagée. À cela a répondu l'invocation accrue de l'idée humanitaire, idée normative si spontanément reconnue comme légitime qu'elle a permis de mobiliser cette nouvelle audience sans que cette dernière ne réclame la définition de normes humanitaires précisément paramétrées, systématisant les critères d'évaluation et de hiérarchisation des urgences et les réponses à leur apporter. Les « utilisateurs » du Conseil de sécurité ont ainsi bénéficié d'une nouvelle marge de manœuvre.

Dans ce jeu très concurrentiel, les considérations d'image dictent les urgences, tant elles guident le jugement pratique et les comportements de sanction des « juges » médiatiques, dont une grande partie de l'activité quotidienne consiste en l'exploitation et la gestion d'images. L'idée humanitaire a fourni le matériau à l'origine de telles images à grand succès. De ces pratiques légitimatrices a résulté une banalisation du récit humanitaire au sein de cette gestion internationale des crises.

Il s'agit désormais de mesurer les transformations induites par une telle banalisation du récit humanitaire. Une hypothèse fondamentale qui inspire notre réflexion est qu'*une telle imbrication d'un nouveau récit dans cette gestion diplomatique multilatérale du conflit rwandais et de ses prolongements peut produire de nouveaux enjeux pour la préservation des nouvelles ressources ainsi captées via la mobilisation de ce récit.*

Cette hypothèse rappelle le processus, décrit par P. Berger et T. Luckmann, d'autonomisation de la sphère de légitimation vis-à-vis

des institutions légitimées, un processus par lequel la sphère de légitimation finit par engendrer ses propres processus institutionnels. Dans l'esprit de ces auteurs, cette sphère de légitimation tend à revêtir une forme de plus en plus « théorique », c'est-à-dire découplée des significations objectives pragmatiquement observées⁸⁴. La portée d'une telle autonomisation en est parfois considérable :

Les théories sont produites de façon à légitimer les institutions sociales déjà existantes. Mais il peut arriver que les institutions sociales soient transformées de façon à les rendre conformes aux théories déjà existantes, c'est-à-dire de façon à les rendre plus "légitimes" [...]. En conséquence, le changement social doit toujours être compris comme entrant dans une relation dialectique avec « l'histoire des idées »⁸⁵.

Ce constat peut s'appliquer aux théories « académiques », produites par les « professionnels du logos », mais, selon nous, il ne s'y limite pas. Toute voûte de légitimation recouvrant un ensemble d'institutions peut connaître une autonomisation de cette sorte, même si rien ne rend cette issue nécessaire.

L'hypothèse d'un tel effet boomerang du récit légitimateur humanitaire ne doit certes pas conduire à exagérer l'autonomisation des porteparole de ce récit vis-à-vis des institutions plus larges « couvertes » par lui : l'équivalent d'un corps de théologiens dessinant le monde à l'image que leur inspire leur travail d'exégèse n'existe pas tout à fait dans l'espace des agents élaborant les réponses internationales aux situations de conflits à propos des « vérités » de l'idée humanitaire. De fait, le Conseil de sécurité ne reconnaît en pratique aucun ensemble de normes appelant – sous peine de sanctions négatives dissuasives – à une participation de tous ses membres à la prévention puis la résolution des conflits armés et crises, selon une codification bien précise des situations et des types de contributions et de pratiques en pareilles situations. Ces choix restent à la discrétion des États membres.

Mais un tel processus est bien à l'œuvre si s'impose à ces agents la nécessité d'assurer une *protection* du récit humanitaire, en particulier quand ce dernier devient l'objet de convoitises pratiques et le terrain d'affrontements symboliques toujours plus forts. Dans l'analyse de Berger et Luckmann, cette nécessité de protection du récit légitimateur est évidente. Parce que la légitimation dit non seulement ce que l'individu devrait faire mais également pourquoi les choses sont ce qu'elles sont, toutes les légitimations, des plus simples aux plus complexes, peuvent être décrites comme « les machineries conceptuelles de la main-

⁸⁴ Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 130-132.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 174.

tenance de l'univers ». Sans elles, en conséquence, l'univers perd son sens, la réalité se désagrège, la société se retrouve face au vide qui la menace en permanence : « Toute réalité sociale est précaire. Toutes les sociétés sont des constructions sociales en face du chaos. La constante possibilité de la terreur anémique se concrétise dès que les légitimations qui ont masqué cette précarité sont menacées ou s'effondrent »⁸⁶.

Nous soutenons qu'une forme de protection du récit humanitaire a bien émergé parmi les règles du jeu de coopération et de compétition entre diplomates membres du Conseil de sécurité de l'ONU en matière d'opérations de paix. Un lien de dépendance réciproque peut effectivement être établi entre la reconnaissance au sein du Conseil d'un *lead* diplomatique à propos d'une mission de paix donnée et la protection de la crédibilité de l'ONU aux yeux du groupe plus large des « gestionnaires internationaux des conflits », par le biais d'une pression normative favorable à l'évitement de toute *catastrophe humanitaire* hautement médiatisée en présence de l'ONU. Le chapitre suivant entend le démontrer à partir des apprentissages opérés par la délégation française à l'ONU en matière de *lead* au Conseil de sécurité.

*

Rapidement, la faillite internationale face au génocide rwandais et à ses prolongements zaïrois représente un échec pour la France, même s'il est aussi un échec considérable du Secrétariat des Nations unies, du Conseil de sécurité, de l'Administration Clinton et de l'OUA⁸⁷. Un haut fonctionnaire français directement concerné par le dossier nous a confié que la suspicion à l'égard des Français était de mise dans les réunions multilatérales relative à la situation des Grands Lacs dans les années qui ont suivi le génocide. Elle a souvent conduit les représentants français à « se taire et écouter »⁸⁸. Ce silence est le résultat d'un ensemble de changements de comportements quotidiens à l'encontre des normes passées selon lesquelles les représentants français jouaient un rôle de premier ordre. C'est là une forme de sanction négative par petites touches, par commodité, par suivisme à l'égard des lignes proposées par d'autres diplomates influents avec l'appui d'élites politiques locales bénéficiant

⁸⁶ Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 130, et p. 142-144.

⁸⁷ Rappelons le jugement porté par Jean-Paul Ngoupandé, *op. cit.*, p. 62, sur la politique de la France au Rwanda, « *le plus grave des scandales* » de la politique africaine de la France, sans oublier celui de Jean-François Bayart : « la France n'a pu éviter la victoire du FPR, s'est aliéné cet acteur qui se révélera être quelques années plus tard un protagoniste majeur dans la crise zaïroise, s'est discréditée comme arbitre dans l'ensemble de la région et s'est trouvée compromise, à son corps défendant, dans le génocide ». Jean-François Bayart, « Bis repetita », article cité, p. 270-271.

⁸⁸ Entretien avec l'auteur, été 2002.

d'une forte sympathie, tout cela dans un contexte où, rappelons-le, les intérêts en présence et les risques encourus par la plupart des ambassadeurs siégeant à l'ONU demeurent très faibles. Des décideurs diplomatiques français ont veillé à tirer quelque enseignement de cet échec en partie dû à des enjeux d'image au sein d'audiences plus larges pesant sur l'arène diplomatique internationale, et ce en vue de retrouver des positions d'influence au cœur de conflits importants pour Paris. Dans cette tâche, ils ont bénéficié d'autres expériences en matière de *lead* politique et militaire au sein du Conseil de sécurité.

De la fabrique à la protection des récits légitimateurs

L'exemple du *lead* diplomatique au Conseil de sécurité

La position qu'occupe la délégation française au Conseil de sécurité à propos du conflit au Rwanda en mars 1993, et l'évolution de cette position à propos de la région des Grands Lacs dans les années qui suivent le génocide et l'échec zaïrois, ouvrent la voie à l'analyse des logiques de répartition officieuse des responsabilités inhérentes au travail diplomatique au sein d'une institution multilatérale telle que le Conseil de sécurité. Conformément au cadre d'analyse qui guide cette recherche, l'influence diplomatique doit s'incarner, ou du moins prendre appui, sur des positions socialement reconnues, sanctionnées, soutenues par un réseau d'institutions plus ou moins denses. Dans cette position se joue une partie de l'influence des diplomates membres sur un dossier donné. Pour désigner cette position, les diplomates parlent du *lead*, qu'ils assurent au quotidien sur un dossier donné à un moment donné. L'affaiblissement du *lead* diplomatique à propos du Rwanda puis du Zaïre dans les années 1990 rend le cas français fort intéressant : comme souvent, la valeur politique reconnue à une position sociale, et surtout ses soubassements normatifs socialement sanctionnés, n'apparaissent jamais aussi bien que dans les moments de transformation rapide, ou de « crise ». Mais, en vue de limiter les risques de généralisation hâtive, nous renouons également avec l'autre cas d'étude amorcé au chapitre 3 du présent ouvrage, le conflit sierra-léonais et sa gestion internationale, et le regard comparé qu'il permet. À partir d'une première description partielle de ce *lead*, le questionnement relatif aux règles de sa reconnaissance collective conduit à pointer ce qui nous semble être le principal changement que nous avons identifié dans notre travail. Ce changement

a trait au souci diffus de protéger un tant soit peu la crédibilité du maintien de la paix de l'ONU, en protégeant les récits sur lesquels les acteurs de ce domaine arriment leurs pratiques professionnelles (et non moins politiques).

I. Éviter les échecs honteux dans les théâtres d'opérations : le *lead* diplomatique au Conseil de sécurité

Après les échecs en Somalie, au Rwanda et en Bosnie, les agents gravitant autour de l'ONU ressentent combien cette dernière souffre d'une perte de crédit. Le jugement selon lequel l'Organisation est à la recherche d'un succès apparaît fréquemment. Toutefois, les critères de définition du succès et de l'échec diffèrent entre les délégations du Conseil de sécurité, et même au sein d'une diplomatie aussi influente que celle des États-Unis, soumise à une forte pression du Congrès américain. Les choix de la délégation britannique au sein du Conseil de sécurité vis-à-vis du conflit en Sierra Leone illustrent ces attentes parfois contradictoires, au profit d'une protection minimale de la crédibilité et de l'image de l'ONU dans les médias. Le *lead* assuré par le Royaume-Uni sur ce dossier a offert l'exemple d'une position d'influence au sein du Conseil, par un compromis réussi entre les nouvelles attentes en présence, au prix d'un interventionnisme toujours plus intrusif, et en cela très contestable. La leçon pouvait intéresser les capitales les plus interventionnistes dans le cadre onusien, comme Paris dans le dossier du conflit en République démocratique du Congo.

A. Le *lead* au Conseil de sécurité : une position sociale informelle

Par sa demande d'une implication du Conseil en faveur d'un conflit frappant un État sur lequel elle a une influence notoire, et ce après avoir montré sa détermination à s'engager militairement, la diplomatie française affirme sa prétention à piloter le Conseil sur la question. Cela renvoie à une position sociale informelle mais non moins reconnue par les membres du Conseil, celle de leader.

En matière de prise de décision en politique étrangère, cette dimension du leadership renvoie à un questionnement fréquent¹. Particulièrement, les travaux d'experts récents axés sur les négociations diplomatiques au cœur des conflits armés soulèvent fréquemment la question de l'identité du leader, non pas au sens du leadership politique parmi les belligérants ou même les gouvernements intervenants, mais bien au sens

¹ Margaret G. Hermann (ed.), *Leaders, Groups and Coalitions : Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*, Oxford, Blackwell, 2001.

d'une influence et d'un rôle moteur particulier entre pairs. Par exemple, lorsqu'elle étudie de façon empirique détaillée le recours aux groupes d'amis, cette « technique » très présente à l'ONU en matière de résolution des conflits, Teresa Whitfield compte parmi les cinq variables choisies pour évaluer cette technique dans ses différents cas d'étude cet aspect du leadership reconnu au sein des groupes d'amis à l'un d'entre eux, en particulier dans la relation avec le Secrétariat et son représentant sur le terrain².

Nous tirons ces termes de *lead* et de leader non pas de cette littérature experte récente, néanmoins, mais bien du vocabulaire indigène des délégations du Conseil de sécurité, dont nous avons pu observer les pratiques à New York en 2002, et dans nos recherches de terrain ultérieures. On ne saurait y voir un concept d'analyse répercuté sans vérification empirique, et sans vigilance quant au regard particulier que ce concept ferait porter sur la réalité qu'il prétend décrire. Que l'usage accru du terme de leader reflète une certaine conception, disons managériale pour faire simple, du travail diplomatique nous semble indiscutable. Mais il ne s'agit pas – ou plus – d'une conception portée par des observateurs/« entrepreneurs épistémiques ». Le terme inonde l'univers social que nous avons étudié. Lors de notre séjour au Conseil de sécurité, nous avons pu observer différents leaders en action, en particulier la délégation britannique à propos du dossier sierra-léonais, que nous détaillons *infra*.

Dans la plupart des dossiers, en effet, le Conseil reconnaît une délégation qui en assure le « *lead* », en général celle qui a porté la question devant le Conseil et qui, dès lors, la suit davantage que les autres, prépare les réunions et les textes afférents, en association avec le Secrétariat et la délégation présidant le Conseil. Le leader définit ainsi une orientation du Conseil sur ladite question et la propose à des délégations jugées importantes hors de la table de négociation puis au Conseil réuni en séances de consultations informelles, avant tout vote formel en séance publique. Ce rôle ne lui confère aucun droit particulier, c'est un rôle officieux. Mais le leader se trouve en position de confiance et d'influence vis-à-vis des autres membres. Cette délégation est en général la première à prendre la parole et à formuler une demande, sous la forme d'un texte proposé pour être ultérieurement soumis au vote. C'est elle qui se réjouit de l'adoption de ces textes. Hors scène, elle négocie en permanence avec les services du Secrétariat des Nations unies pour orienter les choix opérationnels de ce dernier, comme par exemple la

² Teresa Whitfield, *Friends Indeed ? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2007, notamment p. 6.

désignation des représentants ou envoyés du Secrétaire général chapeautant les services onusiens sur le terrain. Autrement dit, si la délégation qui préside le Conseil pour un mois est le chef d'orchestre des débats, ces derniers s'articulent autour des arguments de la délégation leader, véritable compositeur du motif mélodique conducteur (ou du *lied*, si l'on préfère)³.

Mais cette délégation leader bénéficie pour ce faire de la marge de manœuvre que les autres délégations veulent bien lui concéder collectivement. Le premier réflexe conduit en effet, à tort, à supposer que cette position de leadership, de spécialisation source potentielle d'influence prépondérante sur un dossier, fait l'objet d'âpres convoitises entre délégations. Dans de nombreux cas de conflits armés, en particulier en Afrique subsaharienne, cette compétition féroce n'existe pas. Au contraire, ce sont souvent des membres permanents qui prient des non permanents de prendre le *lead* d'un dossier, voire d'une opération militaire. Le contenu reconnu à cette position de leader, en termes de prérogatives, reste lui-même soumis à négociations et renégociations, selon les marges de manœuvre autorisées et l'énergie investie sur le dossier par les États membres. Un membre permanent peut ainsi peser considérablement dans l'évolution de l'action de l'ONU en bornant « simplement » ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas pour lui, selon les ressources qu'il investit pour faire respecter ces « bornes » en question, et selon les réactions des autres membres. Parfois, la question intéresse effectivement un État membre au point qu'il assure le *lead* parmi ses partenaires. Mais il peut souhaiter – et cela demeure très fréquent – ne pas apparaître sur le devant de la scène diplomatique ou médiatique hors du Conseil de sécurité. Pour ce faire, il implique des délégations proches de lui pour partager cet effort ou pour prendre en charge un aspect particulier. Les deux exemples suivants renvoient à la première puissance mondiale. De 2001 à 2005, la délégation américaine s'est fortement impliquée à l'ONU pour la résolution du conflit au Sud Soudan. Elle en assurait le *lead*. Mais elle a œuvré à constamment associer les délégations britannique et norvégienne sur ce dossier, pour ne pas se trouver trop exposée dans la résolution d'un conflit africain et dans l'accroissement du budget du maintien de la paix onusien, autant de choix qui peuvent déplaire au Congrès américain⁴. Dans le cas, dévelop-

³ L'occasion nous est ici donné de rappeler combien, dans un texte négocié dans un cadre multilatéral, chaque terme peut faire l'objet d'âpres discussions, car les termes choisis constituent des signaux interprétés en vertu de grilles insaisissables pour le profane mais investies d'une somme d'enjeux façonnés au fil du travail diplomatique quotidien.

⁴ Voir également les exemples fournis par Teresa Whitfield à propos des groupes d'amis au sein de l'ONU, et des efforts des États-Unis pour que d'autres États

pé ci-après, du Zaïre en 1996-1997, Washington et les autres membres occidentaux du Conseil ont soutenu le gouvernement canadien pour qu'il assure le *lead* à propos de la force militaire multinationale envisagée en octobre-novembre 1996 sur la base d'objectifs purement humanitaires. L'influence canadienne sur ce dossier s'en est accrue. Mais les bornes fixées par les délégations américaine et britannique demeurèrent décisives, comme nous l'avons vu.

Cette ambiguïté apparaît à propos du Rwanda en 1993 et de la position de la délégation française sur ce dossier. Les textes adoptés sont effectivement rédigés par la délégation française, même s'ils peuvent faire l'objet de modifications au cours des débats. Le représentant spécial de Boutros Boutros-Ghali, l'ancien ministre camerounais Jacques-Roger Booh-Booh, bénéficie de la confiance de la diplomatie française⁵. Malgré le report permanent de la mise en place du gouvernement de transition, initialement prévu pour le 10 septembre 1993 et toujours en cours de négociation lorsque intervient l'attentat du 6 avril 1994, et malgré la multiplication de signes d'inquiétude, Paris persiste à croire que les menaces de violences à grande échelle ne visent qu'à intoxiquer la mise en place du gouvernement transitoire à base élargie. Encourageant involontairement les extrémistes Hutu, le Conseil suit Paris dans cette confiance, au motif qu'il ne faut pas menacer les négociations de paix en cours, et ce du fait de la priorité donnée à ces négociations de paix (au détriment de la prise en compte urgente des massacres de civils se multipliant avant avril 1994), et du fait également de la bonne image du Rwanda dans les chancelleries occidentales. Il est en cela influencé par les paroles rassurantes du représentant du Rwanda, qui a été élu membre du Conseil en 1994 alors que le pays commençait à peine un processus de transition après une guerre civile de trois ans⁶.

membres de ces groupes d'amis acceptent d'assumer un rôle de pilotage, plus exposé. Ce fut par exemple le cas du Mexique au sein du groupe d'amis mobilisés sur le conflit au Salvador au début des années 1990. Teresa Whitfield, *Friends Indeed?*, *op. cit.*, p. 62.

⁵ Le Groupe de personnalités nommées par l'OUA rapporte que « Booh-Booh était largement considéré comme proche du camp gouvernemental, ce qui lui attirait l'animosité du FPR [...]. On nous a suggéré que Booh-Booh estimait que le maintien de bonnes relations personnelles avec Habyarimana permettrait de faciliter la mise en œuvre des Accords d'Arusha ». Selon le même rapport, toutefois, l'envoyé spécial du Secrétaire général et le général Dallaire s'accordèrent tous deux à alerter New York de l'existence de caches d'armes et de projets d'extermination. Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 105-106.

⁶ Ketumile Masire *et al.*, *op. cit.*, p. 66, p. 70, et p. 73. Pour sa part, la commission indépendante d'enquête de l'ONU sur le génocide de 1994 considère que « le fait que le Rwanda, représenté par le gouvernement Habyarimana, était membre du Conseil de sécurité depuis janvier 1994 a compliqué la tâche du Conseil. En effet, l'une des

Rappelons que les États membres non permanents du Conseil sont élus par l'Assemblée générale, sur proposition du Conseil. Le Rwanda n'aurait pu être élu à la fin 1993 comme membre du Conseil pour 1994 et 1995 sans un appui de la part de membres du Conseil et de la part des délégations du groupe régional représentant les États d'Afrique à l'Assemblée générale. Cela montre la confiance qu'inspire alors le régime rwandais, comme force de paix.

Le Conseil de sécurité a donc accepté de se saisir de la question rwandaise et de reconnaître à la délégation française une certaine responsabilité dans le pilotage de ce dossier. Pour que la saisine du Conseil de sécurité produise les effets escomptés par l'entourage du Président français, la confiance accordée et l'influence reconnue à la délégation française doivent être entretenues, puisqu'une délégation n'assume ce *lead* que tant que les autres le lui reconnaissent. Ici, aucune procédure formelle de désignation ou de révocation ne sanctionne cet état de fait. Cette reconnaissance s'évalue en permanence dans le regard d'autrui, sur la base de signes et de critères construits et modifiés au fil des interactions, inscrits dans l'intersubjectivité du groupe.

Or, selon Howard Adelman et Astri Suhrke, l'implication militaire française aux côtés du régime depuis 1990 a incité la délégation française à agir avec une grande prudence, ce qui l'a empêché d'assumer pleinement et ouvertement cette position. Plus qu'une volonté de tromper les autres membres du Conseil, il s'agit selon nous d'une prudence elle-même *attendue* par ces derniers, destinée à conserver les apparats de l'impartialité et de la collégialité qui siéent au travail diplomatique multilatéral à l'ONU. Ainsi, malgré cette prudence, Bruce Jones attribue à la délégation française le mérite d'avoir durablement soutenu la création de la MINUAR, notamment *via* un échange de bons procédés avec les délégations américaine et russe à propos des opérations de paix que ces dernières réclamaient en Haïti et en Géorgie⁷. Certes, la position de

parties à l'Accord de paix d'Arusha avait ainsi pleinement accès aux discussions du Conseil et pouvait essayer d'y influencer sur la prise de décisions. Que l'une des parties à un conflit inscrit à l'ordre du jour du Conseil ait été le pays hôte d'une opération de maintien de la paix, à l'encontre duquel un embargo sur les armes a par la suite été imposé par cet organe dont il était membre, voilà qui ne pouvait avoir que des effets malencontreux ». Ingvar Carlsson, Han Sung-Joo et Rufus Kypolati, *op. cit.*, p. 54.

⁷ Voir Howard Adelman et Astri Suhrke (eds.), *The Path to Genocide : Uganda to Zaire*, New Brunswick, Transaction Press, 1998, p. 37, et Bruce Jones, *Peacemaking in Rwanda. The Dynamics of Failure*, Boulder, Lynne Rienner, 2001. Bruce Jones conclut ainsi que la France « *took the lead in backing the mission* ». Quant aux échanges de bons procédés qu'il évoque, ce sont là des pratiques très fréquemment soulignées par les diplomates des États membres permanents du Conseil. Ces relations d'échanges ne sauraient expliquer à elles seules, toutefois, les décisions de soutien aux opérations de la part de ces États.

leader en faveur de la création d'une opération ne suffit pas à garantir à cette délégation la reconnaissance ultérieure d'une position d'influence dans la conduite multilatérale de cette opération. Dans le cas rwandais, la délégation française n'a eu à souffrir d'aucune concurrence de la part de ses partenaires, mais bien de leurs réticences à consacrer du temps et des moyens à cette situation. Elle choisit ainsi de ne pas outrepasser ces limites, pour prudemment s'assurer une position de choix au cœur du travail diplomatique au Conseil, lui garantissant l'accès à l'information et une capacité de réaction voire de blocage si les choix du Conseil tendaient à évoluer d'une façon préoccupante pour la paix que souhaite Paris *et* pour les relations entre Paris et Kigali.

En assumant les tâches de convaincre les délégations *a priori* réticentes, d'élaborer les textes de compromis et de veiller à leur application en étroite collaboration avec le Secrétariat, en affichant son engagement lorsque la question du Rwanda est discutée par le Conseil, en retirant (en partie) ses forces armées au profit d'une force internationale sous commandement onusien, en poussant le régime rwandais à émettre des signaux de compromis qu'attendent les autres membres du Conseil, ou encore en prenant en charge une assistance humanitaire accrue pour ce pays, la délégation française veille avant tout à assurer ses responsabilités en vertu de sa position d'influence à la table du Conseil.

Pourtant, nous l'avons vu, la délégation française a affronté certaines réticences à propos du dossier rwandais et de ses prolongements au Zaïre. Parmi les nombreuses pratiques routinières par lesquelles ses partenaires sanctionnaient (positivement) son influence, son *lead* diplomatique en ce domaine, certaines d'entre elles ont cédé à la place à de nouveaux questionnements, à des demandes de précision, à des hésitations, en partie inspirées par les réactions véhémentes du nouveau pouvoir rwandais à l'égard de Paris et par le crédit alors accordé à ce pouvoir dans certains milieux diplomatiques et humanitaires non gouvernementaux occidentaux. Rétrospectivement, ce recul temporaire à une période d'inquiétude relativement forte face à un possible discrédit irrémédiable du maintien de la paix de l'ONU, décrite au chapitre précédent, semble bien s'inscrire dans un mouvement de moyen terme modifiant le contenu normatif conféré à cette position même de leader sur un dossier de conflit armé, c'est-à-dire les attentes venant borner la reconnaissance collective d'une telle position informelle.

B. Face aux risques de discrédit de l'ONU, entre faiblesse et sélectivité

Assurer le *lead* au Conseil de sécurité sur un dossier de conflit est une responsabilité qui se gagne dans les opportunités qu'une diplomatie

sait offrir à ses partenaires membres du Conseil à travers ses choix, mais aussi dans les problèmes que cette diplomatie sait éviter à ses partenaires dans la gestion de ce dossier. Si, grâce aux choix du leader, ces diplomaties pensent pouvoir atteindre une stabilisation politique et militaire pour une résolution progressive réussie du conflit, et si, par ailleurs, elles ne sont exposées à aucune nouvelle difficulté à surmonter, voire même qu'elles accèdent chacune de leur côté à de nouvelles relations politiques et/ou économiques dans les pays en conflit (en termes d'influence diplomatique ou de reconnaissance médiatique, d'accès à des ressources naturelles ou à des marchés de reconstruction, voire à des « marchés humanitaires » pour des organisations nationales auxquelles elles sont liées – et qui le leur rendront d'une façon ou d'une autre), ces diplomaties membres auront de bonnes raisons de soutenir ce *lead* diplomatique. La gestion d'un conflit au Conseil de sécurité équivaut à la création d'une configuration minimisant les risques et génératrice d'opportunités pour lui mais également pour ses partenaires. La durée et la répétition aidant, cette perspective ouvre un espace à des formes de réciprocité, le « *tit-for-tat* » de R. Axelrod ou la réciprocité « diffuse » dont parle R. Keohane⁸.

De telles opportunités ou de tels risques ont trait à la captation ou la perte de ressources utiles pour renforcer les positions des acteurs concernés et dont la nature (matérielle ou institutionnelle) et la valeur ne peuvent être établies par avance et de façon définitive, ni par l'analyste ni même par les acteurs⁹. L'approche en termes de « gâteau » de nature et de volume prédéfinis, de jeu à somme nulle, sied mal à cette interaction multilatérale qui ne vise pas seulement une appropriation de matière, par nature finie, mais également une quête de relations d'échange ou d'autorité, de statuts et de symboles, en somme de ressources institutionnelles, par lesquelles se fonde la reconnaissance collective d'une influence. Certes, ces dernières ressources disposent nécessairement d'une assise matérielle à un stade ou à un autre, mais dire cela ne permet aucunement de définir à l'avance la nature et l'ampleur de ces ressources. Et de fait, les opportunités ouvertes par les réponses internationales aux conflits ne doivent pas être surévaluées. La conclusion selon laquelle les décideurs des grandes puissances, des États occidentaux, ou d'autres États ont davantage à gagner à cette multiplication des déstabilisations régionales ne peut être avancée sans une démonstration rigou-

⁸ Voir John G. Ruggie (ed.). *Multilateralism matters*, *op. cit.*, en particulier p. 11, p. 32 et p. 60.

⁹ Ce que voit Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 128-134, quand, pour définir les *conjonctures fluides*, il conteste la façon dont la théorie des coalitions a conçu les ressources et leur possibilité de mesure par les acteurs.

reuse établie au cas par cas. Et l'on pourrait même soutenir que le domaine de la gestion des conflits souffre souvent davantage d'un *manque d'intérêt* de la part de groupes politiques ou économiques dominants à l'échelle mondiale, que de l'inverse.

Cela ne contredit pas, néanmoins, l'hypothèse selon laquelle des élites politiques et économiques de ces États peuvent avoir pour premier réflexe de s'accommoder d'une telle évolution conflictuelle, et d'y rechercher d'éventuelles opportunités pour la captation de ressources nouvelles confortant leurs positions, plutôt que de militer de toute urgence auprès de leurs appuis politiques, financiers et symboliques pour un renforcement des normes internationales bannissant toute relation d'échange avec des élites organisant le recours à la violence dans leur État/région, par exemple (sans préjuger ici de l'effectivité et de l'efficacité qu'auraient de telles normes, d'ailleurs).

Plus important dans notre démonstration est le constat selon lequel les opportunités qui s'immiscent parfois dans la gestion internationale des conflits – aussi faibles soient-elles – ne flottent pas dans les airs. Leur fabrique et leur captation requièrent un support matériel et institutionnel. Aujourd'hui, ce support est en grande partie fourni par l'ONU, plus précisément par les différents agents impliqués dans le maintien de la paix à l'ONU. Sans l'Organisation, le jeu s'effondre, et devra se reconstruire autrement, autour de nouvelles institutions, formalisées comme l'ONU ou non. En ce sens, l'influence trouve également ses racines dans la satisfaction d'une attente dans le sens de la nécessaire protection de l'institution onusienne dans son ensemble. Une telle attente est certes rarement ressentie et exprimée avec conviction par les agents diplomatiques dans leur travail quotidien. Mais elle ne s'efface pas non plus entièrement de l'horizon des diplomaties attachées à l'ONU. Nous ne disons pas que la délégation qui consacre toute son énergie à cette protection gagnera immédiatement une influence supérieure. Nous soutenons en revanche qu'une délégation aspirant à l'influence doit tenter de répondre aux attentes de « gains individuels » entretenues par chacun de ses partenaires *tout en* veillant à ne pas mettre particulièrement en danger l'institution qui sous-tend ces ressources. Elle doit donc montrer sa capacité à protéger l'institution dans son ensemble, sa pérennité, et notamment sa crédibilité, à la hauteur des risques de discrédit perçus et de leurs conséquences attendues. Contre une interprétation excessivement stratégiste de notre propos, rappelons que les dangers en question, les risques de discrédit, ne sont pas perçus de façon exhaustive, systématique, par tous les agents composant cet espace diplomatique international. Ces dangers sont identifiés à mesure qu'ils font sentir leur existence, à mesure que des événements ou des comportements donnés au sein de l'ONU montrent leurs effets.

Si les concepteurs de la PDD-25 au *National Security Council* voulaient éviter un discrédit total de l'ONU, c'était selon une certaine interprétation de ce qui fonde le crédit et le discrédit. Cette interprétation honnit vraisemblablement un aspect plus que tout autre : l'impuissance visible sur le terrain, l'enlisement, la faiblesse. L'observation de la rhétorique américaine face aux situations de désordre et de conflits régionaux suggère que, depuis la fin de la guerre froide, Washington associe de plus en plus l'image de la réussite à l'image de la *puissance*, par opposition à la *faiblesse*¹⁰. Cette image est celle qui sera reçue hors du théâtre d'intervention, et en particulier dans les foyers américains. Elle gagne en cela à être la plus spectaculaire possible. Le débarquement de milliers de *Marines* sous les feux des projecteurs des télévisions du monde entier a fait de *Restore Hope* un stéréotype, à ce titre, qui a fait long feu toutefois. Le coût politique croît avec l'image de l'enlisement et de la faiblesse sur le terrain, et les interventions au Viêt-Nam ou en Irak aujourd'hui ne durent, vraisemblablement, que grâce aux forts soutiens dont bénéficient leurs décideurs au sein du parti politique du Président, dans certains secteurs d'activité économique appuyant financièrement ce parti, et dans des organes de presse à grande audience, qui d'ailleurs censurent de leur propre chef les images reflétant les difficultés et les faiblesses des forces américaines sur place¹¹. L'absence de tels soutiens capables de minimiser cette image d'impuissance militaire et d'enlisement rend probable un retrait des forces américaines. Ce fut le cas en Somalie.

Le Département d'État a visiblement appliqué ce mode de calcul à toutes les opérations onusiennes de maintien de la paix. Alors que les décideurs américains, avec d'autres membres permanents du Conseil, s'opposent à la constitution d'une force onusienne permanente et excluent d'engager des forces importantes et fortement équipées sous la bannière bleue, le Département d'État refuse de voir des Casques bleus enlisés dans des combats, perdant la face, ridiculisés par les belligérants.

¹⁰ Le grand succès des néo-conservateurs aurait été, en ce sens, d'exploiter ce besoin de confiance parmi de nombreux Américains dans leur puissance, besoin d'une morale du courage, de la vigueur, de la conviction, écartant les obstacles du droit international et les demi-mesures diplomatiques, politiques ou économiques. Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse : les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003. Voir également Emmanuel Todd, *Après l'empire*, Paris, Gallimard, 2002, sur cette crainte du déclin.

¹¹ Pourrions-nous même imaginer que les images d'Abou Ghraïb ont plus aisément gagné le haut de l'affiche médiatique aux États-Unis que celles de troupes américaines en grande difficulté en Irak parce qu'elles entretenaient le fantasme de la toute-puissance et qu'elles flattaient finalement des agents gouvernementaux, des directeurs de rédaction et des citoyens qui souhaitaient intimement humilier ceux qu'ils ont typifié comme étant les ennemis liés au traumatisme du 11 septembre ?

Car cela expose les participations financières, diplomatiques et parfois militaires américaines aux attaques virulentes du Congrès et d'éditorialistes influents. Or l'impréparation des Casques bleus, les difficultés de commandement liées aux fragiles équilibres organisationnels au sein du Secrétariat et à la faiblesse des moyens – et parfois l'incompétence – de ses fonctionnaires, et la tendance apparue au début des années 1990 à octroyer un large mandat en l'absence de moyens matériels et organisationnels nécessaires à sa réalisation, multiplient ce risque de fiasco sur le terrain. En cas de non-intervention, en revanche, le risque immédiat de fiasco, d'enlèvement, donc de cette forme de discrédit fortement ressentie à Washington, est contourné. Au Rwanda, la priorité était de faire prévaloir de nouvelles règles d'engagement de l'ONU, des règles plus sélectives, au nom d'une efficacité accrue. L'inaction totale de l'ONU ne portait donc pas les mêmes risques de discrédit, du point de vue des agents de la politique étrangère américaine dans la région, comme pour d'autres diplomaties.

L'existence d'un leader tel que nous l'avons décrit, assumant une sorte de responsabilité concernant une opération de l'ONU, et le cas échéant une sous-traitance militaire ponctuelle en cas de défaillance de cette mission onusienne, constitue en ce sens une garantie contre ce risque d'humiliation pour le Département d'État. Cela apparaît parfaitement précisément dans la littérature experte en matière de résolution des conflits provenant des États-Unis, suggérant l'hypothèse que des analystes américains ont, par un effet d'aubaine assez classique dans les activités académiques et expertes, profité du désarroi frappant les praticiens gestionnaires des conflits des années 1990, pour promouvoir des solutions inspirées du modèle managérial, telles que la reconnaissance de responsabilités plus claires et assumées. Il faut relire ici l'introduction de synthèse proposée par Stephen Stedman dans le manuel de Stedman, Rothchild et Cousens, *Ending Civil Wars*, en 2002. Stedman voit dans la détermination de certains États à fournir des ressources et à risquer des troupes un facteur essentiel pour le succès de toute mise en œuvre d'accords de paix, et en particulier pour le succès des opérations extérieures destinées à soutenir ces accords – et qui, de ce fait, seront toujours défiées par des parties insatisfaites et disposées au retour à la guerre. Selon lui, les échecs des années 1990 ont eu bien plus à voir avec le désintérêt qu'avec l'excès d'intérêts étatiques en présence. Le propos de Stedman rappelle ainsi les multiples préconisations de spécialistes visant à bannir les marques de faiblesse, à renforcer les capacités punitives et dissuasives des acteurs soutenant les accords de paix signés, et ce en partie contre les tendances de la bureaucratie onusienne elle-même à sous-estimer les difficultés rencontrées et les risques afin de ne pas éroder le soutien diplomatique au sein du Conseil de sécurité.

L'appel à la « robustesse » des intervenants extérieurs, aujourd'hui sur toutes les lèvres à l'ONU, est permanent dans cet ouvrage¹².

Cet aspect de la protection de la « crédibilité » est également omniprésent dans l'ouvrage de Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, *Taming Intractable Conflicts*, de 2004. Selon eux, dans les négociations de paix, « it is vital that this orchestra have a conductor – whether drawn from the ranks of government, the United Nations, or the NGO community – who can persuade the independent members of this group to play in harmony ». Car une cause fréquente d'insuccès international réside dans « the deleterious impact of previous unsuccessful attempts to reach peace ». Et on ne peut compter sur l'ONU « seule », c'est-à-dire sans la prééminence d'un État, comme l'ont montré les expériences malheureuses des années 1990, notamment en Angola : « As civilian slaughters became a common weapon of war, the United Nations found itself playing the role of an unarmed policeman in a gangland shootout. Not only could it not offer protection to the civilian under its care, but its very presence under these circumstances made a mockery of international engagement in peacemaking ». De façon significative pour notre propos, ces experts préviennent d'ailleurs des risques d'une exposition médiatique précoce pour les intermédiaires officiels d'un conflit¹³.

L'impuissance visible des Casques bleus sur le terrain affecte donc la crédibilité de l'ONU auprès d'autres agents que les observateurs et commentateurs au sein des États principaux bailleurs de fonds de l'Organisation. Elle comporte en cela un autre enjeu pour toutes les diplomaties attachées au maintien de la paix onusien : le déploiement de forces onusiennes perdrait tout intérêt du point de vue des diplomaties les demandant si ces forces s'avéraient toujours au mieux impuissantes, au pire contre-productives et préjudiciables à la paix. Or leurs chances de succès dans un théâtre de conflit dépendent de leur crédibilité aux yeux des belligérants, crédibilité en termes d'impartialité et de capacité de médiation dans les conflits, mais aussi crédibilité en termes de vigueur militaire, de capacités défensives et même offensives en cas de violations d'accords et de violences massives contre des populations. Or cette crédibilité à un temps *t* dépend des expériences précédentes, telles qu'elles sont rapportées par les observateurs, par les organes de presse aux publics ou par les diplomates aux élites de leurs pays. Ainsi, en

¹² Stephen J. Stedman, « Introduction », in Stephen J. Stedman, Donald Rothchild et Elizabeth M. Cousens, *op. cit.*, notamment p. 2-10, p. 14-17, p. 25-26, et p. 33 à propos du Rwanda.

¹³ Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, *op. cit.*, p. 15, p. 53 et p. 81, aussi p. 66 et p. 131 sur l'échec en Angola.

Somalie, la chasse à l'homme contre le général Mohamed Farah Aïdid fut vigoureusement défendue par Boutros Boutros-Ghali, après que ce chef de guerre eut, le 5 juin 1993, utilisé une foule de femmes et d'enfants mendiants pour dissimuler ses combattants et ainsi atteindre les forces onusiennes. Vingt-quatre Casques bleus pakistanais furent tués. Du point de vue des membres du Conseil de sécurité et du leader américain, comme du point de vue du Secrétariat, la crédibilité des forces de maintien de la paix était défiée par Mohamed Aïdid, et méritaient un exemple¹⁴. Avec le résultat que l'on sait.

S'abritant derrière son hostilité domestique contre l'ONU pour freiner l'augmentation des opérations onusiennes d'après-guerre froide, en particulier face au génocide rwandais, la diplomatie américaine a progressivement fait triompher certaines règles d'intervention, qui ont beaucoup à voir avec l'image que renvoient ces opérations onusiennes sur la scène diplomatique et la scène médiatique internationale et nationale¹⁵. Il ne s'agit pas ici pour Washington, ni pour les autres membres permanents, d'assurer coûte que coûte le succès de ces interventions internationales décidées à l'ONU. Celles-ci ne sont finalement possibles que tant qu'elles intéressent quelques gouvernements influents au Conseil de sécurité mais qu'elles ne touchent à aucun intérêt vital de l'un des membres permanents. Elles traduisent en cela le consentement de gouvernements à « faire quelque chose », *visiblement*, sans y consacrer toutefois des ressources trop importantes. Mais ce seul objectif d'assurer à moindre coût une « réponse » visible à des enjeux plus ou moins périphériques mérite un minimum d'investissement pour être atteint. En particulier, il requiert un effort de protection de la crédibilité des instruments engagés et des actions menées.

Or les voies utilisées par Washington pour ainsi modeler le maintien de la paix onusien ont, à la suite du génocide rwandais, conduit à la perception d'un nouveau risque de la part des autres diplomaties « utilisatrices » de l'ONU et/ou attachées à cette institution, d'un risque de discrédit profond, même irréversible, du Conseil de sécurité.

Déjà la réaction des membres du Conseil de sécurité lors de la crise des Kurdes irakiens en mars 1991 semble trahir une inquiétude vis-à-vis

¹⁴ Gérard Prunier, « The Experience of European Armies in Operation Restore Hope », article cité.

¹⁵ La considération des décideurs américains pour le risque d'« humiliation » médiatisée et pour l'« opinion publique » en général est soulignée par Nick Gowing, *op. cit.*, p. 85, à propos du conflit en l'ex-Yougoslavie. William Zartman ou encore Gérard Prunier insistent également sur le poids de cette « opinion publique » dans la politique africaine des États-Unis et des autres puissances, comme il apparaît dans Olivier Lanotte, *op. cit.*, p. 219 et p. 248.

du risque qu'une sélectivité et une inaction trop visibles font courir à l'ONU dans son ensemble. Le Conseil de sécurité et le Secrétariat, qui avaient avalisé l'action alliée, y compris l'orientation militaire rapidement privilégiée à Washington, ne pouvaient que s'inquiéter de la situation qui prévalait en mars 1991 : d'une part la guerre du Golfe de 1991 semblait s'achever par une nouvelle situation de crise et de déstabilisation régionale, du fait de l'exode de deux millions de Chiites et de Kurdes qui fuyaient la répression irakienne vers l'Iran et la Turquie, et du refus du président turc, Turgut Özal, d'accueillir ces réfugiés jugés menaçants, les condamnant à mourir dans les montagnes enneigées à la frontière turque ; d'autre part, le sort de ces Kurdes, incités par Washington à l'insurrection armée contre le pouvoir irakien baasiste, puis bombardés par une armée irakienne tout juste défaite par les Alliés depuis un espace aérien pourtant contrôlé par ces derniers, suscitait l'intérêt des médias de grande audience, déjà présents en nombre pour couvrir la guerre du Golfe de 1991. Que l'inaction du Conseil prêtât flanc aux critiques selon lesquelles l'intervention des Alliés avait pour seule finalité la protection du régime koweïtien, client de ces derniers, les délégations britannique et française ne purent s'en accommoder sans afficher un volontarisme humanitaire tous azimuts lors de cette crise. Ces deux délégations se virent reconnaître au Conseil de sécurité un leadership sur cette question des réfugiés kurdes irakiens¹⁶. À ce propos, un communiqué de la Présidence française du 3 avril 1991 mérite d'être reproduit ici, parce qu'il reflète parfaitement le climat d'inconfort qui peut régner dans les milieux diplomatiques face à ce risque de discrédit du Conseil de sécurité – de même qu'il révèle le choix français d'exploiter cet inconfort pour gagner une nouvelle visibilité à l'ONU en général et en Irak en particulier : « Le Président de la République a insisté pour que la France obtienne du Conseil de sécurité, malgré les difficultés rencontrées, que soit condamnée la répression en Irak qui frappe particulièrement la population kurde. S'il n'en était pas ainsi, *l'autorité politique et morale des Nations unies en serait gravement affectée*. Dans ce cas la France ne saurait être solidaire d'une telle carence. Il a estimé en particulier que l'embargo devait être maintenu à l'égard du régime irakien tant que durera cette répression »¹⁷.

¹⁶ Voir Martin Shaw, *op. cit.*, p. 79-127 et p. 156 en particulier. L'auteur y rend compte de l'ampleur de la couverture de cette crise à la télévision, et de la virulence des positions adoptées dans certains journaux (dans la presse libérale britannique en particulier) contre cet abandon des Kurdes par les Alliés.

¹⁷ Communiqué de la Présidence de la République française, 3 avril 1991, repris par exemple dans « Devant le conseil des ministres M. Mitterrand souligne "le droit des Kurdes à leur identité dans le respect des États" », *Le Monde*, 4 avril 1991, p. 42 (nous soulignons).

Nous avons vu au chapitre précédent combien l'inaction internationale au Rwanda contient un potentiel de discrédit autrement plus profond et partagé à travers le globe, aux yeux de tous ceux qui disqualifient le récit particulariste de la « sauvagerie ethnique » au profit d'une identification plus étroite aux victimes de ce génocide, en vertu d'une proximité quelconque (situation géographique, situation passée ou actuelle semblable) ou en vertu du récit universaliste humaniste qui tend à reconnaître les mêmes droits à tous les êtres humains.

C. Un lead réussi : le Royaume-Uni face au conflit en Sierra Leone

À partir de 2000, après neuf ans de relatif désintérêt et de tâtonnement prudent sur ce conflit, Londres a assumé un *lead* indiscutable à propos de la Sierra Leone, proposant un véritable exemple d'efficacité du point de vue de certaines diplomaties occidentales à l'ONU. Cette reconnaissance ne peut être comprise hors des contraintes d'image qui ont pesé sur la délégation britannique au sein du Conseil de sécurité, et sur le *Foreign Office* plus généralement. De telles contraintes d'image renvoient en partie à une prise en compte plus large de la crédibilité « humanitaire » de l'ONU, crédibilité que les choix de Londres (appuyés par le Département d'État américain, mais aussi par la délégation française à l'ONU) ont engagée.

La réponse militaire assumée dès août 1990 par les forces ouest-africaines de l'ECOMOG contre la rébellion du NPFL au Liberia et contre celle du RUF (soutenue par le NPFL) en Sierra Leone a longtemps satisfaisait les membres du Conseil de sécurité, alignés en cela sur les positions des États membres du Conseil les plus influents dans la région, Royaume-Uni et États-Unis. Après deux ans de conflit, et face à l'incapacité du Nigeria et de ses alliés régionaux¹⁸ de vaincre ces rebellions (soutenues par l'extérieur), une solution négociée est recherchée sous les auspices des Nations unies, pilotées par le Royaume-Uni et les États-Unis. Une tentative onusienne de médiation politique entre les belligérants débute en 1993 pour le Liberia et en décembre 1994 pour la Sierra Leone. Dans ce dernier pays, le régime militaire de Valentine Strasser, installé à Freetown depuis 1992, ne parvient pas à pacifier le pays¹⁹. Londres et Washington soutiennent un changement de régime

¹⁸ Les décisions de la CEDEAO au Liberia et en Sierra Leone ont été le fruit de quatre États, le Nigeria surtout, mais aussi la Côte-d'Ivoire, la Guinée, et le Ghana. Sur la Sierra Leone, le Liberia a rejoint ces États, pour former le « Comité des Cinq ».

¹⁹ Des milliers de civils ont péri dans les combats en cours depuis 1991 et la moitié de la population sierra-léonaise (soit plus de deux millions de personnes) a pris la fuite et constitue des personnes déplacées en demande d'assistance. Rapport du Secrétaire

par une élection populaire, censée permettre une issue négociée au conflit, avec, cette fois encore, la désignation d'un candidat bénéficiant de la confiance de ces capitales. L'opération réussit en février 1996, à la faveur de Ahmed Tejan Kabbah.

Ce dernier est renversé en mai 1997 par une alliance entre l'armée et la rébellion. Les forces de l'ECOMOG, qui combattent la nouvelle junte militaire, sont, elles aussi, boutées hors de Freetown. À cette date, les délégations américaine et britannique préfèrent appuyer la riposte menée par le Nigeria à travers l'ECOMOG pour restaurer le président Kabbah, proche du président-général nigérian Sani Abacha²⁰.

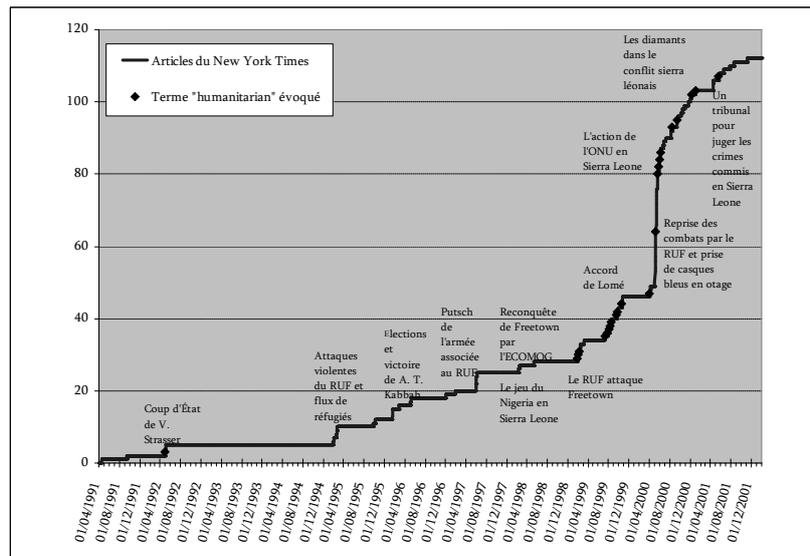
La reconquête de Freetown accroît la visibilité du conflit. La situation économique se dégrade du fait de l'embargo décidé par la CEDEAO contre la Sierra Leone, ce qui inquiète des organisations humanitaires et des délégations au Conseil de sécurité. Ce sont ensuite les bombardements aériens menés par l'ECOMOG au cœur de Freetown, en particulier en octobre 1997, qui attirent l'attention du Secrétaire général et des Britanniques²¹. Les offensives militaires ouest-africaines lancées sans mandat du Conseil de sécurité en octobre 1997 puis en janvier et février 1998 réussissent à chasser le RUF de Freetown le 13 février 1998 et à rétablir le président Kabbah au pouvoir le 10 mars. Le conflit sierra-léonais suscite davantage d'intérêt parmi les divers observateurs des conflits. L'analyse quantitative du traitement du conflit dans le *New York Times* témoigne d'un intérêt médiatique croissant.

général sur la situation en Sierra Leone, New York, Nations unies, 21 novembre 1995 (S/1995/975), p. 6, § 32.

²⁰ Le coup d'État du 25 mai 1997 est rapidement condamné par une déclaration présidentielle du Conseil de sécurité puis par sa résolution 1132 du 8 octobre 1997, qui exige le retour du président élu. La CEDEAO décrète en août un embargo à l'encontre de la junte sierra-léonaise, qui n'est avalisée par le Conseil qu'*a posteriori*. Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 59-65.

²¹ Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 63-65.

Graphique 8 : Articles du *New York Times* concernant la Sierra Leone (cumulés)



© David Ambrosetti

Alors que l'ECOMOG poursuit sa campagne militaire pour défaire le RUF dans le reste du pays, les atrocités commises par le RUF mais aussi les violations du droit humanitaire par les forces de l'ECOMOG et les milices qui les secondent (les *Civil Defence Forces*), ainsi que la mauvaise image du régime du général Abacha, les dispositions du Conseil à soutenir ouvertement et pleinement l'option militaire offensive privilégiée par la CEDEAO semblent s'éroder, au profit d'un projet de déploiement onusien²².

²² Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 65-71. Le régime militaire du général Abacha suscite l'indignation lors de l'exécution de neuf activistes du peuple Ogoni, dont l'écrivain Ken Saro-Wiwa, en novembre 1995. En décembre, ces critiques apparaissent dans le *New York Times*. Kenneth Roth, de Human Rights Watch, y publie un article : « Nigerian Executions Allow No Defense » le 14 décembre 1995. Voir également « U.S. Is Seeking Further Ways to Punish Nigeria for Executions », *New York Times*, 17 décembre 1995 ; « Shell Game in Nigeria », *New York Times*, 3 décembre 1995. Lors de la campagne militaire en Sierra Leone pour reconquérir Freetown, les intentions du gouvernement nigériens font l'objet de discussions dans « Nigerian Military Actions in Sierra Leone Back a Larger Purpose », *New York Times*, 30 mai 1997. Quant aux exactions commises par le RUF mais aussi par l'ECOMOG, elles font l'objet d'articles au début de l'année 1999 : par exemple, « A Brutal War's Machetes Maim Sierra Leone », *New York Times*, 26 janvier 1999 ; « Saving Sierra Leone, At a

C'est à cette période que la délégation britannique décide d'assumer davantage un rôle directeur plus affirmé au Conseil de sécurité. Le sous-traitant ouest-africain, nigérian en particulier, ne permet plus de maintenir le désintérêt et la confiance des autres délégations et des observateurs quant à la gestion de ce conflit. L'accroissement des exactions et leur visibilité accrue renforcent la crainte de dérapages militaires aux conséquences incontrôlables, et ce avec le consentement du Conseil, qui a toujours appuyé les efforts de l'ECOMOG.

S'y ajoute l'affaire *Sandline* qui éclate au printemps 1998, impliquant directement Londres et Washington²³. Ce « couac » médiatique constitue, selon l'analyste Comfort Ero, de l'organisation ICG, la première impulsion dans le sens d'un engagement fort des Britanniques en Sierra Leone, car il vient heurter la crédibilité de la nouvelle « *Ethical Foreign Policy* », lancée par le *New Labour* durant l'été 1997. Après ce scandale, il devient difficile au *Foreign Secretary* britannique, Robin Cook, de résister à la critique selon laquelle les guerres africaines ne bénéficient pas du même traitement que celles du Timor oriental ou du Kosovo. Tony Blair et ses ministres concernés, Clare Short à la coopération (*Department for International Development*, ou DFID) et Robin Cook à la diplomatie, avaient pourtant constamment placé l'Afrique très haut dans l'agenda officiel de la politique extérieure britannique. On a ainsi vu Peter Hain, alors ministre d'État au *Foreign Office*, se prononcer précisément sur le dossier sierra-léonais, en soulignant le rôle des diamants dans ce conflit²⁴.

À ce propos, même cette motivation mercantile parfois évoquée pour expliquer l'intervention britannique en Sierra Leone relève en partie d'une question d'image, celle du commerce du diamant en l'occurrence, fortement présent au Royaume-Uni *via* la présence à Londres de *Central Selling Organisation*, la centrale d'achat appartenant à la compagnie *De Beers Diamond Trading Company* et important plus d'un milliard de

Price », *New York Times*, 4 février 1999 ; « U.N. Monitors Accuse Sierra Leone Peacekeepers of Killings », *New York Times*, 12 février 1999.

²³ En mai 1998, la presse révèle des livraisons illégales d'armes et le recours à des mercenaires britanniques de la société *Sandline International* par Londres, avec l'appui de Washington, pour restaurer le président Kabbah, alors que le pays est entièrement sous embargo pour les armes (résolution 1132 du 8 octobre 1997). Voir par exemple « U.S. Reportedly Backed British Mercenary Group in Africa », *New York Times*, 13 mai 1998.

²⁴ Voir Comfort Ero, « British foreign policy and the conflict in Sierra Leone », in O. Oludipe (ed.), *Sierra Leone, one year after Lomé. One-day analytical conference on the peace process in London, 15 September 2000*, Londres, Centre for Democracy and Development Planning Series, n° 5, décembre 2000, p. 107-117, notamment p. 108-109, et p. 116.

dollars de diamant en 2000²⁵. *De Beers* n'a pu rester insensible aux critiques publiques d'ONG condamnant le secteur diamantaire du fait du développement des « diamants de la guerre » et des diamants illicites, comme *Global Witness* publiant en mai 2000 un rapport sur le fonctionnement criminel du secteur et suggérant la possibilité d'une campagne internationale de boycott du diamant²⁶. Assainir les flux de diamants provenant de la région du fleuve Mano et rompre le lien existant dans les esprits entre ce commerce et les conflits dans la région constitue ainsi un enjeu supplémentaire aux yeux de la diplomatie britannique²⁷. Rappelons enfin, pour comprendre la dimension médiatique de ce conflit, la charge émotionnelle liée à la campagne d'amputations de civils de tous âges menée par le RUF au printemps 1998²⁸.

Londres opte donc pour un engagement diplomatique accru à l'ONU. Il plaide avec succès en faveur du déploiement d'une Mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone (MONUSIL), créée par la résolution 1181 du 13 juillet 1998. Demi-mesure, car elle ne dispose ni des moyens humains ni du mandat pour imposer la paix mais se déploie dans un environnement en guerre²⁹, qui rend toute action de maintien de la paix classique (sous chapitre VI) risquée et aléatoire, cette mission s'avère impuissante face la nouvelle offensive du RUF en décembre 1998, qui le conduit dans Freetown le 6 janvier 1999. Refusant d'assu-

²⁵ Rapport final de l'Instance de surveillance de l'ONU concernant les sanctions contre l'Angola, New York, Nations unies, S/2000/1225, 21 décembre 2000, cité par Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 39.

²⁶ Les premiers articles du *New York Times* totalement consacrés à cette question du lien entre le commerce de diamant et les guerres en Afrique apparaissent le 8 août 1999, à propos du conflit sierra-léonais précisément. Du 8 août 1999 au 8 mars 2001, 18 articles de la sorte sont publiés. Ils évoquent également les mesures d'embargo discutées par le Conseil de sécurité pour étouffer le conflit sierra-léonais. Signalons par exemple : « U.S. May Try to Curb Diamond Trade That Fuels Africa Wars », 8 août 1999 ; « Diamond Wars : A special report. ; Africa's Gems : Warfare's Best Friend », 6 avril 2000 ; « Singling Out Sierra Leone, U.N. Council Sets Gem Ban », 6 juillet 2000. Voir également Sylvie Brunel « Sierra Leone : le rêve humaniste fracassé par la rente », in *Action contre la faim, Géopolitique de la faim*, Paris, PUF, 2001, p. 53-80.

²⁷ Jean-Marc Châtaigner, p. 39-40.

²⁸ Cinquième rapport du Secrétaire général sur la situation en Sierra Leone, New York, Nations unies, 9 juin 1998 (S/1998/486), p. 7-8.

²⁹ Sur les violences en cours à cette période, et notamment sur les exactions accrues par le RUF contre les populations qu'il contrôle, et qu'il traite comme une main-d'œuvre corvéable à merci dans les activités minières, militaires ou « de guerre psychologique », voir William Reno, « War and the failure of peacekeeping in Sierra Leone », in *SIPRI Yearbook 2001 : Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 149-161, notamment p. 156. Voir également le roman d'Amadou Kourouma, *Allah n'est pas obligé*, Paris, Seuil, 2000.

mer le coût politique et financier d'une nouvelle imposition de la paix en Afrique, y compris de la part de Londres, les membres permanents demandent une nouvelle négociation politique avec le RUF. Avec l'annonce d'un futur désengagement du Nigeria, les États de la région acceptent la solution négociée, pilotée par les diplomaties britannique et américaine³⁰.

La signature de l'accord de Lomé le 7 juillet 1999 entre le président Kabbah et le RUF apporte une solution de court terme. Non pas que cet accord soit considéré à l'ONU comme la fin du conflit en soi³¹, car il est immédiatement suivi par un appel du Secrétariat en faveur du déploiement d'une opération de maintien de la paix digne de ce nom, appel auquel le Conseil donne une suite favorable en acceptant la transformation de la MONUSIL en Mission des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL, par la résolution 1270 du 22 octobre 1999). Mais l'accord de Lomé permet à la délégation américaine de contourner la demande d'une opération d'imposition de la paix au profit d'un déploiement moins problématique aux yeux du Congrès américain et des autres membres permanents du Conseil, puisque inscrit dans un processus de paix déjà entamé. Les négociations que relate Jean-Marc Châtaigner, diplomate français alors en poste à New York, à propos des demandes américaines pour que la mission ne soit pas qualifiée d'opération d'imposition de la paix, tout en acceptant que son mandat soit placé sous le chapitre VII de la Charte, et que son effectif ne dépasse pas 10 000 soldats, là où le Secrétariat en demande 11 100 et en nécessiterait en réalité 15 000, semblent bien confirmer l'importance de ce facteur de visibilité domestique. Finalement, la résolution 1270 évoque le chapitre VII mais pas l'imposition de la paix, et l'effectif autorisé s'élève à 6 000 hommes³². C'est donc bien le coût *politique* de l'opération, en termes domestiques, que la délégation américaine a œuvré à minimiser.

Avec l'offensive du RUF en mai 2000 contre les Casques bleus dans différents endroits du pays, en vue d'une reconquête de Freetown, la

³⁰ Rapport spécial du Secrétaire général sur la MONUSIL, New York, Nations unies, 7 janvier 1999 (S/1999/20) ; Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 64-71 ; William Reno, *op. cit.*, p. 153. La délégation gambienne (parlant au nom de la CEDEAO), le Canada ou encore la Namibie demandaient au Conseil une réponse militaire résolue contre le RUF. Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 83. Sur le refus du gouvernement de Tony Blair d'agir de s'engager militairement, voir Comfort Ero, article cité, p. 110.

³¹ Contrairement à ce que laisse entendre William Reno, *op. cit.*, p. 154, pour qui le Département d'État était alors soucieux d'obtenir cet accord comme un victoire diplomatique qui lui permettrait de faire oublier la Sierra Leone sans rien dépenser.

³² Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 98-101.

présence onusienne dans son ensemble se trouve menacée³³. Toutes proportions gardées, nous soutenons que le choix laissé ouvert par la délégation américaine aux Britanniques est le même que celui offert aux membres du Conseil, et en particulier à Paris, au printemps 1994 à propos du Rwanda. Avec l'échec de Lomé et de la MINUSIL, l'instrument onusien atteint ses limites, celles que les membres permanents du Conseil ont fixées pour stabiliser la Sierra Leone. Avec la reprise des combats, une intervention onusienne devrait se placer dans le cadre d'une imposition de la paix, ce que les membres permanents refusent. L'alternative offerte au leader britannique par les membres permanents du Conseil, et en particulier par la délégation américaine, oppose la sortie de jeu, donc le retrait des Nations Unis d'une part, à l'intervention en propre du leader d'autre part. La disposition américaine à s'investir dans l'action onusienne dans ce pays a atteint ses limites. Le choix incombe désormais à Londres.

Pour la diplomatie britannique, renoncer signifie consentir à l'abandon de « son » dossier sierra-léonais. Or la portée d'un tel choix, du point de vue des autres membres de l'ONU et du point de vue de la crédibilité de l'ONU dans son ensemble, n'est pas suffisamment relevée. Londres a effectivement accru son engagement diplomatique aux côtés du président Kabbah pour faire cesser le conflit en Sierra Leone et a mobilisé l'ONU dans cette aventure. Marquée par ses échecs antérieurs, l'Organisation est en quête d'un succès. Au début de l'année 2000, une paix réussie semble plus accessible en Sierra Leone qu'ailleurs, qu'en RDC, par exemple. La Sierra Leone devient le terrain d'espoir pour un véritable succès onusien, après un nouvel échec des forces onusiennes en Angola, qui se retirent de ce pays en avril 1999, sans avoir gagné la paix³⁴. Les prises d'otage de Casques bleus par le RUF en mai 2000 provoquent en cela une urgence à l'ONU. Non seulement convainquent-elles définitivement que le RUF ne veut pas la paix, disqualifiant les options préalablement choisies par le Conseil, en particulier l'accord de Lomé. Mais elles défient directement la crédibilité politique et militaire de l'ONU. Elles font resurgir le spectre d'une inaction internationale et d'un retrait honteux face à des violences et des exodes massifs, comme lors du coup d'État de 1997 ou après l'entrée du RUF à Freetown en 1999³⁵.

³³ Quatrième rapport du Secrétaire général sur la MINUSIL, New York, Nations unies, 19 mai 2000 (S/2000/455).

³⁴ Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 118.

³⁵ Paul Williams, « La Grande-Bretagne de Tony Blair et l'Afrique », in *Politique africaine*, 94, juin 2004, p. 116 ; Comfort Ero, article cité, p. 110.

Le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU envisage très sérieusement le retrait total de la force onusienne en Sierra Leone, alors que le scepticisme gagne la population sierra-léonaise et son Président sur l'efficacité de cette force. Cette crainte d'un nouvel échec apparaît dans un autre rapport interne de l'ONU, celui de la mission du Conseil de sécurité en République démocratique du Congo en mai 2000. Les rédacteurs de ce rapport jugent important de rappeler la situation de crise qui prévaut au même moment en Sierra Leone, au moment où le Secrétariat est invité à élaborer le cadre d'un déploiement onusien en RDC :

La décision que le Secrétaire général doit prendre au sujet du déploiement sera donc une décision complexe. La mission est au plus haut point consciente, étant donné les circonstances actuelles des opérations de maintien de la paix en Afrique et ailleurs, des risques auxquels seront forcément confrontés ceux qui fournissent des observateurs et des forces de protection. La tragédie de la Sierra Leone permet de tirer des enseignements pour ce qui est du déploiement de soldats chargés du maintien de la paix avant qu'un conflit soit arrivé à son terme. [...] Les événements en Sierra Leone jettent inévitablement une ombre sur la mission en République démocratique du Congo, mais la situation en République démocratique du Congo a ses caractéristiques propres, et l'opération de maintien de la paix doit être jugée en elle-même. Il ne faut pas laisser la Sierra Leone voiler la responsabilité de la communauté internationale en République démocratique du Congo, ni sa capacité de faire réellement la différence dans ce pays³⁶.

La solution envisagée par le Département des opérations de paix du Secrétariat de l'ONU est de réclamer au Conseil, avec le fort soutien de la délégation canadienne, le déploiement d'une force de réaction rapide pour sauver la MINUSIL. Sans succès³⁷. Le Royaume-Uni décide alors de se lancer seul dans une intervention militaire de sauvetage de la MINUSIL. L'opération *Palliser* est lancée en Sierra Leone dès le 6 mai 2000, comptant 800 hommes (puis jusqu'à 1 300), avec pour mission officielle la protection des ressortissants britanniques³⁸. Commence alors un engagement du Royaume-Uni proprement exceptionnel dans la gestion du conflit sierra-léonais. L'intervention militaire reconquiert les lieux stratégiques à Freetown (en particulier l'aéroport de Freetown à

³⁶ Rapport de la mission du Conseil de sécurité en RDC (4-8 mai 2000), New York, 11 mai 2000 (S/2000/416), p. 10 § 71.

³⁷ Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 90.

³⁸ Selon Jean-Marc Châtaigner, *op. cit.*, p. 112-113 ; Comfort Ero, article cité, p. 110-111 ; et Paul Williams, article cité, p. 116, l'envoi d'une force britannique s'inscrivait clairement, aux yeux des diplomates du Conseil de sécurité, dans une volonté de sauvetage de la MINUSIL, pour éviter un nouveau fiasco de forces onusiennes de maintien de la paix.

Lungi) pour assurer le maintien du régime du président Kabbah sur place et permettre à la MINUSIL de recouvrer ses moyens d'action³⁹. Avec les différentes victoires directes de l'armée britannique sur le RUF en 2000 et son engagement croissant en faveur de la formation de l'armée sierra-léonaise, avec enfin l'incursion malheureuse du RUF en Guinée au début 2001, qui vaut à ce dernier une contre-offensive de l'armée guinéenne sur le territoire sierra-léonais, le Conseil de sécurité accepte une augmentation des effectifs de la MINUSIL. Ils passent de 13 000 à 17 500 hommes après l'arrivée du contingent pakistanais en juin 2001 (résolution 1346 du 30 mars 2001), soit à cette date la plus importante opération sous commandement onusien dans le monde, symbole du renouveau du maintien de la paix onusien. Le Nigeria conserve une influence à travers la personne du Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations unies et chef politique de la MINUSIL, l'ambassadeur nigérian Oluyemi Adeniji.

La motivation des combattants rebelles s'écroule, finalement, et les désertions se multiplient. Les rebelles positionnés dans la région de Kambia proposent à l'ONU leur reddition et leur désarmement, qui commence le 18 mai 2001. Le processus de désarmement-démobilisation-réinsertion s'étend à l'ensemble du territoire, ce qui permet à l'ONU de déclarer officiellement la fin du conflit en janvier 2002 et d'organiser les élections réussies du 14 mai 2002⁴⁰.

Sauver la MINUSIL et contribuer grandement à offrir à l'ONU un succès a valu à la délégation britannique la reconnaissance d'un leadership incontesté sur le dossier sierra-léonais, et plus largement une image très positive et une influence dans les couloirs onusiens, en particulier en matière de conflits en Afrique. Par exemple, des experts en résolution des conflits comme Crocker, Hampson et Aall vantent cet engagement britannique dans ce conflit caractéristique des « conflits orphelins du système international » (c'est-à-dire suscitant peu d'intérêt sur la scène internationale). Et pour eux, cet engagement a bien permis

³⁹ Comfort Ero rappelle les conditions posées par les responsables militaires britanniques. Ils refusent de poursuivre les rebelles dans la brousse, sauf lorsqu'il s'agira de libérer en septembre 2000 des soldats du *Royal Irish Regiment* kidnappés par les « *West Side Boyz* », ces « solbels » qui seront écrasés par les forces britanniques. Ils refusent ensuite de placer le contingent britannique sous le commandement de l'ONU. Selon Ero, le DFID a, lui, consacré entre 65 et 70 millions de livres sterling à la Sierra Leone de 1998 à décembre 2000, essentiellement au profit du secteur de la sécurité. Comfort Ero, article cité, p. 112 et p. 114.

⁴⁰ Entretien de l'auteur avec un officier du bureau des observateurs militaires de la MINUSIL, septembre 2002, Freetown.

d'éviter ce qui s'apprêtait à devenir « un échec majeur du maintien de la paix de l'ONU » et « a créé les conditions d'un succès considérable »⁴¹.

Le rôle de leader assumé par Londres a justifié le soutien du Conseil. Le 18 juillet 2002, alors qu'il présidait le Conseil de sécurité, l'ambassadeur britannique, Jeremy Greenstock, organisa au sein du Conseil à New York un « *workshop* » en séance publique sur la région du fleuve Mano. À un moment où certains membres permanents manifestaient une relative lassitude face à une opération si importante, cette séance visait à entretenir la mobilisation des membres du Conseil en faveur de la MINUSIL et à éviter un départ précipité d'un État non encore stabilisé, en proie au retour des pratiques de corruption et menacé par les conflits au Liberia puis en Côte-d'Ivoire⁴². Lors de cet atelier en séance publique du 18 juillet 2002, présidée par la Baronne Valerie Amos, et auquel l'auteur de ces lignes assistait, l'ambassadeur de Singapour, Kishore Mahbubani, déclara :

Le [...] compliment que nous aimerions faire s'adresse au Royaume-Uni, en raison du rôle exceptionnel qu'il a joué en Sierra Leone. Je pense que ce n'est un secret pour personne que, sans son important appui, nous n'aurions pas connu aujourd'hui en Sierra Leone les mêmes succès, quand on sait la situation qui existait encore il y a au plus deux ou trois ans. Lorsqu'on écrira l'histoire, on se demandera ce qui a poussé cette nation à agir de manière si altruiste sur la scène internationale⁴³.

Outre la rétribution symbolique que cet ambassadeur a voulu apporter au Royaume-Uni lors d'une séance publique, cet ambassadeur exploita significativement ce précédent de la Sierra Leone, pour rappeler l'inaction au Liberia, dont la situation se dégradait alors de nouveau :

Nous avons réussi à créer un îlot de stabilité en Sierra Leone ; il y en a un en Guinée. Mais pour ce qui est du Liberia, à en croire Sir Kieran Prendergast, on est revenu au point de départ. Nous sommes passés de la guerre civile aux élections et à la paix pour revenir à la guerre civile. Tout le monde convient, apparemment, que tous les succès que nous avons remportés dans la zone de l'Union du fleuve Mano seront compromis si nous ne réglons pas les problèmes au Liberia. [...] l'idée se fait jour qu'il faut trouver une politique ou une autre d'engagement constructif au Liberia. Je regarde le rapport

⁴¹ Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall, *op. cit.*, p. 62 (nous traduisons).

⁴² Lors d'un entretien avec l'auteur en septembre 2002 à Freetown, Ian Stuart, chef de la mission du DFID en Sierra Leone, insista sur ces risques et les inquiétudes pour l'avenir de la Sierra Leone. Sur ce point, voir le Quinzième rapport du Secrétaire général sur la MINUSIL, New York, Nations unies, 5 septembre 2002 (S/2002/987), p. 8, § 37 ; et Paul Williams, article cité, p. 117.

⁴³ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 18 juillet 2002 (S/PV.4577 Resumption 1), p. 11.

de Human Rights Watch qu'on a laissé sur notre table. Tout le monde dit qu'il faut s'occuper du Liberia.

L'appel de Kishore Mahbubani prend une dimension nouvelle lorsqu'on sait que la reprise des combats au Liberia est due à l'apparition d'un mouvement armé (le LURD) hostile à Charles Taylor, et que Washington fut souvent soupçonné d'agir avec bienveillance à l'égard du LURD. Dans l'intervention de l'ambassadeur de Singapour, on pouvait donc lire entre les lignes l'interrogation suivante : les États-Unis eux-mêmes ne pouvaient-ils faire au Liberia la même chose que les Britanniques en Sierra Leone, plutôt que de rester passifs en espérant la victoire militaire du LURD ?

Significativement encore, la délégation américaine fut, lors de cette séance publique, la seule à rappeler que le succès actuel en Sierra Leone n'était pas applicable en tout lieu et ne pouvait donc faire figure d'exemple en la matière : « En considérant l'expérience acquise en Sierra Leone, nous pouvons examiner ces facteurs externes pour y trouver des orientations et un sens historique, mais nous aurions tort de conclure trop facilement que les leçons des événements de Sierra Leone pour les Nations unies sont universelles et peuvent être plaquées sur d'autres situations. Dans une grande mesure, chacune doit être personnalisée et adaptée aux situations uniques de chaque conflit »⁴⁴. La réponse par anticipation à ceux qui songeaient à un tel interventionnisme onusien sous leadership américain au Liberia ne pouvait être plus claire. Il faudra attendre août 2003 et le départ négocié de Charles Taylor pour voir les premiers Casques bleus (la MINUL, née de la résolution 1509 du 19 septembre 2003) se déployer dans les rues de Monrovia, avec le soutien américain⁴⁵.

La délégation britannique a ainsi apporté un succès au Conseil de sécurité et au Secrétariat de l'ONU. Elle a donné l'exemple de ce que constituait un exercice du rôle de leader dépassant les attentes des membres du Conseil soucieux du maintien de la paix de l'ONU, et ce sans susciter l'ire des délégations traditionnellement les plus hostiles à toute forme d'interventionnisme étatique « néocolonial », malgré le caractère particulièrement intrusif de son action en Sierra Leone. À certains égards, cet exemple a été poursuivi par les Français, en RDC.

⁴⁴ Documents officiels de l'ONU, New York, procès-verbal de la séance publique du 18 juillet 2002 (S/PV.4577), p. 23.

⁴⁵ Le premier Représentant spécial du Secrétaire général et chef de la MINUL fut un Américain, Jacques Paul Klein. Les commandants militaires successifs de la force sont tous nigériens (Daniel Ishmael Opande, Joseph Owonibi et Chikadibia Obiakor), ce qui traduit bien le partage des rôles entre un *lead* diplomatique américain au Conseil de sécurité et un *lead* militaire régional reconnu au Nigeria.

II. Jouer le nouveau jeu de l'influence : apprentissages français

Le succès diplomatique de Londres en Sierra Leone a montré aux délégations du Conseil de sécurité certaines pratiques désormais collectivement considérées comme acceptables, *normales*, dans la prise en charge d'un dossier de conflit. À travers la délégation française à l'ONU, Paris a en partie poursuivi cette dynamique interventionniste, en RDC cette fois, après avoir patiemment réaffirmé son influence sur ce dossier au sein du Conseil. Plus largement, on peut observer de la part des services en charge de la politique étrangère de la France un effort de renforcement de leur visibilité dans ce domaine d'action international, non sans effets bureaucratiques ambigus, et non sans risques pour les promoteurs de l'idée normative humanitaire.

A. Nouveau lead français dans les Grands Lacs

Dès janvier 1998, les relations se dégradent entre le nouveau président du Zaïre rebaptisé RDC, Laurent-Désiré Kabila, et ses anciens appuis régionaux. La guerre éclate en août, avec l'occupation militaire de l'est de la RDC par les troupes rwandaises, ougandaises et burundaises. La progression de ces troupes est interrompue par l'intervention militaire des gouvernements angolais, namibien et zimbabwéen au secours de Kabila. À l'ONU, les regards se tournent d'abord vers les États-Unis et le Royaume-Uni, étant donné leurs liens avec ces *New African Leaders* devenus ennemis. Dans un premier temps, ces deux délégations refusent que Kigali et Kampala soient désignés comme agresseurs, et font pression en ce sens sur le Secrétariat et le Conseil de sécurité⁴⁶. L'accord de paix signé à Lusaka (Zambie) le 10 juillet 1999 entre les belligérants sous la bannière de l'ONU est élaboré sous la supervision du sénateur démocrate américain Howard Wolpe. Il ouvre la voie à un déploiement militaire de l'ONU (la MONUC)⁴⁷.

⁴⁶ Les deux déclarations présidentielles du Conseil du 31 août et du 11 décembre se limitent à rappeler les principes de non-ingérence sans mentionner aucune responsabilité (S/PRST/1998/26 et S/PRST/1998/36). La première résolution du Conseil de sécurité intervient le 9 avril 1999, où la dénomination des troupes rwandaises, burundaises et ougandaises comme des « forces non invitées », par opposition aux « forces invitées » par le régime Kabila (l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe), permettait de sauver la face des gouvernements agresseurs, pour les inciter à accepter un accord de cessez-le-feu.

⁴⁷ Thierry Braspenning et Emmanuël M. A. Nashi, article cité, p. 215 et p. 222 ; Gérard Prunier, dans sa préface de l'ouvrage d'Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières*, *op. cit.*, p. 251. Le sauvetage par l'Angola, le Zimbabwe et la Namibie est motivé par des considérations géopolitiques soucieuses de la montée en force du couple Kagame/Museveni, par un rapprochement préalable du président angolais Dos Santos avec

La position américaine et britannique au Conseil devient moins confortable, cependant, à mesure que l'entente entre leurs clients s'effrite. La course aux ressources minières par les troupes ougandaises et les troupes rwandaises à Kisangani conduit à des affrontements entre elles en 1999 et 2000, ouvrant une ère de tensions nouvelles entre les deux régimes⁴⁸. Ces derniers font des victimes parmi les populations civiles et le personnel de l'ONU le 5 juin 2000. Directement défié, le Conseil de sécurité vote la résolution 1304 le 16 juin, qui désigne les responsabilités ougandaises et rwandaises, leur demandent de retirer leurs forces de Kisangani et de la RDC. Il exhorte les parties à respecter leurs engagements pris à Lusaka, y compris Kabila, jugé responsable des retards pris dans la mise en place du dialogue intercongolais prévu par l'accord.

Parmi les belligérants directs, aucun ne constitue pour la diplomatie française un client bien établi, même si Kabila bénéficie de l'appui diplomatique et financier du Congo-Brazzaville et du Gabon. Si des démarches en vue d'un rapprochement avec le président Kabila semblent engagées, côté français, lorsque le président congolais est assassiné le 16 janvier 2001⁴⁹, la ligne de l'Élysée et du quai d'Orsay vis-à-vis du processus onusien de gestion du conflit en RDC demeure la prudence. Des diplomates français alors en charge du dossier déclaraient à l'auteur de ces lignes qu'aucune suite n'était donnée par leurs hiérarchies aux lignes d'action qu'ils proposaient⁵⁰.

C'est depuis la Mission permanente de la France à l'ONU qu'est donnée l'impulsion en faveur d'un réengagement français pour la résolution du conflit congolais. Plus à même de percevoir les indécisions et les doutes à l'ONU, l'ambassadeur Jean-David Levitte, alors représentant permanent de la France à l'ONU, voit s'effriter le capital de sympathie dont jouissent les présidents ougandais et surtout rwandais, après que celui de Kabila fut également atteint par son refus de collaborer avec la mission d'enquête de l'ONU sur les massacres des réfugiés Hutu durant la guerre menée par l'AFDL en 1997⁵¹.

Laurent-Désiré Kabila, celui qui a chassé Mobutu, l'ennemi du régime angolais (car soutenant l'UNITA), et par des considérations économiques : Kabila rémunère les forces intervenant à ses côtés en leur concédant l'exploitation de ressources minières de la RDC.

⁴⁸ Bernard Leloup, « Tentatives croisées de déstabilisation dans l'Afrique des Grands Lacs », in *Politique africaine*, décembre 2004, n° 96, p. 119-138.

⁴⁹ Thierry Braspenning et Emmanuel M.A.Nashi, article cité, p. 217 ; Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières*, op. cit., p. 216-217.

⁵⁰ Entretiens avec l'auteur, Paris, septembre 2001.

⁵¹ En juillet 2002, l'ambassadeur de France à l'ONU, Jean-David Levitte, évoqua dans une réunion de travail sur la RDC à la Mission permanente de la France à New York, à laquelle l'auteur de ces lignes assistait, cette paralysie passée de l'Élysée sur ce

L'ambassadeur français n'affiche pas de nouvelles prétentions à peser sur le cours des événements au Conseil. Il s'appuie constamment sur les experts qui, au sein du système onusien, portent leur attention sur les agissements des dirigeants rwandais, burundais et ougandais en RDC (par rébellions interposées) pour convaincre le Conseil. Il en résulte la résolution 1291 du 24 février 2000, qui autorise un déploiement de 5 500 Casques bleus (essentiellement des contingents d'États proches de Paris) pour protéger 500 observateurs onusiens, et ce sous chapitre VII, pour garantir le respect des dispositions de l'accord et donc favoriser la confiance entre eux. Jean-David Levitte pousse également en faveur d'une mission du Conseil de sécurité en RDC, que le Conseil accepte en mai 2000⁵². Celui-ci réitère, à chaque nouvelle résolution après le 16 juin 2000, sa demande d'un retrait des troupes rwandaises et ougandaises de la RDC. Par ailleurs, les membres du Conseil portent leurs discussions dès 2000 sur les pratiques de pillage en cours à l'est de la RDC par les troupes armées d'occupation⁵³. Ils dépêchent une mission d'experts chargés de l'évaluation de cette exploitation illégale et de ses conséquences. Le premier rapport de ces experts démontre en avril 2001 l'implication de Rwandais et d'Ougandais proches des dirigeants de ces États dans les trafics de minerais congolais en provenance des zones contrôlées par leurs militaires rwandais et/ou des miliciens soutenus par eux. Le panel d'experts rend un second puis un troisième rapport sur la question en 2002 et 2003⁵⁴.

À ce stade, la délégation française dispose de la reconnaissance suffisante pour prendre l'initiative au Conseil contre le Rwanda, l'ancien

conflit, et l'action de sa délégation pour un nouvel investissement diplomatique français sur ce dossier. Quant à la commission d'enquête évoquée ci-dessus, présidée par Roberto Garretón, et suspendue le 17 avril 1998 devant l'incapacité des enquêteurs à travailler, voir « L'ONU confirme la suspension de ses enquêtes en République démocratique du Congo », *Le Monde*, 17 avril 1998, p. 3.

⁵² Ces missions conduisent les représentants des États membres du Conseil à se rendre sur le terrain d'une crise suivie par le Conseil, afin d'y rencontrer les principaux protagonistes locaux et régionaux. Dans celle qui a lieu en mai 2000, douze États membres sont représentés. Rapport de la mission du Conseil de sécurité en République démocratique du Congo (4-8 mai 2000), New York, Nations unies, 11 mai 2000 (S/2000/416).

⁵³ En témoigne le rapport de la mission du Conseil de sécurité en RDC, cité ci-dessus, p. 2, § 10.

⁵⁴ Rapports du panel d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo, New York, Nations unies, avril 2001 (S/2001/357), 16 octobre 2002 (S/2002/1146) et 15 octobre 2003 (S/2003/1027). Voir les articles de Benjamin Rubbers, « La dislocation du secteur minier au Katanga (RDC) », et de Jeroen Cuvelier, « Réseaux de l'ombre et configurations régionales : le cas du commerce du coltan en République démocratique du Congo », dans *Politique africaine*, n° 93, 2004, p. 21-41 et p. 82-92.

« ennemi » qui a œuvré à discréditer la diplomatie française pour l'action de la France avant le génocide de 1994. Formant une troïka avec la Belgique, les États-Unis et la France se retrouvent à nouveau en situation de « cogestion obligée » de la situation congolaise à l'ONU, sans oublier les efforts de médiation du président zambien, Frederick Chiluba, et de l'ancien président sud-africain, Nelson Mandela, puis de son successeur Thabo Mbeki, en faveur d'une implication des organisations africaines (SADC et Union africaine) dans la gestion du conflit congolais. Cette fois, néanmoins, la délégation française est en phase ascendante en termes d'influence diplomatique, assurant progressivement le *lead* de l'opération onusienne de maintien de la paix décidée par le Conseil (dans des conditions de vigilance collective certes différentes de celles de 1993 au Rwanda), avec le soutien de la délégation américaine, qui choisit de ne pas rester en première ligne sur cette question intéressant peu le Congrès et les médias américains au moment où l'ONU déploie des Casques bleus sur place⁵⁵. La délégation britannique joue le jeu du rapprochement avec les Français décidé au sommet à Saint-Malo (1998), en particulier sur les dossiers sierra-léonais et congolais. De plus, les régimes appréciés à Washington et Londres montrent en effet un profil belliqueux, déstabilisateur et prédateur, difficile à soutenir ouvertement sur la scène médiatique américaine et internationale.

Si la première mission du Conseil de sécurité en RDC en mai 2000 est menée par l'ambassadeur américain, Richard Holbrooke, les initiatives françaises au Conseil contribuent progressivement à placer cette délégation au centre du dossier, et c'est à l'ambassadeur français à l'ONU, Jean-David Levitte puis Jean-Marc de la Sablière, qu'il incombe d'organiser et de diriger les trois missions du Conseil de sécurité menées dans la région des Grands Lacs en mai 2001, avril-mai 2002 et juin 2003⁵⁶.

⁵⁵ Oliver Lanotte, *Guerres sans frontières, op. cit.*, p. 226-227. Sur le rôle sud-africain, voir Ivan Crouzel, « L'Afrique du Sud : moteur d'une nouvelle donne continentale ? », in *Politique africaine*, n° 88, décembre 2002, p. 127-128.

⁵⁶ Le Rapport de la mission du Conseil de sécurité en République démocratique du Congo (4-8 mai 2000), New York, Nations unies, 11 mai 2000 (S/2000/416), p. 5, § 33, rend compte de la décision de l'ambassadeur Levitte de profiter que la présidence du Conseil échoie à la France au mois de juin 2000 pour inviter les parties au conflit participant au Comité politique sur l'accord de Lusaka à se réunir au Conseil de sécurité à New York. Voir également les rapports des missions du Conseil de sécurité dans la région des Grands Lacs du 15 au 26 mai 2001 et du 27 avril au 7 mai 2002, New York, Nations unies, 29 mai 2001 (S/2001/521) et 13 mai 2002 (S/2002/537), et le Rapport de la mission du Conseil de sécurité en Afrique centrale du 7 au 16 juin 2003, New York, Nations unies, 17 juin 2003 (S/2003/653).

Devant le succès de la Mission permanente française la France à l'ONU, le quai d'Orsay et l'Élysée ont emboîté le pas et appuyé cette action, écartant les autocensures héritées de l'expérience rwandaise. Ils œuvrent à combattre les réticences existantes parmi les autres membres du Conseil quant aux chances de succès de la MONUC, notamment celles de la délégation américaine, qui souhaite voir le déploiement des 5 500 Casques bleus autorisé par la résolution 1291 du 24 février 2000 étalé par phases successives. Le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU révèle la valeur qu'il accorde à cette mission lorsqu'il préconise que l'effectif autorisé pour la mission soit porté à 23 900 personnes, un record pour une mission sous commandement direct du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, depuis l'ONUSOM II. Le Conseil s'arrête toutefois à 16 700 personnels (résolution 1565 du 24 mars 2005). Dans ce mouvement général, les services du Secrétaire général en RDC renouent avec l'ancienne demande française en faveur d'une conférence internationale sur les Grands Lacs pour la résolution politique des conflits entre les différents groupes à l'échelle régionale⁵⁷. Cette conférence eut lieu en 2004. Elle fut bien plus modeste et localisée que ce qui était envisagé par Paris à la suite du conflit rwandais.

Sur ce dossier, il a suffi, si l'on peut dire, à l'ambassadeur Levitte de convaincre ses homologues d'accepter de voir ce qui, auparavant, n'était pas aussi visible, et que nombre d'entre eux n'étaient pas disposés à voir de toute façon, en vertu du poids de l'échec international face au génocide. Le soutien indéfectible du Royaume-Uni au président Paul Kagame, en particulier sous l'impulsion de Clare Short, chef du DFID jusqu'en mai 2003, illustre en partie cette mauvaise conscience. Certes, des circonstances qui ont beaucoup à voir avec la position américaine favorisent ce nouveau climat de réprobation face au Rwanda, et donc les nouvelles opportunités d'influence qui s'ouvrent à la diplomatie française. Le changement de l'équipe gouvernementale à la suite de l'élection de George W. Bush a privé Kigali de ses interlocuteurs américains habituels, réputés affectés par le génocide, sans négliger l'intérêt économique dans ces relations passées avec les exportateurs rwandais de

⁵⁷ Voir le Troisième rapport spécial sur la MONUC, New York, Nations unies, 16 août 2004 (S/2004/650), p. 32, § 120 ; et le Quinzième rapport du Secrétaire général sur la MONUC, New York, Nations unies, 25 mars 2004 (S/2004/251), p. 20, § 73. Le 17 novembre 2003, le Secrétariat remet un rapport spécifiquement consacré à la préparation d'une conférence internationale pour les Grands Lacs (S/2003/1099).

minerais extraits des sous-sols congolais, dont le désormais célèbre coltan (colombo-tantanite)⁵⁸.

Un autre événement favorable est le changement politique à la tête de la RDC, après assassinat de Laurent-Désiré Kabila le 16 janvier 2001. Son fils et successeur, Joseph Kabila, montre davantage de dispositions à coopérer avec les « gestionnaires » internationaux du conflit. Une visite de dix-huit capitales à la suite de son accession au pouvoir lui attire une image positive. La France et la Belgique se rapprochent rapidement de lui, et il œuvre avec succès à normaliser ses relations avec le Département d'État américain. Dans son quinzième rapport sur la MONUC, le Secrétaire général commence son propos en remarquant que le gouvernement de Joseph Kabila « a renforcé son image sur la scène internationale », ce qui se traduit par un appui financier international accru. Et ce n'est certainement pas un hasard si c'est à Paris que les membres du groupe consultatif pour la RDC (des bailleurs de fonds gouvernementaux et intergouvernementaux) se sont réunis en décembre 2003 pour confirmer leurs contributions financières pour un montant de 1,1 milliard de dollars pour 2004 et 1,2 milliard de dollars pour 2005, les annonces totales s'élevant à 3,9 milliards de dollars pour la période 2004-2006⁵⁹.

Très significativement, la reconquête d'une influence française au Conseil sur la question congolaise n'a pas emprunté la voie d'un appel à une intervention humanitaire pour les populations congolaises victimes du conflit. On le perçoit ici, apporter un éclairage fort sur une situation humanitaire difficile n'a de sens que si l'« éclaireur » se sait désireux mais aussi *capable* de répondre à cette situation. Par un tel éclairage, en effet, une diplomatie œuvre à susciter un « problème » dans l'esprit de ceux qu'elle veut rallier à sa cause ; or cet éclairage ne pourra produire l'effet escompté si l'origine de cet appel constitue un problème plus grand encore aux yeux des autres diplomaties, si elles ne peuvent aisément reconnaître à cette diplomatie la position de « secouriste » humanitaire. À l'inverse, une fois le *lead* reconnu à cette diplomatie par le Conseil, la réponse aux considérations humanitaires les plus visibles sur ce dossier apparaît comme une attente collective partagée au sein du

⁵⁸ Ce minerai, exploité au Kivu et exporté *via* le Rwanda vers les États-Unis et l'Europe, constitue un enjeu de la guerre en RDC. Roland Pourtier, *op. cit.* p. 226-227.

⁵⁹ Quinzième rapport du Secrétaire général sur la MONUC, New York, Nations unies, 25 mars 2004, S/2004/251, p. 2, § 4. Le rapport indique en particulier les accords de coopération entre Kinshasa et Pretoria (en matière de défense, d'éducation, de tourisme, d'extraction minière) et le voyage de Joseph Kabila à Berlin, Bruxelles, Londres et Paris en février 2004. Voir également Jean-Philippe Rémy, « République démocratique du Congo », *Bilan du monde*, édition 2002, p. 97.

Conseil. Dans le cas de la RDC, l'ONU apporte cette réponse lorsqu'il s'agit de protéger par la force l'acheminement de l'assistance humanitaire (abris et vivres) nécessaire aux personnes déplacées, ou plus exactement à ceux parmi les 3,4 millions de déplacés qui connaissent les situations les plus difficiles (dans le sud-Kivu notamment) et/ou qui sont accessibles aux personnels de la MONUC à mesure que celle-ci se déploie dans les régions affectées par la guerre. De même la mission onusienne fournit-elle une assistance logistique aux opérateurs humanitaires présents⁶⁰. Il ne vient plus à l'esprit de personne d'invoquer une « ingérence humanitaire » en RDC, que ce soit à titre publicitaire ou au contraire dénonciateur. Pourtant ce volet de l'action de la MONUC n'est pas fondamentalement différent de l'action de ces bataillons de Casques bleus protégeant les convois humanitaires durant la guerre en Bosnie au début des années 1990. Le mandat s'est, lui, nettement renforcé.

Comme au Rwanda, néanmoins, les troupes onusiennes ne sont pas en mesure de s'interposer lors d'affrontements sérieux ou de massacres. La MONUC se trouve confrontée en mai 2003 à une multiplication des affrontements dans la province de l'Ituri entre milices Hema et Lendu, et des exactions commises par ces milices acquises au principe d'extermination des groupes ethniques ennemis contre les populations civiles, et en particulier contre les femmes, mais aussi contre les observateurs militaires de la MONUC. Cette flambée de violence intervient alors que les troupes ougandaises qui occupaient cette zone et sa capitale Bunia viennent de se retirer, laissant un vide que la MONUC n'a pas les moyens de combler. Les attaques des milices ngiti et lendu contre les milices hema tuent 420 civils, et 380 cas de violations des droits de l'homme à l'encontre de civils, des femmes souvent, sont signalés⁶¹. Or ce retrait ougandais était un objectif prioritaire de l'ONU. Les violences qui s'amplifient et gagnent une visibilité nouvelle en Ituri en 2003 menacent la crédibilité de la MONUC, déjà mise à mal sur le terrain après les combats entre Rwandais et Ougandais en mai et juin 2000, une MONUC dont le mandat lui enjoint expressément de protéger les populations civiles. Colette Braeckman voit « l'ombre du Rwanda plane[r] sur l'Ituri »⁶².

⁶⁰ Quinzième rapport du Secrétaire général sur la MONUC, *op. cit.*, p. 14, § 50-52.

⁶¹ Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la MONUC, New York, Nations unies, 17 novembre 2003 (S/2003/1098), p. 1, § 3 ; Alphonse Maindo Monga Ngonga, « "La républiquette de l'Ituri" en République démocratique du Congo : un Far West ougandais », in *Politique africaine*, n° 89, 2003, p. 181-192.

⁶² « L'ombre du Rwanda plane sur l'Ituri », *Le Soir*, 23 mai 2003, cité par Olivier Lanotte, *Guerres sans frontières*, *op. cit.*, p. 231.

Face à ce risque d'échec de la MONUC, Paris accepte ce qui était inenvisageable quelques années auparavant, un nouveau déploiement militaire à visée « humanitaire » dans la région des Grands Lacs. Mais cette fois, contrairement à *Turquoise*, on n'assiste pas à un déferlement de déclarations d'hommes politiques français dans les médias internationaux visant à vanter le courage du soldat français transformé en sauveur de l'humanité. La conduite des événements se conforme davantage aux préférences traditionnelles de la diplomatie française. L'important est d'unir les forces autour de ce projet interventionniste. Contre ces milices, et surtout contre l'*Union des patriotes congolais* (UPC) qui contrôle la ville de Bunia, et contre son rival, le *Rassemblement congolais pour la démocratie* (RCD-Goma, pro-rwandais), qui souhaite la lui reprendre, Paris négocie avec le Secrétariat les modalités d'une intervention armée pour protéger les civils de Bunia et faire cesser les exactions et restaurer l'ordre au profit de l'autorité du gouvernement congolais et de l'administration intérimaire en Ituri, « seule autorité légitime de l'Ituri » selon le Conseil. Il décide donc d'assumer son rôle de leader militaire sur le modèle britannique en Sierra Leone, l'objectif étant d'y restaurer l'ordre civil grâce à un déploiement de forces bien équipées et entraînées d'une durée de trois mois, le temps qu'un contingent de Casques bleus, lui aussi crédible, prenne la relève à Bunia puis dans la province⁶³.

Les décideurs français profitent de l'implication forte de la Belgique sur ce dossier pour mobiliser ensemble les ministres européens et les services de la politique de sécurité et de défense commune à la Commission européenne à Bruxelles. Le gouvernement allemand y voit le théâtre d'expérimentation pour l'*Eurocorps* en matière de gestion des crises extérieures, et soutient la démarche. L'Union européenne suit. La France prône donc avec succès la constitution d'une force multinationale sous la bannière de l'Union. Le 30 mai 2003, le Conseil adopte à l'unanimité la résolution 1484 autorisant le déploiement de cette force multinationale sous chapitre VII, et sous commandement de l'Union européenne. Outre les Français, des personnels provenant de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, d'Espagne, de Grèce, d'Irlande, d'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de Suède, mais aussi d'États alors en passe de rejoindre l'Union (Chypre et Hongrie), ainsi que d'autres États non européens soucieux de soutenir l'action du Conseil de sécurité (Canada, Brésil) et d'affirmer leur influence régionale (Afrique du Sud)⁶⁴. Mais c'est Paris qui pilote cette force multinationale, en

⁶³ Rapport de la mission du Conseil de sécurité en Afrique centrale de juin 2003, *op. cit.*, p. 4-5, § 12-14.

⁶⁴ Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la MONUC, *op. cit.*, p. 2, § 6.

fournissant plus de la moitié des deux mille hommes qui composent la force. Le chef de cette opération *Artémis* est un Français, le général Bruno Neveu, et l'état-major d'*Artémis* est situé à Paris, même si c'est à Bruxelles que le général français doit rendre compte des opérations.

Après un mois de présence de la force à Bunia, les massacres n'ont plus cours à Bunia même, et l'administration intérimaire de l'Ituri peut se constituer. En juillet, pourtant, un communiqué de presse et un rapport de MSF évoquent la fuite de nombreux civils sous la pression des miliciens, et la présence de 250 000 personnes qui errent autour de la zone d'intervention d'*Artémis* sans aucune aide de la force, jugée par l'ONG inefficace du point de vue proprement humanitaire⁶⁵. Du point de vue politique, toutefois, cette action militaire a voulu marquer la présence de la « communauté internationale » aux côtés d'une administration intérimaire vouée à s'intégrer au processus national de transition, au profit du rétablissement de l'autorité de l'État congolais, au moment où les forces ougandaises quittaient Bunia et où le RCD-Goma semblait bien décidé à profiter de ce départ des Ougandais pour les remplacer et ainsi poursuivre son extension militaire.

Autre effet important, l'opération franco-européenne a permis de rallier tous les membres du Conseil à la nécessité d'un déploiement important et rapide de Casques bleus en Ituri. Le Conseil autorise le 28 juillet (résolution 1493) le déploiement d'une brigade de la MONUC en Ituri à même de relayer la force multinationale dans l'exécution de certaines tâches, en même temps qu'il décide d'un embargo sur les livraisons d'armes pour le sud-Kivu, le nord-Kivu et l'Ituri. Au 1^{er} septembre, date du transfert officiel des pouvoirs de la force multinationale à la MONUC, 2400 Casques bleus bengalais et pakistanais sont déployés à Bunia⁶⁶. Selon des diplomates français, il faut le souligner, cette action onusienne a profité de la disposition favorable de Washington à dépasser la crise qui a secoué l'ONU lors de l'intervention américano-britannique en Irak par un signal fort au profit du maintien de la paix onusien en Afrique.

⁶⁵ MSF, *Ituri : Unkept Promises ? A Pretense of Protection and Inadequate Assistance*, New York, 25 juillet 2003, p. 11-13.

⁶⁶ La force multinationale se retire totalement le 15 septembre. Au 17 novembre 2003, la brigade de la MONUC en Ituri compte quatre bataillons, soit 4 800 militaires (Bangladesh, Inde, Indonésie, Pakistan, Népal et Uruguay), alors que la situation en matière de sécurité à Bunia n'a pas connu de détérioration sérieuse depuis le départ de la force multinationale, selon le Secrétariat. Ce dernier constate en mars 2004 que la présence de cette brigade onusienne en Ituri permet le retour des personnes déplacées. Quatorzième rapport du Secrétaire général sur la MONUC, *op. cit.*, p. 2-3, § 7-8.

En tout état de cause, l'intervention a, comme dans le cas britannique en Sierra Leone, était envisagée – et cette fois explicitement demandée par Kofi Annan – en réponse au risque de discrédit encouru par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour sa mission en RDC, entre un risque de paralysie portant flanc aux critiques de sélectivité disqualifiant le récit humanitaire accolé au maintien de la paix onusien, et un risque d'enlèvement sur le terrain au cœur d'une « crise humanitaire » médiatisé face à laquelle l'ONU paraîtrait totalement impuissante. Une telle protection à la charge du leader, parce qu'elle répond à ces deux ensembles d'attentes, facilite le volontarisme du Conseil de sécurité, comme l'a prouvé le relais onusien apporté à *Artémis* sous impulsion française avec le soutien de Washington et du Secrétariat. Après *Artémis*, la MONUC n'a pas été abandonnée par les contributeurs de troupes. La force onusienne a même connu une phase de renforcement de ses capacités pour assurer le relais de la force européenne. En juillet 2003, les responsables de la communication à l'ONU s'emparent de cette expérience comme marque d'un renouveau de la MONUC en RDC et plus largement d'une efficacité nouvelle des opérations onusiennes : « Plus récemment, l'ONU a bénéficié de l'appui d'organisations partenaires dans le maintien de la paix à des moments critiques pour combler le manque de troupes et pour renforcer ses capacités de réaction rapide. En juillet 2003, l'Opération Artémis mise sur pied par l'Union européenne en République démocratique du Congo a permis de stabiliser la situation à Bunia, dans la province de l'Ituri, où les populations subissaient les attaques de groupes armés. Cette opération conduite par la France et autorisée par le Conseil de sécurité pour une période de 90 jours a endigué la violence, débarrassé les rues des éléments armés, sauvé des milliers de vies et a préparé le terrain pour l'arrivée de la brigade de l'Ituri de la MONUC, qui a été déployée avant le retrait des forces de l'Union européenne ». Le propos poursuit en citant la force multinationale qui appuie la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), et en valorisant le rôle similaire que les organisations régionales africaines tendent à jouer de façon croissante, au Liberia et en Côte-d'Ivoire en ce qui concerne la CÉDEAO, ou encore au Burundi (et aujourd'hui au Darfour) en ce qui concerne l'Union africaine⁶⁷. Depuis 2003, la poursuite de combats entre groupes armés en RDC, comme durant l'hiver 2007, vient tempérer cet optimisme pour l'avenir du pays. Mais au plan diplomatique, la diplomatie française a joué son rôle de leader du dossier. Elle a fortement plaidé auprès de ses partenaires allemands pour l'organisation d'une

⁶⁷ Document officiel du département de l'Information des Nations unies, *Nations unies, maintien de la paix. Face à de nouveaux défis*, déjà cité, p. 11.

nouvelle opération armée de l'Union européenne en RDC de juin à décembre 2006 (l'EUFOR RDC), une opération composée pour l'essentiel de contingents français et allemands et destinée à assurer la sécurité lors des élections organisées en juillet 2006⁶⁸. Les Français ont même obtenu des Allemands que ces derniers assurent à leur tour le rôle d'État-cadre de cette opération au plan militaire.

Artémis semble démontrer en outre que l'interventionnisme humanitaire de la part du leader a semblé normal aux autres membres du Conseil de sécurité, comme si cela faisait partie de ses attributions, de son rôle, voire de sa responsabilité, dès lors que les garanties suffisantes étaient apportées, que les partenaires étaient nombreux et que le leader usait avec parcimonie d'une rhétorique salvatrice humanitaire pour sa propre glorification.

B. Une nouvelle quête de visibilité au cœur d'une compétition internationale renforcée

Depuis le début des années 2000, l'ONU bénéficie d'un nouveau soutien de ses activités de maintien de la paix. Le rapport de Lakhdar Brahimi de juillet 2000 a fixé certaines orientations qui restent valorisées par les acteurs dans leur définition des modes d'action idéaux. De façon plus contingente, Washington a obtenu la baisse de sa quote-part dans le budget ordinaire et le budget des opérations de paix de l'ONU, ce qu'il demandait depuis la fin des années 1980. Aussi, la première puissance mondiale a montré un activisme militaire accru libéré du cadre diplomatique onusien, suscitant des inquiétudes telles que l'Administration américaine a jugé nécessaire d'adresser quelques signes de bonne volonté multilatérale et d'apaisement à l'égard des membres du Conseil de sécurité et des promoteurs diplomatiques du maintien de la paix onusien (Union européenne, États scandinaves, Canada, principaux contributeurs de troupes, etc.).

En avril 2008, dix-sept opérations de maintien de la paix pilotées par le Département des opérations de maintien de la paix au Secrétariat de l'ONU mobilisent plus de 88 000 personnels en uniforme (74 500 soldats, 11 000 policiers, 2 500 observateurs militaires), plus de 5 000 personnels civils internationaux, et 12 600 personnels civils locaux, soit plus de 107 000 personnels au total. Parmi ces opérations de maintien de

⁶⁸ Voir Marta Martinelli, « Les opérations EUPOL et EUSEC au Congo : l'UE entre engagement et apprentissage », in Barbara Delcourt, Marta Martinelli et Emmanuel Klimis (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles/Institut d'études européennes, 2008 ; et Éric Remacle, Valérie Rosoux, Léon Saur (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Du conflit à la paix ?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007.

la paix, cinq sont déployées en Afrique subsaharienne, totalisant 55 000 personnels en uniforme. Le coût annuel des opérations de maintien de la paix est ainsi remonté à 3 milliards de dollars en 2001, pour atteindre 6,8 milliards de dollars lors de l'exercice couvrant la période entre juillet 2007 et juin 2008⁶⁹. Doit être également notée la mise en place depuis 2002 d'un système de réserve stratégique de forces et de moyens en attente à disposition de l'ONU, via l'élaboration d'un fichier des ressources des États membres (personnel militaire et civil spécialisé, matériel et équipement) à la disposition des opérations de maintien de la paix, en vue d'un déploiement de troupes dans un délai de 30 à 90 jours après la décision du Conseil de sécurité d'établir une mission de maintien de la paix, et *via* la constitution d'un stock de matériel stratégique à la base de soutien logistique des Nations unies à Brindisi (Italie)⁷⁰.

À l'appui de ce renouveau onusien, de nombreuses leçons sont, sinon appliquées, du moins relayées. Ces réflexions, qui remontent à la deuxième moitié des années 1980 dans les secteurs en charge de l'aide au développement et de la diplomatie multilatérale, ont trait à la vitesse de réaction de l'ONU et à la nature du mandat et des moyens confiées à ses missions, mais également à une meilleure coordination entre le Secrétariat général et les agences spécialisées et les organisations régionales, et ce en intégrant de nouveaux secteurs d'activité au sein des missions, tels que l'état de droit, l'administration civile, le développement économique et les droits de l'homme, et coordonnent plus étroitement les tâches humanitaires assumées par les agences spécialisées et leurs partenaires non gouvernementaux⁷¹.

Dans un tel contexte d'accroissement des activités multilatérales, l'objectif de préserver une position d'influence sur les dossiers de conflits spécifiques exige pour une diplomatie qu'elle soit vue, connue et reconnue au cœur de ce mouvement d'activité dans son ensemble, en

⁶⁹ Voir la note d'information que fournit chaque mois le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, à New York, accessible sur : <http://www.un.org/french/peace/peace/bnote.htm> (consulté le 2 juin 2008).

⁷⁰ Nations unies, Secrétariat général, Rapport du Secrétaire général sur le concept de stocks de matériel stratégique et son application, 14 mars 2002, A/56/870, et résolution 56/292 de l'Assemblée générale, 27 juin 2002 (A/RES/56/292). Cette idée de forces en attente et de stock stratégique fut développée par le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU de Lakhdar Brahimi, *op. cit.*, § 84-169.

⁷¹ Voir, entre autres éléments de la foisonnante littérature grise existante sur cette question, OCDE, Direction de la coopération pour le développement. Comité d'aide au développement, Rapport du Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide, présidé par Niels Dabelstein, *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexe*, juillet 1999. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/11/45/2668696.pdf>.

particulier dans les enceintes multilatérales de l'ONU et des institutions financières internationales. La visibilité de cette diplomatie devient un enjeu, y compris hors des situations jugées les plus urgentes en vertu de relations politiques existantes. En vertu de sa visibilité, elle sera plus ou moins consultée, écoutée, invitée à engager ses agents parmi les personnels des structures créées pour la réalisation des opérations et programmes multilatéraux, etc. Disposer d'un appareil efficace de gestion des crises et conflits constitue, en conséquence, un intérêt – un schéma d'utilisation de ressources données générant un résultat souhaité – favorable à tout positionnement dans le haut de l'échelle de l'influence diplomatique en matière de résolutions des conflits.

Depuis la fin des années 1990, les réformes administratives qui ont touché les services de la politique africaine de la France – en particulier avec le gouvernement de Lionel Jospin – témoignent d'une prise de conscience de cet intérêt par certains secteurs décisionnels français, même si les effets sont restés, pour l'heure, limités. Caractérisés par une forte étanchéité entre eux, les services français engagés dans les crises et conflits sont priés d'apprendre à travailler davantage ensemble, de façon mieux coordonnée, à mesure que l'inefficacité de l'appareil français de « gestion des conflits » a fait l'objet de rapports et de débats. La forte renommée des organisations françaises sans frontières, qui profite également à la diplomatie française⁷², a retardé l'entrée institutionnelle de l'État dans le domaine du geste secourable, qui débute en 1985, avec la création de la Cellule interministérielle d'urgence et de veille (ou Cellur) à la suite du tremblement de terre de Mexico en 1985. Le secrétariat d'État à l'action humanitaire, créé en 1988, vient renforcer les liens entre les milieux humanitaires et la Cellur. Puis en 1992, est créé, au sein du quai d'Orsay, un Service d'action humanitaire (SAH) pour placer l'action de la France (y compris celle de la Cellur) sous le pilotage unique du ministère des Affaires étrangères. Mais la faiblesse budgétaire de ces services d'action humanitaire (60 millions de francs en 2000, par exemple) n'a jamais offert l'instrument de visibilité espéré. Même la participation financière de Paris à hauteur de 18 % du budget de la Commission de l'Union européenne, et donc de son office humanitaire ECHO, devenu l'un des premiers fournisseurs d'aide humanitaire au monde (avec par exemple 723 millions d'euros en 2007), ne s'est pas traduite en une telle visibilité dans ce domaine d'action.

Une courte séquence, observée en partie « de l'intérieur » par l'auteur de ces lignes, permet d'illustrer le propos quant à l'appareil français de gestion des crises. En 1999, la faiblesse du dispositif français

⁷² Comme le rappelait l'article de Michaël Barry « L'humanitaire n'est jamais neutre », *Libération*, 6 novembre 2001, p. 4-5.

fait débat. L'intervention internationale au Kosovo en fournit le principal prétexte. Malgré le développement de pratiques dites civilo-militaires de la part des Armées françaises à la suite de la guerre du Golfe de 1991 et de l'observation des succès de l'approche intégrée des Américains, des rapports sont élaborés à la demande du gouvernement de Lionel Jospin pour améliorer l'efficacité et surtout la visibilité des services français, signe d'investissement politique dans cette nouvelle approche de la gestion des crises, parallèlement à la réforme de la coopération française et l'absorption du ministère de la coopération par le ministère des Affaires étrangères en 1998⁷³. Menacé de perdre la prééminence dans la définition des orientations françaises au cœur des conflits, au profit d'autres services administratifs, en particulier l'Agence française de développement, le quai d'Orsay (les directions politiques du ministère des Affaires étrangères) et la rue Monsieur (la Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères – DGCID) ont dû accepter de réformer les instruments opérationnels en matière d'urgence et de reconstruction. Le Service d'action humanitaire du MAE et la Cellule d'urgence se sont transformés en 2002 en une nouvelle Délégation à l'action humanitaire (DAH). Avec à l'esprit une certaine urgence née de la nouvelle concurrence bureaucratique entre les ministères, le cabinet de Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération de 1997 à 2002, a poussé la nouvelle DGCID à s'investir dans ce nouveau domaine du post-conflit – perçu comme un « ticket d'entrée » dans les marchés de reconstruction économique et autres relations d'échange politique. Les efforts de certains responsables de la DGCID ont ainsi visé à un rapprochement avec leurs partenaires étrangers et les milieux multilatéraux, notamment pour peser dans la rédaction de documents centraux tels que le Livre blanc de Chris Patten sur la gouvernance européenne en 2001. Car la compétition pour l'influence entre partenaires-rivaux s'exerce en amont des décisions multilatérales prises, notamment dans la désignation des titulaires des postes ouverts par ces institutions⁷⁴. Significative-

⁷³ République française, Inspections générales des Affaires étrangères et des Finances, Descoueyte, François, et Vachey, Laurent, Rapport d'audit sur l'action humanitaire d'État : constat et propositions, Paris, octobre 1999 ; République française, Premier ministre, Thiberghien, F., *et al.*, *Crises, coopération et développement*, Rapport du Haut Conseil de la Coopération internationale, Paris, 23 novembre 2000 ; Robert Gaïa, *Les actions civilo-militaires*, *op. cit.*, notamment p. 23-29, p. 55-69, p. 86 et p. 99-100. Roger Fauroux, nommé président de la Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est en 1999 par Maignon pour intéresser les entreprises françaises à la reconstruction du Kosovo répéta les critiques à l'encontre du MAE, et de son Service d'action humanitaire.

⁷⁴ C'est ce que l'auteur de ces lignes a pu constater dans le travail quotidien de la Direction de la coopération technique, DGCID, durant une période d'immersion au

ment, la question du positionnement français dans ce domaine du post-conflit a fait l'objet d'une table ronde dans la conférence annuelle des ambassadeurs, en 2002, à laquelle l'auteur de ces lignes assistait.

Si les différents agents étatiques français n'ont pas, depuis 1999, transformé dans l'urgence toutes leurs routines professionnelles au profit de ce nouveau domaine d'action de plus en plus concurrentiel, les débats en cours depuis 1999 dans les administrations françaises ont bien révélé la prise de conscience de nouvelles modalités du jeu international au cœur des crises et conflits extérieurs. Dans ce jeu renouvelé, l'idée humanitaire et ses porte-parole légitimes se sont « banalisés », avec des conséquences normatives pour les deux espaces, celui des décideurs étatiques et celui des porteurs des idées légitimes utilisées.

III. Les décideurs diplomatiques et leurs récits : mesurer les pressions normatives réciproques

Les décideurs diplomatiques travaillant en milieu multilatéral comme le Conseil de sécurité de l'ONU présentent une disposition à agir face à des conflits armés extérieurs qui est en partie liée aux normes pratiques nées de la rencontre de ces espaces. C'est ce qui nous fait porter l'attention sur les différentes normes qui entourent ces décideurs, dans cet ouvrage. Et répétons-le, ces normes ne doivent être comprises en termes exclusivement éthiques, c'est-à-dire recherchées dans les marques des croyances éthiques partagées par ces décideurs. Elles doivent être identifiées en priorité à partir des risques de sanction sociale négative que l'environnement de ces décideurs fait peser sur ces derniers, en vertu des leçons qu'ils tirent de leurs observations pratiques quotidiennes et des efforts qu'ils déploient en pratique pour contourner ces risques.

Nous avons voulu montrer que l'imbrication entre l'espace diplomatique international et l'espace des acteurs de gestion des crises et conflits et des porte-parole légitimes de l'idée humanitaire génère certes de

sein de cette direction à l'été 2001. Alors directrice de la coopération technique, Mireille Guiguaz regretta ainsi que ses services ne furent pas consultés et présents dans l'élaboration de ce livre blanc. Réunion de travail de la DCT, Paris, 16 juillet 2001. Autre exemple, un voyage d'Hubert Védrine en RDC en septembre 2001 devint l'occasion pour les services de coopération de fournir au ministre des instruments de visibilité, c'est-à-dire de « bonnes idées » de coopération post-conflit assurant une présence française dans ce domaine. Réunion de travail de la DCT, Paris, 30 juillet 2001. L'importance d'une présence dans les opérations de maintien de la paix est également soulignée par Robert Gaïa, *op. cit.*, p. 48, comme objectif à atteindre des personnels militaires français chargés des ACM, pour surmonter les faiblesses constatées (à travers l'exemple de la MINUK au Kosovo, p. 80-86).

nouvelles ressources mais aussi de nouveaux risques, puisqu'elle fait dépendre la pérennité de leurs activités des récits pacificateurs et humanitaires que ces différents acteurs développent au fil de leurs échanges. C'est ce que nous allons maintenant tenter de schématiser.

Mais il faut également noter ici les risques pour l'activité humaine en tant que telle : leur pérennité en vient à dépendre toujours plus des efforts à la fois d'instrumentalisation et de protection que l'ensemble des gestionnaires internationaux des conflits veut bien fournir. Or tous les acteurs de cet espace, décideurs étatiques en tête, ne dépendent pas de la même manière de la pérennité de ce récit sur le long terme.

A. La disposition à agir au Conseil de sécurité : une nécessaire cartographie des attentes et risques afférents

La tradition du réalisme politique pointe opportunément le regard sur les individus de chair et d'os qui, dans un temps et un lieu donné, disposent des positions de pouvoir, et elle interroge les ressorts de ces positions. Contre les postulats du paradigme réaliste des Relations internationales, toutefois, nous avons insisté sur la variété des ressources institutionnelles (et non seulement matérielles) que de multiples espaces sociaux peuvent fournir au cœur de la compétition politique.

Si l'on accepte de renoncer à la perspective stato-centrée au profit d'une conception centrée sur les auteurs des décisions étatiques et sur les liens sociaux, institutionnels et normatifs qui les unissent, on dessine à grands traits un monde dans lequel des individus luttent pour la captation et la préservation de positions sociales permettant l'accès à des avantages sur autrui. Ces positions n'existent que tant qu'autrui agit comme s'il les reconnaissait, car chacune de ces pratiques d'autrui leur fournit une part des ressources par lesquelles ils ont atteint et maintiennent ces positions.

Appliqué à l'accession au rôle de décideur de la politique étrangère, ce schéma empêche de confiner *a priori* le candidat dans une trajectoire institutionnelle strictement domestique, étatique/nationale. Seules des enquêtes empiriques, au cas par cas, peuvent permettre d'établir les ressources effectivement mobilisées et leur assise sociale, c'est-à-dire les groupes qui les fournissent, souvent par la simple reproduction de comportements routiniers.

Certes on ne niera pas le poids discriminant de la nationalité dans l'accès à des fonctions décisionnelles au sein de l'État. La *préservation* des positions de décideurs de politique étrangère des États emprunte bien, quant à elle, la mobilisation de ressources et la satisfaction d'attentes entretenues dans des espaces extérieurs à la société politique,

en vue de fournir les pratiques jugées appropriées par ceux qui ont les moyens de menacer ces positions⁷⁵. Ces attentes peuvent résider dans des espaces sociaux domestiques (corps électoral, autres détenteurs du pouvoir d'État, élites d'opinion nationales, agents économiques, etc.) ou extérieurs à la société étatique (bailleurs de fonds et investisseurs étrangers, diplomaties étrangères, ingérences de gouvernements étrangers qui peuvent aller jusqu'à l'offensive militaire et l'occupation, etc.), voire les deux à la fois (espaces intergouvernementaux), ou enfin dans des espaces sans égard pour les frontières étatiques (espaces transnationaux).

En témoigne la carrière des décideurs diplomatiques, en faveur de laquelle tant d'efforts sont fournis en vue d'éviter les « coups » les plus sérieux. Dans le circuit de recrutement des diplomates français, la réussite du concours de conseiller des Affaires étrangères promet une nomination future au titre d'ambassadeur de France. Encore faut-il obtenir quelque résultat jugé positif par le ministre de tutelle ou par ses pairs lorsqu'on occupe cette position d'ambassadeur. Nous avons montré combien ces résultats dépendaient aussi de positions informelles captées dans l'arène diplomatique internationale. La position de *leader* sur une situation de conflit donnée au Conseil de sécurité de l'ONU permet ainsi de gagner en influence dans cette arène multilatérale, donc de capter de nouvelles ressources propres à cette arène. Ces ressources permettront à la diplomatie de l'État leader de gagner davantage l'attention des parties au conflit, donc d'influer sur la résolution politique (et militaire) du conflit, donc d'attirer les sollicitations des autres États de la région, et ainsi de renforcer sa crédibilité comme garant de l'ordre régional ou comme protecteur des amis de la région.

Mais ici, un accident de parcours jugé grave peut contrarier la carrière d'un diplomate, parallèlement à d'autres dimensions telles que l'appartenance à des groupes influents en compétition au sein de chaque diplomatie. De même, pour certains États offrant peu de perspectives à leurs hauts fonctionnaires, les ambassadeurs nommés au poste de représentant de leur État au siège de l'ONU à New York savent qu'ils peuvent espérer se distinguer auprès des diplomaties et des services les plus influents au sein de l'ONU et se voir directement recrutés par l'Organisation à des conditions bien plus favorables (par exemple,

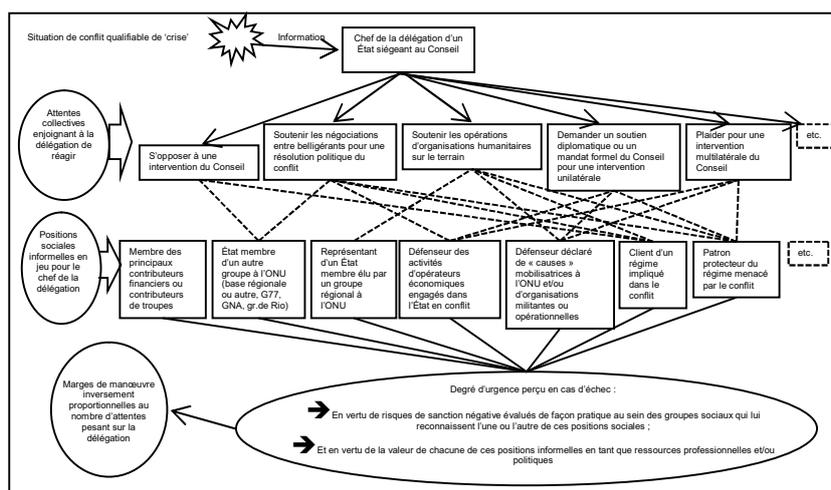
⁷⁵ Rappelons que la sanction négative exercée par des agents procède d'une mobilisation expresse de ressources pour menacer les positions des décideurs de politique étrangère (comme de tout autre agent), mais elle procède aussi, et de façon autrement plus fréquente, par le renoncement à des comportements par lesquels ces agents fournissaient à ces décideurs une ressource nécessaire à la préservation de leurs identités. Un tel renoncement peut se produire après que ces agents perçoivent de façon pratique de nouveaux risques de sanction sociale négative que ces comportements leur feraient désormais courir.

l'ancien ambassadeur nigérian, Ibrahim Gambari, aujourd'hui Conseiller spécial de Ban Ki-moon pour le Myanmar, parmi bien d'autres exemples). Remémorons-nous même le cas d'Ahmed Tejan Kabbah, ancien fonctionnaire du PNUD devenu président de la Sierra Leone, ce qu'il n'aurait *a priori* pu rêver devenir sans le soutien des membres du Conseil de sécurité.

Mais une telle promesse requiert de fournir un ensemble de garanties, de répondre à un ensemble d'attentes portées par ces acteurs les plus influents ou nombreux avec le consentement (ou la résignation) des autres. En cas d'échec, c'est non seulement la porte donnant accès à ces opportunités de carrière à l'ONU qui se ferme, mais c'est parfois le poste même d'ambassadeur à l'ONU qui est perdu, puisqu'il n'est en effet pas si rare que des décideurs d'un État influent exigent de partenaires en général moins influents qu'ils renvoient leur ambassadeur en poste à l'ONU. Ainsi, agir dans le cadre de ce qui est attendu comme acceptable par ces décideurs influents fait partie des déterminants pour la suite de la carrière de cet ambassadeur dans son propre système diplomatique national.

Le graphique suivant résume les positions sociales propres à l'espace du Conseil de sécurité de l'ONU qui ont été traitées au long de ce travail et les attentes qui peuvent en résulter dans la gestion des conflits armés.

Figure 2 : Environnement normatif des décideurs diplomatiques à l'ONU confrontés à des conflits armés



© David Ambrosetti

La disposition du représentant permanent d'un État membre du Conseil à répondre par telle ou telle pratique à une situation de conflit armé extérieur doit ainsi être comprise en vertu d'une telle cartographie des positions sociales informelles qui lui sont reconnues à ce moment précis, et des attentes et risques qui en découlent pour la préservation de ses positions. Appliqué à chaque État membre et répété au fil des situations de conflits armés, un tel travail permettrait d'identifier les positions et attentes qui ont le plus déterminé les réponses du Conseil de sécurité aux conflits armés, selon les époques, les types d'États, les profils des représentants permanents et les situations envisagées. Ce n'est qu'au vu d'une telle analyse que l'on pourra mesurer l'impact du récit humanitaire et des défenseurs de l'idée humanitaire à l'ONU, c'est-à-dire la réalité et la portée des normes pratiques accompagnant l'expansion de ce récit et modifiant les pratiques des décideurs diplomatiques ayant exercé à l'ONU en charge des questions de paix et sécurité.

Nous sommes là loin de l'usage de la norme comme instrument d'analyse de l'interventionnisme pacificateur dans les théâtres de crises et conflits extérieurs, tel que nous le décrivions au premier chapitre. Et pourtant, cela reste une analyse axée sur la norme, sur l'environnement normatif des acteurs dont les choix déterminent les activités d'une organisation comme l'ONU. Il devient possible d'évaluer, au cas par cas, la pression normative que des attentes liées au récit humanitaire (et à l'enjeu de protéger ce récit) génèrent pour la reproduction de positions décisionnelles données, par rapport à d'autres attentes et d'autres récits légitimateurs utilisés par les détenteurs de ces positions décisionnelles. C'est ce que nous avons tenté de faire tout au long de ce travail, à propos des décideurs diplomatiques français en charge de la gestion des conflits armés dans l'Afrique des Grands Lacs au Conseil de sécurité de l'ONU. Il est temps de tirer quelques conclusions connexes à propos de l'action humanitaire en tant que telle.

B. Agents étatiques et agents humanitaires : les risques de l'humanitaire d'État

Le récit humanitaire n'a pas quitté l'horizon des fonctionnaires de l'ONU en charge des nouvelles opérations de maintien de la paix, à travers l'objectif plus général de protection des populations civiles, dont la fameuse *responsabilité de protéger* tant discutée par les observateurs. Mais au-delà de ces débats canoniques, les considérations humanitaires irriguent le quotidien des diplomates. Il suffit d'ouvrir n'importe quel rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la situation d'un conflit donné pour y voir systématiquement développées les rubriques « situation humanitaire » (relative à la situation des personnes déplacées et

réfugiées) et « droits de l'homme », avec également l'indication fréquente du nombre de victimes civiles lors de dégradations de la situation sécuritaire. Il est fréquent de voir des Casques bleus et personnels civils de l'ONU et des ONG partenaires prendre en charge la protection de l'acheminement de l'aide humanitaire et même sa distribution, souvent dans le cadre de programmes plus larges, sans qu'il ne vienne à personne l'idée d'invoquer une quelconque « ingérence humanitaire ». Pourtant, l'ingérence est là. Elle apparaît à la source, dès la rédaction des accords de paix (comme nous l'avons vu, à propos du Rwanda ou de la Sierra Leone en particulier), mais aussi dans l'accompagnement des nouvelles élites par les experts fournis par les « gestionnaires » internationaux des conflits pour la mise en œuvre de ces accords et des programmes de reconstruction¹.

Parfois, c'est le constat d'un nécessaire retour à la tutelle extérieure, une idée attentatoire au principe même de souveraineté des États ayant accédé à l'indépendance et aujourd'hui « en crise », en situation « post-conflit », ou des États dits « fragiles », qui imprègne les pratiques d'intervenants extérieurs, voire de façon explicite lorsqu'il s'agit du développement des administrations internationales « transitoires » instituées par l'ONU (Cambodge, Kurdistan irakien, Kosovo, Timor oriental, etc.)². Les discours des praticiens experts en témoignent. Crocker, Hampson et Aall peuvent ainsi écrire : « sometimes, what is called for is old-fashioned imperial policing or robust coercive diplomacy to suppress and contain a conflict, possibly helping to lay the groundwork for subsequent efforts to settle it »³. Comme l'argument « civilisateur », celui de la « pacification » par la victoire des normes libérales ouvre la voie à l'impatience devant la persistance des normes anti-libérales et à la normalisation du recours à la subordination politique. Il faut reprendre là les recettes « opérationnelles » proposées par le théoricien de la paix démocratique Michael Doyle dans l'usage de cette technique qu'est

¹ Une représentante du gouvernement sierra-léonais au Conseil économique et social des Nations unies, que l'auteur de ces lignes a rencontrée à l'ONU à New York en juillet 2002, n'était autre qu'une jeune diplômée britannique travaillant pour une ONG britannique et à qui son gouvernement, avec l'accord du gouvernement sierra-léonais, avait délégué la tâche de représenter ce dernier au sein de comités techniques onusiens.

² Sur cette critique, voir entre autres Roland Paris, « International Peacebuilding and the Mission Civilisatrice », article cité, notamment p. 645 ; ou encore Ralph Wilde et Barbara Delcourt, « Le retour des "protectorats". L'irrésistible attrait de l'administration de territoires étrangers », in Barbara Delcourt, Denis Duez et Éric Remacle (dir.), *La guerre d'Irak. Prélude d'un nouvel ordre international ?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2004.

³ Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall, *Taming Intractable Conflicts*, *op. cit.*, p. 26.

l'« autorité de transition ». Selon lui, cet usage peut se limiter à la construction de la confiance et à la vérification, mais, en cas d'échec, les acteurs internationaux doivent assumer *via* cet instrument un rôle de substitution vis-à-vis de l'autorité locale, et accepter le recours à la force pour affirmer son autorité⁴.

De fait, la gestion des conflits emprunte les voies d'un partenariat parfois étroit avec les autorités locales, dans des secteurs aussi sensibles que ceux de la sécurité. L'effort important fourni par la coopération britannique et les services de l'ONU pour la restructuration du secteur de la sécurité en Sierra Leone l'illustre. L'*International Military Assistance Training Team* (IMATT), sous commandement britannique, a ainsi formé les soldats sierra-léonais. De son côté, la MINUSIL a soutenu les efforts de désarmement et démobilisation des anciens combattants et de formation des forces de police (les « *CivPol* »). Et ce en dépit du caractère politiquement très sensible de ces domaines, régaliens par excellence⁵. Après les premières difficultés de coordination au sein même de la MINUSIL et entre personnels onusiens et britanniques, les rôles ont finalement été définis dans une approche plus intégrée de l'action internationale sous la houlette du Représentant spécial du Secrétaire général et chef de la MINUSIL, l'ambassadeur nigérian Oluyemi Adeniji, en étroite coordination avec les autorités de Freetown et de Londres, tant sur le plan civil que militaire. Un personnage-clé comme Alan Doss illustre cette conception intégrée de l'action onusienne en Sierra Leone : ce Britannique assumait à lui seul les quatre fonctions d'adjoint du Représentant Spécial en charge de la gouvernance et de la stabilisation, de représentant résident du PNUD, de coordinateur de l'aide humanitaire, et de coordinateur résident des agences onusiennes. En créant la Commission de la consolidation de la paix, proposée par le Groupe de personnalités de haut niveau pour la réforme de l'ONU (rapport Panyarachun), l'ONU entend offrir un instrument d'intégration réussie des différents enjeux post-conflit, sous sa tutelle⁶.

Ainsi s'instaurent des relations d'échange entre agents de ces différents espaces humanitaires, diplomatiques nationaux et intergouvernementaux, sources d'imbrication institutionnelle et normative entre eux si

⁴ Michael Doyle, « Strategy and Transitional Authority », in Stephen J. Stedman, Donald Rothchild et Elizabeth M. Cousens (dir.), *op. cit.*, p. 71-88.

⁵ Paul Williams, article cité, p. 116. Voir également OCDE, Direction de la coopération pour le développement, Comité d'aide au développement, Groupe d'étude informel sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (Conflict Network), présidé par Uvin, Peter, *L'effet de l'aide dans des situation de conflit violent*, 21 novembre 2000, DCD(2000)16, p. 14-16.

⁶ Anand Panyarachun *et al.*, *Pour un monde plus sûr*, *op. cit.*, p. 65-67.

ces échanges s'étaient dans le temps et dans l'espace. Dès lors qu'ils ont endossé ces éventuels rapprochements, les porte-parole de l'idée humanitaire doivent assurer la protection et la reproduction des récits qui les légitiment ; telles sont les principales attentes entretenues à leur égard. Par exemple, lorsque Bernard Kouchner décrit, avec une lourde charge émotionnelle, le génocide en cours au Rwanda en mai 1994 pour mobiliser les lecteurs du *Monde*, il ne peut laisser l'immense « scandale » qu'a représenté l'inaction internationale sans proposer un récit d'événements – bien réels – exaltant l'engagement humanitaire individuel parmi les personnels des organisations humanitaires, parmi les équipes françaises envoyées à ses côtés pour le sauvetage des orphelins de l'Hôtel des Mille Collines, et surtout parmi le personnel onusien, à travers la figure du général Dallaire et de ses Casques bleus. L'idéal humanitaire doit perdurer⁷.

L'ironie de cette situation est que, tant que l'idée humanitaire montre son efficacité de légitimation, elle inspire la convoitise, suscite l'imitation, la réinterprétation. Dès lors, les enjeux portés par de multiples agents, tels que les agents diplomatiques membres du Conseil de sécurité, en viennent à se disputer dans la « langue » de l'urgence humanitaire,

⁷ « [...] La Croix-Rouge internationale, dont il faut saluer le courage, a été la seule à rester. [...] »

- Quels sont les besoins les plus urgents ?
- La paix. Le cessez-le-feu. La protection des personnes menacées. A Kigali, on a recensé plus de 20 000 personnes protégées par 400 « Casques bleus » admirables représentant vingt-trois pays. Ils résistent sous les ordres du général Dallaire, le commandant canadien de la MINUAR, la Mission des Nations unies au Rwanda. Voilà un homme qui représente tout seul une part de l'honneur de l'humanité. Certains sites comme l'hôtel des Mille Collines, l'hôpital King-Faiçal, le stade et les orphelinats, sont à peu près protégés. Plusieurs autres milliers de personnes, cachées dans la ville, sont en danger de mort permanent. Des milliers d'Anne Frank qui attendent le massacre. Quant aux Oradour-sur-Glane, où des gens ont été regroupés par centaines dans des églises qu'on a arrosées d'essence avant de jeter des grenades à l'intérieur, il y en a des dizaines dans le pays. Je salue deux Français restés pour protéger les leurs, Marc Vaitter et le Père Blanchard. Quel courage ! [...]
- Quel que soit le mérite actuel des Casques bleus, on ne peut oublier qu'il y a eu, au début des événements, une démission de l'ONU.
- Bien sûr, j'ai été le premier à la dénoncer. J'ai dit partout qu'il était scandaleux qu'on se contente d'aller chercher nos compatriotes sans imposer par les armes le couvre-feu comme les pompiers tuent le feu. Ce n'est pas l'ONU qui a démissionné, c'est le Conseil de sécurité qui a refusé la résolution proposée par Boutros Boutros-Ghali. J'ai été envoyé là-bas par M. Boutros-Ghali et j'y retournerai. Les arguments sont toujours les mêmes : on n'a pas d'hommes, pas d'argent, pas de volonté politique. Après les massacres, on trouve toujours des hommes, de l'argent et une volonté politique, mais c'est trop tard. Ce qu'il faut c'est un appareil préventif, un droit de prévention des guerres. Pour Kigali comme pour Sarajevo. [...] » *Le Monde*, Un entretien avec Bernard Kouchner, 20 mai 1994, p. 1.

dans le registre compris et validé par les porte-parole de l'idée humanitaire. Le « langage » de l'urgence humanitaire est apparu comme incontournable pour disputer des enjeux humanitaires dont les conséquences politiques constituaient l'essentiel des préoccupations des délégations les plus intéressées par les situations traitées.

Nous avons vu que les agents diplomatiques à l'ONU plaident aujourd'hui pour l'intégration des objectifs et de la coordination des différents intervenants. Des organisations et porte-parole humanitaires acceptent ainsi d'associer et de coordonner leurs actions avec celles de l'ONU. Dans ce contexte, entretenir de bonnes relations avec ces partenaires qui ont prouvé leur force dans l'espace médiatique lorsqu'ils accordent ou au contraire refusent l'onction humanitaire à une action étatique donnée devient un atout précieux dans la captation d'une position d'influence parmi les « gestionnaires » de crises ainsi coordonnés. Et de fait, les services en charge de la politique étrangère de la France ont bien, avec les échecs subis dans les années 1990, multiplié les passerelles avec l'espace des agents humanitaires, même si la portée actuelle de ce rapprochement doit être traitée avec prudence⁸.

Les ONG humanitaires « nationales » gagnent une nouvelle valeur dans cette compétition internationale. Des décideurs diplomatiques français ont ainsi intégré le discours libéral de valorisation de la société civile, tout en le nationalisant profondément au service de jeux d'influence internationaux renouvelés⁹, imitant en cela les diplomaties américaine, britannique, canadienne, suédoise, et d'autres, qui connaissent une forte implication de leur organisations caritatives privées dans leurs politiques extérieures. Sur de nombreuses questions, les ONG les plus influentes sont « anglo-saxonnes », c'est-à-dire qu'elles sont dirigées par des ressortissants des États-Unis ou du Royaume-Uni. D'où, par exemple, la commande d'un rapport sur *Les ONG scandinaves et britanniques, et la politique de la France en Afrique* par la Délégation aux

⁸ Des rapports interministériels ou parlementaires préconisaient de longue date (Denis-Samuel La Jeunesse en avril 1989, Stéphane Hessel en février 1990, Alain Vivien en juin 1990) l'établissement d'un organisme de réflexion permettant d'associer la société civile à la politique de coopération française, de créer un dialogue avec tous les nouveaux acteurs de ce domaine en vue de rénover cette dernière. La réforme de l'appareil français de politique étrangère entamée en 1998 a fait rejaillir cette idée, avec la création du Haut Conseil à la Coopération internationale (HCCI) le 10 février 1999. Ses soixante membres sont issus du monde associatif lié à l'urgence et au développement, d'organismes socioprofessionnels, de collectivités territoriales, de l'université, et des services de l'État concernés. Le HCCI a permis au Premier ministre de se rapprocher des attentes de ces différents acteurs.

⁹ Ghassan Salamé, *op. cit.*, p. 120, relève également cette nationalisation des actions des organisations humanitaires.

affaires stratégiques du ministère français de la Défense, remis le 15 avril 2000, pour mieux comprendre ces nouveaux acteurs dans le calcul stratégique militaire. Promouvoir la présence d'ONG françaises sur les terrains de crises (et sur la scène médiatique) comme contrepoids aux ONG anglo-saxonnes constitue selon les dires de certains décideurs français un enjeu de visibilité et donc d'influence pour la diplomatie française elle-même. Car une forte présence d'ONG françaises équivaut, dans la lecture signalétique des autres gouvernements, à une forte présence diplomatique française, et ce même quand ces ONG critiquent telle ou telle politique extérieure française. Dans cette perspective, la remise du prix Nobel de la paix en 1999 à MSF est arborée comme une victoire française.

Les décideurs de MSF affichent d'ailleurs une grande réserve devant de tels raisonnements : l'organisation se veut à l'avant-garde de cette lutte pour la préservation de la « pureté » humanitaire, cultivant autant que faire se peut son image d'indépendance politique et financière à l'égard de toute autorité publique, y compris l'ONU et ses prétentions à la coordination de l'aide humanitaire¹⁰. D'une certaine manière, l'histoire de MSF semble la contraindre à cette posture publique : c'est cet esprit à l'origine de sa capacité de dénonciation qui lui a valu la confiance de ses nombreux donateurs privés ; une trop grande connivence apparente avec le monde décisionnel politique et diplomatique menacerait cette confiance, sans parler du risque de porter un coup à sa crédibilité comme acteur impartial aux yeux des belligérants sur les théâtres d'intervention. Mais l'embarras de MSF face à un tel rapprochement témoigne d'un enjeu pratique plus profond encore, selon nous. En acceptant d'endosser les pratiques d'autres agents, en particulier d'agents étatiques, les organisations reconnues comme humanitaires lient leur sort à ces pratiques. Plus exactement, elles acceptent de partager avec ces nouveaux agents la couverture légitimatrice que leur fournit l'idée humanitaire (sans que l'on conteste ici systématiquement la réalité des conséquences positives de l'action de ces organisations du point de vue de l'idée humanitaire), et exposent cette couverture à de possibles interprétations très différentes, à une inflation de sens capable à terme de discréditer l'action humanitaire en tant que telle, de détruire la portée légitimatrice de l'idée humanitaire.

¹⁰ Par exemple, selon la coordinatrice du programme de MSF en Sierra Leone, les ONG qui, comme MSF et ACF, choisirent de maintenir leurs programmes auprès des populations habitant les zones contrôlées par les rebelles du RUF alors que les Nations unies avaient opté pour une stratégie d'étouffement de la rébellion dès l'été 2000 furent la cible de critiques de la part des milieux onusiens et humanitaires sur le terrain. Entretien avec Graziella Godain, Paris, 12 septembre 2001.

Une telle inflation a bien conduit l'ONU à placer son action sous cette seule référence de l'humanité, puis plus particulièrement encore sous le prisme de la réponse à l'urgence humanitaire. Or les échecs largement médiatisés des années 1990 n'ont pu qu'inquiéter tous les agents qui s'étaient associés à cette action de l'ONU¹¹. L'inflation apparaît dans la réappropriation de l'idée humanitaire par les armées des États occidentaux intervenant dans les conflits, qui a suscité une grande méfiance initiale dans les milieux humanitaires. L'image associant le militaire et le gamin réfugié n'a pourtant pas perdu de sa force, et l'élan du « soldat humanitaire » n'a cessé d'être exploitée par des états-majors soucieux de faciliter l'accueil de leurs troupes dans les théâtres d'intervention mais surtout de valoriser leur image dans les médias contre toute tendance à la compression des budgets militaires et aux difficultés de recrutement de personnels qualifiés¹². Et lorsque des états-majors vont jusqu'à invoquer une « guerre humanitaire », comme l'a fait l'OTAN dans sa campagne contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999, des « gardiens du temple » humanitaire se sont empressés de refuser une telle association antinomique vidant l'idée humanitaire de la substance¹³.

C. L'avenir du récit humanitaire

Revenons à notre analyse des institutions sociales inspirée par Berger et Luckmann. Les institutions sociales font tenir ensemble toute société ; elles font également tenir le pouvoir en son sein. En cela, leur reproduction et leur extension dans le temps et l'espace sont la principale préoc-

¹¹ Et il faut ajouter à ces échecs les scandales à répétition nés des abus auxquels les personnels expatriés d'ONG et de l'ONU se livrent dans les théâtres post-conflits. Le cas extrême est bien sûr l'exploitation des écarts économiques entre les expatriés (mais aussi les personnels locaux) et la plupart des habitants de ces pays à très faibles revenus à des fins sexuelles. La question est aujourd'hui prise au sérieux par les fonctionnaires de l'ONU du fait des scandales à répétition sur les abus sexuels commis par les personnels. Voir Save the Children, Csáky, Corinna, *No One to Turn To : The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, London, 2008 ; Nations unies, Al-Husseïn, Prince Zeid Ra'ad Zeid, *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies*, New York, Nations unies, Rapport remis au Secrétaire général à la demande du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 24 mars 2005 (A/59/710).

¹² Samy Cohen, *L'opinion, l'humanitaire et la guerre*, op. cit., p. 37, note en 1996 que l'image des militaires a enregistré une revalorisation importante, qui n'est pas étrangère à la dimension humanitaire croissante de leur action. Exemple récent, la revue interne aux armées françaises, *Objectif défense*, de mai 2001, n° 103, a consacré un dossier à l'humanitaire et la défense, dans lequel la dimension « salvatrice » du métier de militaire dominait.

¹³ Voir ainsi Jean-Christophe Rufin, « Les humanitaires et la guerre du Kosovo : échec ou espoir ? », in Jonathan Moore (dir.), op. cit., p. 389-424.

cupation des agents qui occupent des positions décisionnelles. Il leur faut assurer la reproduction d'un ordre qui protège du chaos, du chaos social mais aussi, et d'abord, du chaos cognitif. L'intérêt des voûtes légitimatrices est qu'elles prémunissent contre ce risque de chaos cognitif. La légitimité est le socle mouvant indispensable à cette herméneutique de la vie quotidienne. Elle protège de l'angoisse, elle constitue un lieu de la pensée où l'effort réflexif peut s'arrêter, où l'acquiescement spontané de tous est le plus probable aux yeux de chacun. Dès lors, elle requiert un travail social important destiné à assurer la reproduction des récits qui engendrent la légitimité.

Néanmoins, les récits légitimateurs restent variés, et plus ou moins segmentés. Dans les réponses qu'ils apportent aux situations de conflits extérieurs, les décideurs des politiques étrangères des États savent aujourd'hui que le récit humanitaire n'est pas le seul – loin s'en faut – à « couvrir » leurs pratiques de politique étrangère destinées à la reproduction et à l'extension de leurs positions décisionnelles étatiques. On songe bien entendu au référent national, mais aussi d'autres ressorts de l'inclusion et de l'exclusion¹⁴, ancrés dans les valeurs politiques, économiques ou sociales, dans les référents culturels, ethniques ou religieux, etc.

Autrement dit, ces décideurs étatiques ne voient pas la pérennité de leurs positions décisionnelles liée au seul récit humanitaire, contrairement aux agents des organisations humanitaires. En endossant l'entrée des États dans le domaine de l'action humanitaire, dans le cadre onusien en particulier, et ce en échange de nouvelles ressources permettant leur expansion institutionnelle dans le temps et dans l'espace, ces agents humanitaires ont accepté d'exposer le récit qui fonde leurs positions professionnelles à de nouveaux risques. Ces risques renvoient aux pratiques déployées par les États au nom de l'idée humanitaire et au jugement collectif que des espaces très larges, tels que les publics touchés par les médias à grande audience, porteront sur ces pratiques et sur l'idée humanitaire en général.

Parce qu'ils ont été nombreux à accepter l'*invitation* adressée par des décideurs étatiques (*via* leur pratique légitimatrice) en faveur d'une *rencontre institutionnelle* entre ces deux mondes, ces agents humanitaires ont pu encourager, grâce à l'appui de nombreux agents médiatiques, une *imbrication institutionnelle* durable entre eux et les agents de la politique étrangère des États dans les conflits extérieurs, au sein de cet ensemble plus large de la « gestion internationale des crises ». Un tel

¹⁴ Voir R. B. J. Walker, *Inside/Outside : International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

enchevêtrement a bien généré des idées et des attentes collectives nouvelles, exigeant même des adaptations institutionnelles de la part des décideurs étatiques et de leurs services en charge des situations de conflits¹⁵.

Mais cet enchevêtrement n'a pas permis la disparition, au sein des espaces diplomatiques, militaires ou médiatiques internationaux, de positions sociales et d'attentes collectives qui poussent les décideurs étatiques à des jeux de rivalité potentiellement incompatibles avec l'idée humanitaire, voire destructeurs pour cette dernière. L'ensemble des attentes sociales qui fondent la reproduction des États n'étant pas en totale congruence avec l'idée humanitaire, et même avec la référence à l'humanité de manière générale, les décideurs étatiques disposent de la marge suffisante pour s'éloigner de cette référence. Pour répondre aux attentes les plus urgentes pesant sur eux, ils peuvent en effet aisément convoiter des ressources dans d'autres espaces sociaux que l'espace des agents humanitaires, y compris dans des espaces profondément hostiles à la référence humanitaire.

La menace pour le récit humanitaire s'accroît lorsque (1) l'utilisation de l'idée humanitaire provoque l'apparition d'attentes toujours plus grandes de la part des agents qui, ensemble, font exister les ressources initialement convoitées, c'est-à-dire dans notre cas le Conseil de sécurité et l'ONU en général mais aussi les porte-parole légitimes de l'idée humanitaire qui acceptent d'endosser les pratiques d'États dites « humanitaires », ainsi que les élites d'opinion et agents médiatiques qui appuient ces qualifications et font entrer de larges publics dans l'audience ainsi constituée ; et lorsque (2) ces attentes toujours plus fortes contraignent la capacité des décideurs étatiques à répondre à d'autres attentes demeurées essentielles pour la préservation de leurs positions décisionnelles. Si tel espace social fournissant aux décideurs politiques des ressources primordiales pour la perpétuation de leurs positions ne voit plus dans la référence humanitaire qu'une menace pour leurs propres ressources et donc pour leurs positions, les dispositions des décideurs étatiques à fragiliser cette référence tendront à croître, et ce au profit d'autres audiences fondées sur d'autres récits.

*

Le recul de l'influence française à propos des Grands Lacs informe du poids de certains acteurs de ce domaine (Administration Clinton, président Kagamé) dans l'arène diplomatique internationale à cette époque,

¹⁵ Voir Ulf Engel, *Conflict prevention and peacebuilding in Africa : international norm diffusion and the German debate*, Leipzig, University of Leipzig, 2001, papers on Africa, n° 50, sur les réformes institutionnelles au sein de la coopération allemande.

mais aussi de l'importance du jugement réciproque au sein d'une instance multilatérale comme le Conseil de sécurité. Ce poids a pesé dans l'apprentissage de nouvelles normes de l'influence collectivement reconnues par les membres du Conseil, du fait de l'impulsion prééminente de membres très influents. Le retour de la diplomatie puis des armées françaises dans les Grands Lacs illustre cet apprentissage, que le succès précédent du Royaume-Uni en Sierra Leone rend plus lisible. Une clef de la réussite semble avoir résidé dans une forme de « responsabilisation » paradoxale des membres demandeurs d'intervention, conformément aux attentes des membres du Conseil et en particulier de Washington. Cette construction d'une nouvelle forme de *lead* diplomatique ne résulte pas, en effet, d'une volonté de renouveler et renforcer l'ONU ; il s'agit plutôt de maintenir sa valeur instrumentale tout en évitant son autonomisation et une expansion incontrôlée, suivant une logique similaire à celle qu'a présidée au recours des groupes d'amis au sein de l'ONU¹⁶. Toutefois, en vertu de ce façonnement, le maintien de la paix onusien semble moins exposé à la critique depuis les années 2000 et en particulier depuis les attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington. Ce maintien de la paix suscite une imbrication plus large d'agents et d'activités autour des enjeux de gestion internationale des conflits. Dans ce mouvement, l'acquisition d'une position d'influence consiste aussi à parler le langage le mieux partagé par ces différents agents. Dans ce langage, la référence universaliste à l'humanité et la prise en compte des « urgences humanitaires » restent prégnantes, même si elles passent par de nouveaux labels (tels que la responsabilité de protéger). La cartographie des attentes propres au Conseil de sécurité le montre. Cela exige de toute diplomatie prétendant à l'influence sur ces questions une négociation permanente avec les porte-parole de ces récits. Pour l'heure, car le récit humanitaire peut s'effondrer, incitant les décideurs étatiques à capter d'autres ressources que celles qui étaient captées par son biais.

¹⁶ Teresa Whitfield, *Friends Indeed ?*, *op. cit.*, p. 45.

Conclusion

Même lorsqu'ils traitent des situations de conflits armés aux conséquences humanitaires les plus graves, les décideurs diplomatiques à l'ONU ne sauraient perdre de vue les intérêts des États qu'ils servent. Ces intérêts ne peuvent toutefois se comprendre hors des normes partagées par les différents acteurs engagés sur ces dossiers. Dans ce domaine comme dans d'autres, les normes dominantes fonctionnent comme des balises de la reconnaissance sociale de l'influence entre pairs, entre partenaires.

Faut-il voir dans cette importance des normes une promesse de malléabilité pour ceux qui rêvent de replacer « l'éthique » au cœur de la politique internationale, à l'ONU à tout le moins ? L'invocation croissante des normes dans un large pan de la littérature récente des Relations internationales pourrait le laisser penser. Le présent ouvrage a soutenu au contraire qu'une telle promesse s'enracinait dans une interprétation très particulière de la norme, profondément idéaliste, où les notions de « valeurs », de « croyances éthiques », se voient reconnaître une portée explicative de premier plan. Conséquence de cette « désocialisation » d'un phénomène résolument social, ces utilisations du concept de norme se prêtent difficilement à l'analyse de relations de pouvoir et d'influence concrètes sur la scène internationale.

Peu y est dit des logiques bureaucratiques et des attentes partagées par les individus qui siègent au Conseil de sécurité et décident ou non du déploiement de forces internationales sous mandat de l'ONU, ainsi que des *risques* qu'ils encourent au quotidien dans leur environnement professionnel en la matière. La prise en compte des jeux diplomatiques et des « règles » de ces jeux en présence est trop rapidement abandonnée aux approches *réalistes*, au motif qu'elles auraient le monopole de l'étude des stratégies de puissance.

C'est oublier que cette quête de la puissance s'élabore en réponse à des normes pesant sur les décideurs diplomatiques, des normes avant tout *pratiques*, d'autant plus urgentes qu'elles sont porteuses d'enjeux de reconnaissance sociale et politique, de risques de discrédit et de déclassement. C'est également nier la plasticité des critères de l'influence, qui s'enracinent dans des processus mouvants d'évaluation réciproque, de jugement collectif, de *sanction sociale* par les acteurs en présence.

L'ambition de cet ouvrage fut de proposer un cadre d'analyse fondé sur la notion de *norme pratique*, inspirée de la sociologie de la pratique. Dans ce cadre d'analyse, la politique internationale se joue autour de pratiques, mais également autour des audiences des auteurs de ces pratiques, c'est-à-dire autour d'espaces qui sont « engagés » par ces pratiques, et qui y réagissent. De ces comportements – des comportements de *sanction sociale* – dépend la reproduction desdites pratiques, c'est-à-dire leur expansion dans le temps voire dans l'espace.

En ce sens, la compétition politique conduit à agir sur les idées les plus légitimes qui bornent l'évaluation normative. Mais elle agit également sur les individus qui les portent, qui composent ces audiences. En effet, l'utilisation légitimatrice d'une idée normative est utile parce qu'elle *invite* de nouveaux groupes d'individus à se saisir d'une question dont ils étaient préalablement exclus, et ce en vertu de la légitimité que ces groupes reconnaissent plus ou moins spontanément à ladite idée normative. Ces groupes d'individus porteront de nouveaux comportements, c'est-à-dire de nouvelles ressources pour ceux qui savent susciter et utiliser ces comportements. C'est là tout l'enjeu de la pratique légitimatrice : elle modifie le groupe de ceux qui reconnaissent, qui « jugent », les positions de chacun et les règles du jeu en présence (et qui, par leurs comportements quotidiens, affectent les ressources à disposition de chacun), car elle invite de nouveaux « juges » porteurs de normes différentes, plus favorables.

Le recul de l'influence de la diplomatie française à la suite du conflit et du génocide au Rwanda (1990-1994), puis les modalités de repositionnement français dès 2002 au cœur des efforts onusiens face au conflit en République démocratique du Congo sur un modèle similaire (mais non identique) au « *lead* » britannique en Sierra Leone, ont fourni le terrain de validation empirique privilégié de ces hypothèses théoriques. Parler « humanitaire », puis « gestion des crises et conflits », ou « sécurité humaine » aujourd'hui, a permis à ces diplomates de faire entrer, par une porte dérobée, de nouveaux acteurs dans le travail du Conseil de sécurité de l'ONU. Cela a permis de transformer l'*audience* instituée autour des pratiques diplomatiques et militaires dans ces situations de conflits concrètes, et d'apporter de nouvelles ressources dans le jeu coopératif et concurrentiel entre membres du Conseil.

Remodelé au cours de la deuxième moitié des années 1990, le maintien de la paix de l'ONU connaît aujourd'hui une nouvelle croissance, qui déborde l'Organisation, pour donner naissance à un ensemble institutionnel organisé autour de la « gestion internationale des crises ». Dans ce nouveau jeu, les agents qui disposent des compétences pour la sortie des conflits et la reconstruction recèlent une nouvelle valeur pour

les chancelleries. Mais ici, il ne s'agit pas que de compétence technique : ces agents sont également les porte-parole légitimes d'un récit légitimateur qui recouvre ces multiples pratiques, qui leur donnent sens, aux yeux de leurs auteurs, de leurs différents appuis et de leurs bénéficiaires. Or, le foisonnement de pratiques qui se placent sous la couverture légitimatrice de l'idée humanitaire et de ses derniers avatars (sécurité humaine, responsabilité de protéger) suscite inexorablement l'inquiétude de voir cette « couverture » s'effondrer. Ainsi, la compétition politique se porte sur des récits légitimateurs qu'on voudra modeler, mais aussi protéger (puis détruire, le cas échéant).

Ainsi, les règles du jeu concurrentiel pour la quête de positions d'influence dans ce domaine entre membres du Conseil de sécurité de l'ONU en sont sorties transformées. C'est ce qu'a voulu attester l'étude des conditions de reconnaissance collective de la position sociale informelle de *leader* sur une question donnée parmi les membres du Conseil. Des règles du jeu de reconnaissance de cette position en partie modifiées tendent, depuis le renouveau des opérations de paix de l'ONU au tournant de la décennie 2000, à faire reposer sur tout demandeur de d'opération de paix la responsabilité de garantir un minimum de protection pour cette opération face au risque de discrédit complet dans les espaces médiatiques des États principaux bailleurs de fonds de l'ONU.

Un cadre pour l'analyse théorique du changement en politique internationale se dessine ici. La reconnaissance sociale des positions d'influence procède par le truchement d'idées légitimes, qui dominent ces espaces à un temps *t*. Pour les candidats à de telles positions, l'enjeu est de percevoir ces idées, et de les mobiliser de façon crédible. Tout l'art dans la compétition pour le pouvoir consiste à se placer à l'intérieur de ces différents cadres d'idées légitimes, en jouant de leur imprécision, donc à identifier les idées, les éclairages, qui permettent un tel positionnement, source de *confort cognitif* pour les espaces sociaux grâce auxquels les décideurs perpétuent leurs positions.

Le consentement *par défaut*, par défaut de questionnement, constitue donc le bien politique que nous plaçons au cœur de cette analyse de pratiques diplomatiques et militaires dans des théâtres de conflits extérieurs¹.

¹ Dans un autre domaine, on peut établir ici un parallèle avec le champ disciplinaire des études critiques sur la sécurité lorsqu'il pointe la force de la notion de menace dans la normalisation ou déproblématisation de certaines pratiques de contrôle social. Voir ici les travaux de Didier Bigo et de la revue *Cultures & Conflits*, parmi lesquels Didier Bigo et Tsoukala Anastassia (eds.), *Illiberal Practices in Liberal Regimes : the (in)security games*, Paris, L'Harmattan (Coll. Cultures et Conflits), 2006.

Toute idée nouvelle² qui prouve sa capacité à gagner le consentement – par absence de questionnement – d'un grand nombre d'individus suscite la convoitise, comme toute autre ressource. Par le confort qu'elle sait disséminer dans de larges espaces sociaux, cette idée légitime peut devenir l'objet d'une compétition féroce pour son invocation, voire pour son appropriation exclusive au profit de la pérennité des positions de pouvoir d'un groupe d'individus stable³, certes au prix de quelques audaces interprétatives.

Dès lors, la compétition politique revient à une quête permanente d'espaces sociaux porteurs d'idées capables de générer l'acquiescement spontané dans d'autres espaces plus larges, puis à une extraction et à une exploitation de ces idées. L'extraction consiste dans nos termes à *inviter*, par une pratique légitimatrice adéquate, des groupes à rejoindre des audiences plus larges, et à s'y constituer en « juges », donc à y introduire comme seuls critères leurs idées légitimes, leurs bornes normatives. L'exploitation de ces idées revient à nouer des relations d'échange (en termes de renforcement réciproque des positions) avec ceux qui les portent, source d'un récit légitimateur potentiel. Et, comme nous l'avons noté, la permanence d'un récit légitimateur dépendra des pratiques de protection qu'adopteront ou non d'autres compétiteurs politiques et d'autres agents influents et/ou nombreux.

Toutefois, parce qu'elles sont essentiellement improvisées dans l'urgence face au risque de sanction sociale négative et de déclassement dans le feu de l'action au cœur de jeux concurrentiels, les utilisations légitimatrices d'idées normatives tendent à rendre, quand elles réussissent et sont répétées, les utilisateurs concernés dépendants des nouvelles ressources fournies par les nouvelles audiences ainsi mobilisées. Une source du changement politique sur la scène internationale tiendrait à la quête permanente d'idées légitimatrices favorables et à l'intégration des porteurs de ces idées au sein des audiences sanctionnant de fait les positions d'influence de chacun.

Ici, on constatera que la nature domestique ou internationale des audiences et des ressources convoitées ou mobilisées dans les jeux diplomatiques étudiés importe finalement assez peu. Il apparaît même que la compétition politique pousse à franchir ces frontières et à les affaiblir. À cet égard, un aspect frappant dans l'évolution retracée dans notre étude

² Porter l'accent sur la « nouveauté » de l'idée en question ne doit pas conduire à nier l'importance des idées qui préexistent au sein du groupe, et qui préfigurent et autorisent la nouvelle idée en question.

³ C'est là une définition de l'idéologie « Quand une définition particulière de la réalité en vient à être attachée à un intérêt concret du pouvoir, elle peut être qualifiée d'idéologie ». Peter Berger et Thomas Luckmann, *op. cit.*, p. 168.

est la portée des jugements émis dans les espaces médiatiques des États aux capacités interventionnistes les plus importantes, en particulier les États-Unis. Les diplomates américains ont, en effet, disséminé au cœur des négociations du Conseil leurs préoccupations pour la quête d'une acceptation, au moins molle, de la part des principales élites d'opinion américaines et de leurs publics. Autrement dit, les « réactions » des agents au sein des espaces médiatiques à grande audience constituent aussi des ressources convoitées par les agents au cœur des conflits extérieurs en question. Par un mouvement symétrique, les compétiteurs politiques nationaux (américains, français) se saisissent de ces réactions et de ces enjeux, qui deviennent des terrains d'affrontement politique domestique. Les élites politico-militaires en conflit dans des régions lointaines doivent donc compter avec les évolutions de cette politique domestique américaine, ou française (dans une bien moindre mesure), quand les réactions des élites d'opinion et des populations affectées par ces conflits face aux choix politiques américains ou français au cœur de ces conflits ne parviennent pas, elles, à s'ériger en enjeux pour les élites politiques et d'opinion américaines ou françaises.

D'une certaine façon, notre cadre d'analyse semble inspiré du raisonnement qui fonde le libéralisme en Relations internationales : les décideurs de politique étrangère ne peuvent envisager que ce que les individus qui composent leur environnement les autorisent à faire. Mais, si les institutions étatiques et les voies par lesquelles elles assurent la représentation de tels ou tels groupes de la société domestique sont un élément important de l'analyse, elles ne suffisent pas à informer de l'ensemble des « intérêts », ou plus exactement des attentes qui guident ces décideurs dans tel ou tel domaine d'action précis à un temps *t*. Les institutions qui portent ces attentes sont parfois très éloignées des institutions assurant la représentation politique des citoyens. Par définition, celle-ci ne signifie pas la consultation des représentés ou des groupes les plus influents politiquement avant *toute décision* de politique étrangère. Pour le suivi de la plupart des politiques étrangères, à l'intérieur du cadre des ratifications et autorisations prévues par les règles constitutionnelles, les pratiques quotidiennes relèvent des décideurs au sein des appareils bureaucratiques, et seuls les espaces sociaux directement et immédiatement concernés par ces politiques étrangères se manifestent pour voir leurs « problèmes » résolus.

Rien n'exige ici que ces espaces soient strictement domestiques, donc dotés des moyens politiques prévus par les institutions étatiques. Pour le dire simplement, voir un groupe d'agents affectés par un enjeu de politique internationale recourir aux ressources politiques offertes par les institutions étatiques (représentation parlementaire, saisine juridictionnelle, mobilisation partisane à des fins électorales) pour peser sur le

travail quotidien des décideurs en charge de cet enjeu constitue d'ailleurs l'exception que la règle, et ce y compris dans les États aux institutions plus démocratiques et libérales. La sociologie historique de l'État adopte d'ailleurs une perspective similaire, puisque, selon Stephen Hobden, « [historical sociology] opens the possibility of discussing the state, both as an actor in competition with other domestic social formations, and in terms of its relations with other states and with other actors in different territories. It also becomes possible to examine the ways in which states manipulate their non-domestic activities as a means of strengthening their position internally ». Et plus loin : « For historical sociologists, the social world is considered as a whole, and such a division between behavior within a society and outside is not made »⁴. Par son regard sociologique, Michel Dobry prévient également contre une certaine précipitation à distinguer le système politique et son environnement, ce qui tend à ignorer « ce qui se joue justement *dans* la multiplicité des champs sociaux différenciés, ce qui se joue entre ces champs sociaux, ce qui fait, en somme, la *complexité structurelle* de ces systèmes sociaux »⁵.

Contre les postulats réalistes des Relations internationales, nous voyons dans toute compétition politique le résultat d'une quête pour la captation et la préservation de ressources à l'appui de positions sociales. Or la puissance n'est matérielle qu'à l'échelle collective, et elle s'accompagne de ressources institutionnelles par lesquelles ladite collectivité reconnaît aux décideurs le pouvoir de manipuler cette matière collectivement réunie. En cela, ces ressources peuvent être trouvées dans des espaces composés d'agents appartenant à la même société étatique que le compétiteur, mais aussi auprès d'agents *n'appartenant pas* à cette société, c'est-à-dire dans des espaces pleinement liés à autre État, ou composés d'agents de plusieurs États, ou enfin des espaces constitués sans égard pour les États. Dans cette optique, la compétition *interétatique* apparaît principalement comme la compétition entre des individus qui, pour assurer leur position supérieure, concentrent des ressources institutionnelles que leur reconnaissent d'autres agents ayant accepté cette distinction entre nationaux et non-nationaux et l'État comme institution fondée sur cette distinction. Mais ce ne sont pas là les seuls espaces concernés : d'autres espaces plus restreints ou, au contraire, plus larges interviennent en permanence pour produire les pratiques « utiles » aux décideurs considérés.

En ce sens, nous ne pouvons appliquer, dans l'analyse, la frontière parfois si rapidement érigée entre la scène politique internationale et la

⁴ Stephen Hobden, *op. cit.*, p. 5 et p. 177.

⁵ Michel Dobry, *Sociologie des crises politiques, op. cit.*, p. 98.

scène politique domestique, et voir en l'État démocratique l'instrument d'adaptation rationnelle des objectifs extérieurs aux changements des préférences et des intérêts domestiques dominants. Car, sur un nombre considérable de choix quotidiens, ces groupes politiquement dominants ne se manifestent pas, vu l'absence d'enjeux pratiques pour eux, au profit de groupes plus restreints, « dominants » sur tel ou tel sujet uniquement. Pour l'analyste, connaître les groupes politiquement dominants dans une société étatique donnée permet seulement de baliser les choix de politique étrangère, qui devront sembler conformes aux grandes préférences exprimées par ces groupes dominants, mais cela ne permet aucunement de comprendre ces choix, au détriment d'autres, à l'intérieur de ce cadre grossier. En utilisant la typologie de Lisa Martin et Kathryn Sikkink, qui distingue l'approbation (ratification *ex post*), l'autorisation (ratification *a priori*) et l'acquiescement (acceptation non formalisée)⁶, on soutiendra que la dernière est sans nul doute la forme de « ratification » de loin la plus courante au sein des espaces qui fournissent aux décideurs politiques les ressources par lesquelles ils répondent aux attentes pesant sur eux. C'est vrai pour les espaces sociaux composés de non nationaux (qui ne disposent pas des autres moyens de ratification), alors qu'ils peuvent fournir des ressources importantes à ces décideurs politiques. Mais c'est également vrai pour l'ensemble des agents qui font la société étatique domestique : si les deux autres formes de ratification constituent des contraintes formelles grevant effectivement la marge de manœuvre des décideurs politiques, elles restent rares parmi les innombrables choix de ces décideurs ; et dans la genèse de ces deux procédures, à leurs stades les plus précoces, apparaissent également des décisions ayant fait l'objet d'un simple acquiescement par divers agents, sans autre forme de procès.

Les attentes entretenues par différents groupes d'agents vis-à-vis des décideurs de politique étrangère dépendent des enjeux, des urgences, des « intérêts » identifiés dans ce large domaine d'actions qu'est la politique internationale, c'est-à-dire des menaces que la politique internationale fait peser sur les positions de ces agents, selon l'évaluation avant tout pratique qu'ils en font. En l'absence de telles menaces perçues, ils ont moins de raisons de se manifester auprès des décideurs, dès lors que ces derniers semblent agir dans le cadre des préférences portées par la plupart de ces agents. Or, que sont ces préférences, sinon des cadres normatifs ? Quelles étaient les préférences dominantes au sein de la

⁶ Cité dans Andrew Moravcsik, « Integrating international theories and domestic theories of international bargaining », in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson et Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edge Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993, p. 27.

société française vis-à-vis du conflit rwandais, si ce n'est l'indifférence liée à l'absence de menaces pesant sur les positions des groupes politiquement dominants l'échelle nationale, compensée par une préférence diffuse favorable à des principes généraux (paix et secours humanitaire) dont les modalités d'application au cœur de la situation rwandaise ne donnaient lieu à aucune urgence, à aucun questionnement, dès lors que la simple *évocation* de ces principes était assurée par les décideurs politiques ? Dans un tel environnement de relatif désintérêt *pratique*, les seules urgences existantes (la protection de la crédibilité du patron élyséen à l'égard de ses clients africains) gagnaient un écho considérable, disproportionné par rapport au poids politique de ce groupe au sein de la société française et des innombrables domaines d'action impliquant cette dernière. Comme à l'époque coloniale, il semble que les pratiques politiques et militaires « lointaines » fournissent toujours un idéal-type de l'indifférence dans la vie politique des métropoles⁷.

⁷ David K. Fieldhouse, *Colonialism 1870-1945*, *op. cit.*, p. 26, rappelle que les systèmes coloniaux du XIX^e siècle étaient avant tout bureaucratiques, suscitant un intérêt très faible au sein du public et donc des hommes politiques des puissances coloniales qui n'en faisaient jamais un sujet de débat électoral.

Bibliographie

I. Ouvrages

- Adelman, Howard, et Suhrke, Astri (eds.), *The Path to Genocide : Uganda to Zaire*, New Brunswick, Transaction Press, 1998.
- Agir ici et Survie, *L'Afrique à Biarritz. Mise en examen de la politique française*, Paris, Karthala, 1995.
- Allison, Graham, et Zelikow, Philip, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1999 (2^e ed.).
- Almond, Gabriel A., *The American People and Foreign Policy*, New York, Harcourt, 1950.
- Ambrosetti, David, *La France au Rwanda*, Paris, Karthala/CEAN, 2000.
- Anda, Michael O., *International Relations in Contemporary Africa*, Lanham, University Press of America, 2000.
- Badie, Bertrand, et Birnbaum, Pierre, *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1982.
- Badie, Bertrand, *La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002.
- Badiou, Alain, *L'éthique*, Caen, Nous, 2003.
- Bagayoko-Penone, Niagalé, *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Balandier, Georges, *Anthropologie politique*, Paris, PUF/Quadrige, 1995 pour la 3^e éd.
- Balandier, Georges, *Le pouvoir sur scènes*, Paris, Balland, 1992.
- Balmond, Louis (dir.), *Les interventions militaires françaises en Afrique*, Paris, A. Pedone, 1998.
- Battistella, Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 (2^e ed.).
- Bayart, Jean-François, Ellis, Stephen, et Hibou, Béatrice, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Paris, Éditions Complexe, 1997.
- Bayart, Jean-François, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984.
- Beetham, David, *The Legitimation of Power*, Atlantic Highlands (N.J.), Humanities Press International, 1991.
- Bellamy, Alex, Williams, Paul, et Griffin, Stuart, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity, 2004.
- Berger, Peter, et Luckmann, Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.

- Bettati, Mario, *Le droit d'ingérence. Mutations de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996.
- Bigo, Didier, et Anastassia, Tsoukala (eds.), *Illiberal Practices in Liberal Regimes : the (in)security games*, Paris, L'Harmattan (Coll. Cultures et Conflits), 2006.
- Bloom, William, *Personal Identity, National Identity and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Boltanski, Luc, et Thévenot, Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.
- Boltanski, Luc, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié, 1993.
- Bourdieu, Pierre, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.
- Bourdieu, Pierre, *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980.
- Bourgeois, Etienne, et Nizet, Jean, *Pression et légitimation. Une approche constructiviste du pouvoir*, Paris, PUF, 1995.
- Brauman, Rony, *Humanitaire. Le dilemme*, Entretien avec Philippe Petit, Paris, Textuel, 2007 pour la 3^e éd. (1996).
- Brown, Chris, *International Relations Theory : New Normative Approaches*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Buzan, Barry, Waever, Ole, et de Wilde, Jaap, *Security : A New Framework For Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- Caillé, Alain. *Don, intérêt et désintéressement. Bourdieu, Mauss, Platon et quelques autres*, Paris, La Découverte/M.A.U.S.S., 1994.
- Châtaigner, Jean-Marc, *L'ONU dans la crise en Sierra Leone. Les méandres d'une négociation*, Paris, CEAN-Karthala, 2005.
- Chomsky, Noam, *The New Military Humanism : Lessons from Kosovo*, Londres, Pluto Press, 1999.
- Chrétien, Jean-Pierre (dir.), *Rwanda. Les médias du génocide*, Paris, Karthala, 2002 pour la 2^e éd. (1995).
- Cohen, Samy, *L'opinion, l'humanitaire et la guerre. Une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les études de défense/La Documentation française, 1996.
- Cohen, Samy, *La monarchie nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la V^e République*, Paris, Hachette, 1986.
- Corten, Olivier, *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Paris, Pedone, 2008.
- Coulon, Christian, et Martin, Denis-Constant (dir.), *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991.
- Cox, Robert, avec Sinclair, Timothy, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

- Crawford, Neta, *Argument and Change in World Politics : Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Crocker, Chester A., Hampson, Fen Osler, et Aall, Pamela, *Taming Intractable Conflicts : Mediation in the Hardest Cases*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2004.
- Dauvin, Pascal, et Siméant, Johanna, *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- de Waal, Alex, *Famine Crimes : Politics & the disaster relief industry in Africa*, Londres, African Rights & The International African Institute, 1997.
- Delcourt, Barbara, *Droit et souverainetés. Analyse critique du discours européen sur la Yougoslavie*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2003.
- Destexhe, Alain, *L'humanitaire impossible, ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, 1994.
- Devin, Guillaume (dir.), *Faire la paix : la part des institutions internationales*, Paris, éditions Pepper, 2005.
- Dezalay, Yves, et Garth, Bryant, *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et Chicago boys*, Paris, Seuil, 2002 pour la trad. fr. (2001).
- Dobry, Michel, *Sociologie des crises politiques*, Paris, Presses de la FNSP, 1992 pour la 2^e éd. (1986).
- Domestici-Met, Marie-José (dir.), *La protection armée de l'aide humanitaire*, Montpellier, Centre d'études et de recherche internationales de Montpellier, 1994.
- Douglas, Mary, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999 pour la trad. fr. (1986).
- Dyer, Hugh C., *Moral Order/World Order : The Role of Normative Theory in the Study of International Relations*, Basingstoke, Macmillan, 1997.
- Eisenstadt, Samuel N., et Roniger, L., *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.
- Elias, Norbert, *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1977 (1939).
- Elias, Norbert, *La société de cour*, Paris, Flammarion, 1985 (1939).
- Elias, Norbert, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991.
- Fieldhouse, David K., *Colonialism 1870-1945. An introduction*, Londres, MacMillan, 1983.
- Finnemore, Martha, et Barnett, Michael N., *Rules for the World : International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.
- Foucault, Michel, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, 1966.
- Foucault, Michel, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.
- Frost, Mervyn, *Ethics in International Relations : A Constitutive Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

- Füredi, Frank, *The New Ideology of Imperialism : Renewing the Moral Imperative*, Londres, Pluto Press, 1994.
- Gallhofer, Irma, et Saris, Willem E., *Foreign Policy Decision Making : A Qualitative and Quantitative Analysis of Political Argumentation*, Westport, Praeger, 1996.
- Giddens, Anthony, *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987 pour la trad. fr. (1984).
- Giesen, Klaus-Gerd, *L'éthique des relations internationales. Les théories anglo-américaines contemporaines*, Bruxelles, Bruylant, 1992.
- Giraudou, Isabelle, *Typologies des catastrophes éligibles aux interventions humanitaires de l'ONU. Étude empirique et normes*, Thèse pour le Doctorat en Droit international, Paris, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1999.
- Goffman, Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne*, 2 vol. (1. *La représentation de soi*, 2. *Les relations en public*) Paris, Minuit, 1973.
- Goldstein, Judith, et Keohane, Robert (eds.), *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1993.
- Guzzini, Stefano, et Leander, Anna (eds.), *Constructivism and International Relations : Alexander Wendt and his Critics*, Londres, Routledge, 2005.
- Hatzfeld, Jean, *Une saison de machettes*, Paris, Seuil, 2003.
- HCR, *Les réfugiés dans le monde. Cinquante ans d'action humanitaire*, Paris, Autrement, 2000.
- Hermann, Margaret G. (ed.), *Leaders, Groups and Coalitions : Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*, Oxford, Blackwell, 2001.
- Hirschman, Albert O., *The Passion and the Interests : Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, London, Harvard University Press, 1970.
- Hobden, Stephen, *International Relations and Historical Sociology : Breaking down Boundaries*, Londres, Routledges, 1998.
- Hoffman, Stanley, *Une morale pour les monstres froids. Pour une éthique des relations internationales*, Paris, Seuil, 1982 pour la trad. fr. (1981).
- Howard, Lise Morjé, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Human Rights Watch et FIDH, *Aucun témoin ne doit survivre : le génocide au Rwanda*, Paris, Karthala, 1999.
- Jackson, Robert H., *Quasi-States : Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Jones, Bruce, *Peacemaking in Rwanda : The Dynamics of Failure*, Boulder, Lynne Rienner, 2001.

- Kagan, Robert, *La puissance et la faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003.
- Kaldor, Mary, *New and Old Wars*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- Kant, *Vers la paix perpétuelle et autres textes*, Paris, Garnier-Flammarion, 1991.
- Kantorowicz, Ernst, *Les deux corps du Roi*, Paris, Gallimard, 1989 (1957).
- Keller, Edmond J., et Rothchild, Donald S. (eds.), *Africa in the New International Order : Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.
- Kennedy, Paul, *Naissance et déclin des grandes puissances. Transformations économiques et conflits militaires entre 1500 et 2000*, Paris, Payot, 1989 pour la trad. fr. (1987).
- Keohane, Robert, et Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, New York, Longman, 2001 (3^e ed.).
- Kessler, Marie-Christine, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1999.
- Kirschbaum, Stanislav J. (dir.), *La paix a-t-elle un avenir ? L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale*, Paris, Montréal, L'Harmattan, 2000.
- Krasner, Stephen D. (ed.), *International Regimes*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1983.
- Laotie, Olivier, *Guerres sans frontières en République démocratique du Congo*, Bruxelles, GRIP/Complexe, 2003.
- Laotie, Olivier, *La France au Rwanda (1990-1994). Entre abstention impossible et engagement ambivalent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007.
- Le Pape, Marc, Siméant, Johanna, et Vidal, Claudine (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006.
- Lippmann, Walter, *Public opinion and foreign policy in the United States*, London, George Allen & Unwin, 1952.
- Lumsdaine, David H., *Moral Vision in International Politics : The Foreign Aid Regime. 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Lumumba-Kasongo, Tukumbi, *The Dynamics of Economic and Political Relations between Africa and Foreign Powers : A Study of International Relations*, Westport, Praeger, 1999.
- Liotard, Jean-François, *La condition postmoderne*, Paris, Minuit, 1979.
- Machiavel, *Le Prince*, Paris, Bordas, 1990 (1532).
- Maclean, Sandra J., Black, David R., et Shaw, Timothy M. (eds.), *A Decade of Human Security. Global Governance and New Multilateralisms*, Aldershot/Burlington, Ashgate, 2006.
- Mann, Michael, *The Dark Side of Democracy : Explaining Ethnic Cleansing*, New York, Cambridge University Press, 2005.

- March, James, et Olsen, Johan, *Rediscovering Institutions : the Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- Maren, Michael, *The Road to Hell : The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York, the Free Press, 1997.
- Médecins sans frontières, Jean, François (dir.), *Face aux crises*, Paris, Hachette, 1993.
- Mercer, Jonathan, *Reputation and International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
- Minear, Larry, *et al.*, *Humanitarianism Under Siege : A Critical Review of Operation Lifeline Sudan*, Trenton, The Red Sea Press, 1991.
- Minear, Larry, Scott, Colin, et Weiss, Thomas, *The News Media, Civil War, & Humanitarian Action*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.
- Moore, Jonathan (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999 pour la trad. fr. (1998).
- Ngoupandé, Jean-Paul, *L'Afrique sans la France. Histoire d'un divorce consommé*, Paris, Albin Michel, 2002.
- Nichols, Bruce J., et Loescher, Gil (eds.), *The Moral Nation : Humanitarianism and Foreign Policy Today*, Notre-Dame, University of Notre-Dame Press, 1989.
- Novosseloff, Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- Nye, Joseph, *Le Leadership américain. Quand les règles du jeu changent*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992 pour la trad. fr. (1990).
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre, et Blundo, Giorgio (dir.), *La corruption au quotidien*, Paris, Karthala, 2001.
- Omaar, Rakiya, et de Waal, Alex, *Rwanda : Death, despair and defiance*, Londres, African Rights, 1995.
- Onuf, Nicholas, *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989.
- Ould Abdallah, Ahmedou, Entretiens avec Smith, Stephen, *La diplomatie pyromane : Burundi, Rwanda, Somalie, Bosnie...*, Paris, Calmann-Lévy, 1996.
- Pascallon, Pierre (dir.), *La politique de sécurité de la France en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- Pascallon, Pierre (dir.), *Les interventions extérieures de l'armée française*, Bruxelles, Bruylant, 1997.
- Péan, Pierre, *Noire fureurs, blancs menteurs. Rwanda 1990-1994*, Paris, Mille et une nuits, 2005.
- Perrot, Marie-Dominique (dir.), *Dérives humanitaires. États d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, 1994.
- Plantin, Christian, *L'argumentation*, Paris, Seuil, 1996.

- Polanyi, Karl, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983 pour la trad. fr. (1944).
- Pottier, Johan, *Re-Imagining Rwanda : Conflict, Survival and Disinformation in the Late 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Pourtier, Roland, *Les Afriques noires*, Paris, Hachette, 2001.
- Power, Samantha, *A Problem From Hell : America and the Age of Genocide*, New York, Basic Books, 2002.
- Prunier, Gérard, *Rwanda. 1959-1996. Histoire d'un génocide*, Paris, Éditions Dagorno, 1997.
- Remacle, Éric, Rosoux, Valérie, et Saur, Léon (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Du conflit à la paix ?*, Bruxelles, PIE. Peter Lang, 2007.
- Revet, Sandrine, *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*, Paris, Presses Sorbonne nouvelle, 2007.
- Richards, Paul (ed.), *No Peace No War : An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Oxford, J. Currey, 2005.
- Risse, Thomas, Ropp, Stephen, et Sikkink, Kathryn, *The Power of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Rufin, Jean-Christophe, *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, J.-C. Lattès, 1986.
- Ruggie, John G. (ed.), *Multilateralism matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.
- Saint-Exupéry, Patrick de, *L'inavouable*, Paris, Les arènes, 2004.
- Salamé, Ghassan, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.
- Schmitt, Carl, *La notion de politique*, Paris, Calmann-Lévy, 1989 pour la trad. fr. (1932).
- Schütz, Alfred, *Le chercheur et le quotidien. Phénoménologie des sciences sociales*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1987 pour la trad. fr. (1971).
- Senarclens, Pierre de, *L'humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- Sfez, Lucien, *La politique symbolique*, Paris, PUF/Quadrige, 1993.
- Shaw, Martin, *Civil Society and Media in Global Crises : Representing distant violence*, Londres, Pinter, 1996.
- Smith, Stephen et Glaser, Antoine, *Ces messieurs Afrique. Tome 1 : le Paris-village du continent noir*, Paris, Calmann-Lévy, 1992.
- Stedman, Stephen J., Rothchild, Donald, et Cousens, Elizabeth M., *Ending Civil Wars : The Implementation of Peace Agreements*, International Peace Academy/Center for International Security and Cooperation, Boulder, Lynne Rienner, 2002.
- Stiglitz, Joseph, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.
- Strayer, Joseph R., *Les origines médiévales de l'État moderne. Critique de la politique*, Paris, Payot, 1979 (1970).

- Tarot, Camille, *Sociologie et Anthropologie de Marcel Mauss*, Paris, La Découverte, 2003.
- Testard, Alain, *Critique du don. Études et circulation non marchande*, Éditions Syllepse, 2007.
- Todd, Emmanuel, *Après l'empire*, Paris, Gallimard, 2002.
- Verschave, François-Xavier, *La Françafrique. Le plus long scandale de la République*, Paris, Stock, 1998.
- Veyne, Paul, *Le pain et le cirque. Sociologie historique d'un pluralisme politique*, Paris, Seuil, 1976.
- Walker, R. B. J., *Inside/Outside : International Relations as Political Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- Weiss, Thomas G., et Rotberg, Robert I. (eds.), *From Massacres to Genocide : the Media, Public Policy, and Humanitarian Crises*, Cambridge (Mass.), World Peace Foundation, 1996 ; Washington, D.C. : Brookings Institution, 1996.
- Weiss, Thomas G., *Military-Civilian Interactions : Intervening in Humanitarian Crises*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1998.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Wheeler, Nicholas, *Saving Strangers : Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Whitfield, Teresa, *Friends Indeed ? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2007.
- Willame, Jean-Claude, *L'ONU au Rwanda*, Bruxelles, Labor, 1996.
- Zarka, Yves Charles (dir.), *Raison et déraison d'État*, Paris, PUF, 1994.
- Zorgbibe Charles, *La France, l'ONU et le maintien de la paix*, Paris, PUF, 1996.

II. Articles de revue et contributions d'ouvrage collectif

- Adler, Emanuel, « Constructivism and International Relations », in Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas, et Simmons, Beth A. (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE publications, 2002, p. 95-118.
- Akehrst, Michael, « Humanitarian Intervention », in Bull, Hedley (ed.), *Intervention in World Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1986, p. 95-118.
- Al Rachid, Loulouwa T, « L'humanitaire dans la logique des sanctions contre l'Irak », in *Politique étrangère*, printemps 2000, p. 109-121.
- Ambrosetti, David, « S'opposer aux États-Unis au Conseil de sécurité. L'argumentation contre la puissance dans les négociations multilatérales », in *Études internationales*, vol. 35, n° 3, 2004, p. 469-494.

- Anderson, Perry, « The Absolutist States of Western Europe », in Held, David, *et al.* (eds.), *States and Societies*, Oxford, Martin Robertson, 1983, p. 137-150.
- Aning, Emmanuel Kwezi, *Managing Regional Security in West Africa : Ecomog, Ecomog and Liberia*, Copenhagen, Centre for development research, Working paper 94.2, 1994.
- Aron, Raymond, « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de Science politique*, vol. 17, 1967, p. 837-861.
- Axelrod, Robert, et Keohane, Robert O., « Achieving Cooperation under Anarchy : Strategies and Institutions », in Oye, Kenneth A. (ed.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p. 226-254.
- Bach, Daniel, « Le Général de Gaulle et la guerre civile au Nigeria », in *Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 14, n° 2, 1980, p. 259-272.
- Battistella, Dario, « Guerres et conflits dans l'après-guerre froide », in *Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, mars 1998, n° 799-800.
- Bayart, Jean-François, « *Bis repetita* : la politique africaine de François Mitterrand de 1989 à 1995 », in Cohen, Samy (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, 1998, p. 251-293.
- Bayart, Jean-François, « La politique africaine de la France : de Charybde en Scylla ? », in *Politique africaine*, n° 49, 1993, p. 133-136.
- Bidié, Ruben, « Les États-Unis et la France dans la région des Grands Lacs », in Yengo, Patrice (dir.), *Les Congos dans la tourmente*, Paris, Karthala, 2000, p. 232-234.
- Bon, Frédéric, « Langage et politique », in Grawitz, Madeleine, et Leca, Jean (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 3, p. 537-573.
- Boniface, Pascal, « L'intervention militaire entre intérêt, morale, volonté et réticences », in *Revue internationale et stratégique*, n° 24, hiver 1996, p. 26-36.
- Bourmaud, Daniel, « La politique africaine de Jacques Chirac : les anciens contre les modernes », in *Modern and Contemporary France*, 1996, n° 4, p. 431-442.
- Bozarslan, Hamit, « De la géopolitique à l'humanitaire : le cas du Kurdistan d'Irak », in *Cultures et conflits*, n° 11, 1993, p. 41-64.
- Bradol, Jean-Hervé, et Guibert, Anne, « Le temps des assassins et l'espace humanitaire, Rwanda, Kivu, 1994-1997 », in *Hérodote*, 1997, n° 86-87, p. 116-149.
- Braspenning, Thierry, et A. Nashi, Emmanuël M., « La République démocratique du Congo entre les pressions externes et internes », in *Géopolitique africaine*, n° 3, 2001, p. 211-230.
- Breuning, Marijke, « Words and Deeds : Foreign Assistance Rhetoric and Policy Behavior in the Netherlands, Belgium and United Kingdom », in *International Studies Quarterly*, vol. 39, n° 2, juin 1995, p. 235-254.

- Brodeur, Jean-Paul, « Maintien et imposition de la paix en Somalie (1992-1995) », in *Cultures et Conflits*, 1998, n° 29/30, p. 175-228.
- Brunel, Sylvie « Sierra Leone : le rêve humaniste fracassé par la rente », in Action contre la faim, *Géopolitique de la faim*, Paris, PUF, 2001, p. 53-80.
- Brysk, Alison, Parsons, Craig, et Sandholtz, Wayne, « After Empire : National Identity and Post-Colonial Families of Nations », in *European Journal of International Relations*, vol. 8, n° 2, 2002, p. 267-305.
- Buchet de Neuilly, Yves, « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion de crises », in Le Pape, Marc, Siméant, Johanna, et Vidal, Claudine, (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006, p. 270-286.
- Chandler, David, « The Security – Development Nexus and the Rise of ‘Anti-Foreign Policy’ », in *Journal of International Relations and Development*, vol. 10, n° 4, 2007, p. 362-386.
- Checkel, Jeffrey T., « International Institutions and Socialization », Oslo, University of Oslo, Center for European Studies (ARENA) Working Papers, mai 1999. Disponible sur : http://www.arena.uio.no/publications/wp99_5.htm.
- Chesterman, Simon, et Pouligny, Béatrice, *La politique des sanctions*, Londres, International Peace Academy ; Paris, CERI, mai 2002.
- Chrétien, Jean-Pierre, Le Pape, Marc, Willame, Jean-Claude, « Rwanda. Réflexions sur les rapports parlementaires de la Belgique et de la France », in *Politique africaine*, n° 73, 1999, p. 159-176.
- Clough, Michael, « The United States and Africa : The Policy of Cynical Disengagement », in *Current History*, vol. 91, n° 565, 1992, p. 193-198.
- Colard, Daniel, « La diplomatie caritative : alibi ou paravent ? », *Défense nationale*, mai 1993, p. 111-123.
- Constantin, François, « La privatisation de la politique étrangère à partir de la scène africaine », in *Pouvoirs*, n° 88, 1999, p. 43-64.
- Cox, Robert, « Multilateralism and World Order », in *Review of International Studies*, vol. 18, n° 2, 1992, p. 161-180.
- Crouzel, Ivan, « L’Afrique du Sud : moteur d’une nouvelle donne continentale ? », in *Politique africaine*, n° 88, décembre 2002, p. 127-128.
- Cuvelier, Jeroen, « Réseaux de l’ombre et configurations régionales : le cas du commerce du coltan en République démocratique du Congo », in *Politique africaine*, n° 93, 2004, p. 82-92.
- Darbon, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », in *Revue française d’administration publique*, n° 105-106, 2003, p. 135-152.
- Dauvin, Pascal, « Le traitement journalistique des crises au regard de la sociologie de la production de l’information », in Le Pape, Marc, Siméant, Johanna, et Vidal, Claudine, (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006.

- DesForges, Alison, « Genocide in Rwanda and the International Response », in West, Harry G. (ed.), *Conflict and its Resolution in Contemporary Africa*, Lanham, University of America Press, 1997, p. 123-140.
- Doyle, Michael, « Strategy and Transitional Authority », in Stedman, Stephen J., Rothchild, Donald, et Cousens, Elizabeth M., *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*, International Peace Academy/Center for International Security and Cooperation, Boulder, Lynne Rienner, 2002, p. 71-88.
- Duffield, Mark, « Getting Savages to Fight Barbarians : Development, Security and the Colonial Present », in *Conflict, Security and Development*, vol. 5, n° 2, 2005, p. 141-159.
- Dufour, Frédérique, et Dufour, Jean-Louis, « François Mitterrand et l'emploi de la force armée », in Samy Cohen (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, 1998, p. 383-384.
- Ellis, Stephen, « Briefing : West Africa and its oil », in *African Affairs*, 2003, vol. 102, n° 406, p. 135-138.
- Engel, Ulf, *Conflict prevention and peacebuilding in Africa : International Norm Diffusion and the German Debate*, Liepzig, University of Liepzig, 2001, papers on Africa, n° 50.
- Ero, Comfort, « British foreign policy and the conflict in Sierra Leone », in Oludipe, O. (ed.), *Sierra Leone, one year after Lomé : One-day analytical conference on the peace process in London, 15 September 2000*, Londres, Centre for Democracy and Development Planning Series, n° 5, décembre 2000, p. 107-117.
- Fieldhouse, David K., « The West and the Third World », in Held, David, et McGrew, Anthony (eds.), *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Polity Press, 2000, p. 361-365.
- Finnemore, Martha, « Constructing Norms of Humanitarian Intervention », in Katzenstein, Peter, (ed.), *The Culture of National Security*, New York, Columbia University Press, 1996, p. 153-185.
- Finnemore, Martha, et Sikkink, Kathryn, « International Norms Dynamics and Political Change », in *International Organization*, vol. 52, n° 4, 1998, p. 887-917.
- Foyle, Douglas C., « Public Opinion and Foreign Policy : Elite Beliefs as a Mediating Variable », in *International Studies Quarterly*, vol. 41, n° 1, 1997, p. 141-169.
- Frynas, Jędrzej G., Wood, Geoffroy, et Soares de Oliveira, Ricardo M. S., « Business and Politics in Sao Tomé e Príncipe : From Cocoa Monoculture to Petro-State », in *African Affairs*, vol. 102, n° 406, 2003, p. 68-80.
- Gauchet, Marcel, « L'État au miroir de la raison d'État : la France et la chrétienté », in Zarka, Yves Charles (dir.), *Raison et déraison d'État*, Paris, PUF essais, 1994, p. 193-244.
- Gowing, Nik, *Real-time television coverage of armed conflicts and diplomatic crises : does it pressure or distort foreign policy decision ?* Cambridge, Joan

- Shorenstein Barone Center, President and Fellows of Harvard College working paper 94-1, 1994.
- Guichaoua, André, « Les “nouvelles” politiques africaines de la France et des États-Unis vis-à-vis de l’Afrique centrale et orientale (“Afrique des Grands Lacs” et Zaïre) », Communication au colloque « L’Afrique, les États-Unis et la France », Centre d’étude d’Afrique noire, IEP de Bordeaux, 22-24 mai 1997.
- Guichaoua, André, « Rwanda : de la France officielle à la France parallèle », *Le Monde*, 25 décembre 1998, p. 11.
- Gundel, Joakim, *Humanitarian Assistance : Breaking the Waves of Complex Political Emergencies – A literature Survey*, Copenhagen, Centre For Development Research, working paper 99.5, août 1999.
- Haas, Peter, « Epistemic Communities and International Policy Coordination », in *International Organization*, vol. 46, n° 1, hiver 1992, p. 1-35.
- Hassner, Pierre, « De guerre et paix à violence et intervention. Les contextes politiques et techniques passent, les dilemmes moraux demeurent », in Moore, Jonathan (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l’humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999 pour la trad. fr. (1998).
- Hay, John B., *Conditions of Influence : a Canadian Case Study in the Diplomacy of Intervention*, Ottawa, Carleton University, The Norman Paterson School of International Affairs, Occasional paper n° 19, 1999.
- Heinze, Eric, « The Rhetoric of Genocide in US Foreign Policy : Rwanda and Darfur Compared », in *Political Science Quarterly*, vol. 122, n° 3, 2007, p. 359-383.
- Hermet, Guy, « Les États souverains au défi des droits de l’homme », in Médecins sans frontières, Jean, François (dir.), *Face aux crises*, Paris, Hachette, 1993, p. 185-194.
- Hermet, Guy, « Triomphe ou déclin de l’humanitaire ? », in *Cultures et Conflits*, n° 11, automne 1993, p. 13-26.
- Herz, John, « Idealist Internationalism and the Security Dilemma », in *World Politics*, vol. 2, n° 2, janvier 1950, p. 157-180.
- Hurd, Ian, « Legitimacy and authority », in *International Organization*, vol. 53, n° 2, 1999, p. 379-408.
- Hurrell, Andrew, « Norms and Ethics in International Relations », in Walter Carlsnaes, Thomas Risse, et Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE publications, 2002.
- Ignatieff, Michael, « Les récits qui nous hantent. La télévision et l’aide humanitaire », in Moore, Jonathan (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l’humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999 pour la trad. fr. (1998), p. 369-388.
- Jakobsen, Peter Viggo, « The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s. Adding Globalization to the Conventional ‘End of the Cold War Explanation’ », in *Cooperation and Conflict*, vol. 37, n° 3, 2002, p. 267-282.

- Jones, Bruce D., « "Intervention Without Borders" : Humanitarian Intervention in Rwanda, 1990 – 94 », in *Millennium*, vol. 24, n° 2, 1995, p. 225-249.
- Khadiagala, Gilbert, « Implementing the Arusha Peace Agreement on Rwanda », in Stedman, Stephen J., Rothchild, Donald, et Cousens, Elizabeth M., *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*, International Peace Academy/Center for International Security and Cooperation, Boulder, Lynne Rienner, 2002, p. 87-106.
- Lagroye, Jacques, « La légitimation », in Grawitz, Madeleine, et Leca, Jean (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 1, p. 395-467.
- Lanclud, Gérard, « Communication politique et langue de bois », in Abélès, M., et Rossade, W. (dir.), *Politique symbolique en Europe*, Berlin, Duncker & Humblot, 1993, p. 139-150.
- Latreille, Thierry, « Les relations commerciales États-Unis/Afrique : qui bénéficie de l'AGOA ? », in *Afrique contemporaine*, n° 207, 2003, p. 41-58.
- Leloup, Bernard, « Tentatives croisées de déstabilisation dans l'Afrique des Grands Lacs », in *Politique africaine*, décembre 2004, n° 96, p. 119-138.
- Lemarchand, René, « Foreign policy making in the Great Lakes region », in Khadiagala, Gilbert M., et Lyons, Terrence (eds.), *African Foreign Policies. Power & process*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 87-106.
- Löwenheim, Oded, « "Do Ourselves Credit and Render a Lasting Service to Mankind ?" : British Moral Prestige, Humanitarian Intervention, and the Barbary Pirates », in *International Studies Quarterly*, vol. 47, n° 1, mars 2003, p. 23-48.
- Luckmann, Thomas, « Comments on Legitimation », in *Current Sociology*, vol. 35, n° 2, 1987, p. 110-117.
- M'bokolo, Elikia, « Afrique centrale : le temps des massacres », in Ferro, Marc (dir.), *Le livre noir du colonialisme. XVI^e-XXI^e siècle : de l'extermination à la repentance*, Paris, Hachette Littératures, 2004 (Robert Laffont 2003), p. 577-601.
- Macleod, Alex, et Viau, Hélène, « La France : institutions internationales au service du rang ? », in *Études internationales*, vol. 30, n° 2, 1999, p. 279-301.
- Maindo Monga Ngonga, Alphonse, « "La républiquette de l'Ituri" en République démocratique du Congo : un Far West ougandais », in *Politique africaine*, n° 89, 2003, p. 181-192.
- Manent, Pierre, « La tentation de l'humanitaire », in *Géopolitique*, n° 68, 2000, p. 5-10.
- March, James, et Olsen, Johan, « The Institutional Dynamics of International Political Orders », in *International Organization*, vol. 52, n° 4, automne 1998, p. 943-969.
- Marchal, Roland, « La France en quête d'une politique africaine », in *Politique étrangère*, n° 4, hiver 1995-1996, p. 903-916.
- Marchesin, Philippe, « La politique africaine de la France en transition », in *Politique africaine*, n° 71, octobre 1998, p. 91-106.

- Martin, G., « Continuity and change in Franco-African relations », in *Journal of Modern African Studies*, vol. 33, n° 1, 1995, p. 1-20.
- Martinelli, Marta, « Les opérations EUPOL et EUSEC au Congo : l'UE entre engagement et apprentissage », in Delcourt, Barbara, Martinelli, Marta, et Klimis, Emmanuel (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles/Institut d'études européennes, 2008.
- McGraw, Kathleen M., « Manipulating Public Opinion with Moral Justification », in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 560, novembre 1998, p. 129-142.
- Médard, Jean-François, « Clientélisme politique et corruption », in *Revue Tiers Monde*, tome XLI, n° 161, 2000, p. 75-87.
- Médard, Jean-François, « Les avatars du messianisme français en Afrique », in *Afrique politique*, 1999, p. 17-34.
- Médard, Jean-François, « Théories de l'échange et échanges politiques », in Claeyss, Paul-H., et Frogniard, André-P. (dir.), *L'échange politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 15-48.
- Médard, Jean-François, « L'État patrimonialisé », in *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 25-63.
- Meïmon, Julien, « Se découvrir militant. Le cabinet Cot à l'épreuve de la Coopération (1981-1983) », in *Politix*, vol. 18, n° 70, Paris, 2005, p. 113-134.
- Moravcsik, Andrew, « The Origins of Human Rights Regimes : Democratic Delegation in Postwar Europe », in *International Organization*, vol. 54, n° 2, 2000, p. 219-225.
- Moravcsik, Andrew, « Taking preferences seriously. A liberal theory of international relations », in *International Organization*, vol. 51, n° 4, automne 1997, p. 513-553.
- Moravcsik, Andrew, « Integrating international theories and domestic theories of international bargaining », in Evans, Peter B., Jacobson, Harold K., et Putnam, Robert D. (eds.), *Double-Edge Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Morgenthau, Hans J., « Les six principes du réalisme », extrait de *Politics Among Nations. A Struggle for Power and Peace* (2^e ed.), traduit in Braillard, P. *Théories des relations internationales*, Paris, PUF, 1977, p. 82-96.
- Mortimer, Robert A., « ECOMOG, Liberia and Regional Security in West Africa », in Keller, Edmond J., et Rothchild, Donald S. (eds.), *Africa in the New International Order : Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, p. 149-164.
- Neack, Laura, « UN Peace-keeping : In the Interest of Community or Self ? », in *Journal of Peace Research*, vol. 32, n° 2, 1995, p. 181-196.
- Nicolas, Guy, « De l'usage des victimes dans les stratégies politiques contemporaines », in *Cultures et conflits*, n° 8, 1992-1993, p. 129-163.

- Novosseloff, Alexandra, « Les États-Unis et les Nations Unis », *Annuaire français des Relations internationales*, Paris, Université Panthéon-Assas Paris II, Centre Thucydide, 2001. Disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001402.pdf>.
- Onuf, Nicholas, « Constructivism : A User's Manual », in Kubalkova, Vendulka, Onuf, Nicholas, et Kowert, Paul (eds.), *International Relations in a Constructed World*, Armonk, Sharpe, 1998, p. 58-78.
- Onuf, Nicholas, « Everyday Ethics in International Relations », *Millennium*, vol. 27, n° 3, 1998, p. 669-694.
- Paris, Roland, « International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice' », in *Review of International Studies*, vol. 28, n° 4, octobre 2002, p. 637-656.
- Paris, Roland, « Peacekeeping and the Constraints of Global Culture », in *European Journal of International Relations*, vol. 9, n° 3, 2003, p. 441-473.
- Power, Samantha, « Bystanders to Genocide. Why United States Let the Rwandan Tragedy Happen », in *The Atlantic Monthly*, septembre 2001, p. 84-108.
- Powlick, Philip J., « The Sources of Public Opinion for American Foreign Policy Officials », in *International Studies Quarterly*, vol. 39, n° 4, décembre 1995, p. 427-452.
- Prunier, Gérard, « The Experience of European Armies in Operation Restore Hope », in Clarke, Walter, et Herbst, Jeffrey (eds.), *Learning From Somalia : the Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder, Westview, 1997, p. 135-147.
- Ramsbotham, Olivier, « Humanitarian Intervention, 1990-5 : a Need to Reconceptualize ? », in *Review of International Studies*, vol. 23, n° 4, octobre 1997, p. 445-468.
- Reno, William, « War and the failure of peacekeeping in Sierra Leone », in *SIPRI Yearbook 2001 : Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 149-161.
- Renou, Xavier, « A New French Policy for Africa ? », in *Journal of Contemporary African Studies*, 2002, vol. 20, n° 1, p. 5-27.
- Ricœur, Paul, « Morale, éthique et politique », *Pouvoirs*, n° 65, 1993, p. 5-17.
- Risse, Thomas, « "Let's Argue!" : Communicative Action in World Politics », in *International Organization*, vol. 54, n° 1, 2000, p. 1-39.
- Roberts, Adam, « Humanitarian War : Military Intervention and Human Rights », in *International Affairs*, vol. 69, n° 3, juillet 1993, p. 429-449.
- Ronald R. Krebs et Patrick Thaddeus Jackson, « Twisting Tongues and Twisting Arms : The Power of Political Rhetoric », in *European Journal of International Relations*, vol. 13, n° 1, 2007, p. 35-66.
- Rosenblum, Peter, « Irrational Exuberance : The Clinton Administration in Africa », in *Current History*, vol. 100, n° 655, 2002, p. 195-203.
- Rosenthal, Joel H., « Rethinking the Moral Dimensions of Foreign Policy », in Kegley, Charles W. Jr. (ed.), *Controversies in International relations Theo-*

- ry : *Realism and the Neoliberal Challenge*, Basingstoke, MacMillan, 1995, p. 317-329.
- Royer, Arnaud, « Les personnes déplacées du Burundi et du Rwanda. Une catégorie juridique, une multitude de traitements politiques et humanitaires », in Le Pape, Marc, Siméant, Johanna, et Vidal, Claudine, (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006.
- Rubbers, Benjamin, « La dislocation du secteur minier au Katanga (RDC) », in *Politique africaine*, n° 93, 2004, p. 21-41.
- Rufin, Jean-Christophe, « Les humanitaires et la guerre du Kosovo : échec ou espoir ? », in Moore, Jonathan (dir.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999 pour la trad. fr. (1998), p. 389-424.
- Rufin, Jean-Christophe, « Splendeurs et misères du “pré carré” », in *Politique internationale*, n° 75, 1997, p. 293-304.
- Schraeder, Peter J., « Removing the Shackles ? U.S. Foreign Policy Toward Africa After the End of the Cold War », in Keller, Edmond J., et Rothchild, Donald S. (eds.), *Africa in the New International Order : Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, p. 187-203.
- Shannon, Vaughn P., « Norms Are What States Make of Them : the Political Psychology of Norm Violation », in *International Studies Quarterly*, vol. 44, n° 2, 2000, p. 293-316.
- Shue, Henry, « Morality, politics and humanitarian assistance », in Nichols, Bruce J., et Loescher, Gil (eds.), *The Moral Nation : Humanitarianism and Foreign Policy Today*, Notre-Dame, University of Notre-Dame Press, 1989, p. 12-40.
- Siméant, Johanna, « Qu'a-t-on vu quand “on ne voyait rien” ? Sur quelques aspects de la couverture télévisuelle du génocide au Rwanda par TF1 et France 2, avril-juin 1994 », in Le Pape, Marc, Siméant, Johanna, et Vidal, Claudine, (dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, 2006.
- Snyder, Jack, « Anarchy and Culture : Insights from the Anthropology of War », in *International Organization*, vol. 56, n° 1, 2002, p. 7-45.
- Spitz, Pierre, « L'arme de l'aide alimentaire. Les années d'apprentissage : 1914-1947 », in *Critique de l'économie politique*, n° 15, 1974.
- Steele, Brent, « Making Words Matter : The Asian Tsunami, Darfur, and “Reflexive Discourse” in International Politics », in *International Studies Quarterly*, vol. 51, n° 4, 2007, p. 901-925.
- Suter, Keith, « Globalism and Humanitarian Intervention », in *Peace Review*, 1996, vol. 8, n° 4, p. 515-520.
- Tafari, Pierre, « Du clientélisme politique », in *La revue du MAUSS*, dossier : Malaise dans la démocratie, n° 25, 2005/1, p. 259-286.

- Tardy, Thierry, « Le bilan de dix années d'opérations de maintien de la paix », in *Politique étrangère*, n° 2, été 2000, p. 389-402.
- Uzoigwe, Godfrey N. , « Partage européen et conquête de l'Afrique : aperçu général », in Adu Boahen, A. (dir.), *Histoire générale de l'Afrique*. vol. 7 : *L'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935*, Paris, Unesco, Dakar, Nouvelles éditions africaines, 1987, p. 39-65.
- Vaïsse, Justin, « Les États-Unis sans Wilson. L'internationalisme américain après la guerre froide », in *Critique internationale*, n° 3, printemps 1999, p. 99-120.
- Vaucher, Antoine, « Entre droit et sciences sociales. Retour sur l'histoire du mouvement Law and Society », in *Genèses*, n° 45, Paris, 2001, p. 145-146.
- Vidal, Claudine, « Grands Tueurs et petits tueurs. La question de l'obéissance dans le génocide des Rwandais Tutsis », communication au colloque CRID 14-18 – « Obéir/Désobéir. Les mutineries de 1917 en perspective », du 9-10 novembre 2007, Craonne et Laon.
- Vogelgesang, Sandy, « Domestic Politics Behind Human Rights Diplomacy », in Farer, Tom J., *Toward a Humanitarian Diplomacy. A Primer for Policy*, New York, New York University Press, 1980, p. 49-92.
- Wendt, Alexander, « Anarchy Is What States Make of It : The Social Construction of Power Politics », in Der Derian, James (ed.), *International Theory : Critical investigations*, Londres, MacMillan, 1995, p. 129-177.
- Wheeler, Nicolas J., « Pluralist or Solidarist Conception of International Society : Bull and Vincent on Humanitarian Intervention », *Millennium*, vol. 21, n° 3, 1992, p. 463-487.
- Wight, Martin, « Why Is There No International Theory ? », in Der Derian, James (ed.), *International Theory : Critical investigations*, Londres, MacMillan, 1995, p. 15-35.
- Wilde, Ralph, et Delcourt, Barbara, « Le retour des "protectorats". L'irrésistible attrait de l'administration de territoires étrangers », in Delcourt, Barbara, Duez, Denis, et Remacle, Éric (dir.), *La guerre d'Irak. Prélude d'un nouvel ordre international ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2004.
- Willame, Jean-Claude, « Diplomatie internationale et génocide au Rwanda », in *Politique africaine*, n° 55, 1994, p. 116-131.
- Williams, Paul, « La Grande-Bretagne de Tony Blair et l'Afrique », in *Politique africaine*, 94, juin 2004, p. 105-127.
- Yates, Douglas Andrew, « Central Africa : Oil and the Franco American Rivalry », in *L'Afrique politique 1998*, Paris, Karthala, 1998, p. 205-226.
- Ysmal, Colette, « Élités et leaders », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, 1985, vol. 3, p. 603-642.

III. Rapports officiels

- Advisory Council on International Affairs, Advisory Committee on Issues of Public International Law, *Humanitarian Intervention*, n° 13, 2000.

- Gouvernement du Canada, Centre de recherches pour le développement international, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, présidée par Evans, Gareth, *La Responsabilité de protéger*, Ottawa, décembre 2001.
- International Crisis Group, « Africa Briefing. Liberia : Unravelling », Free-town/Bruxelles, 19 août 2002.
- Médecins sans frontières, *Ituri : Unkept Promises ? A Pretense of Protection and Inadequate Assistance*, New York, 25 juillet 2003, p. 11-13.
- Nations unies, Al-Hussein, Prince Zeid Ra'ad Zeid, *Stratégie globale visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies*, New York, Nations unies, Rapport remis au Secrétaire général à la demande du Comité spécial des opérations de maintien de la paix, 24 mars 2005 (A/59/710).
- Nations unies, Carlsson, Ingvar, Sung-Joo, Han, et Kypolati, Rufus, *Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'ONU lors du génocide de 1994 au Rwanda*, New York, 15 décembre 1999, S/1999/1257.
- Nations unies, Département de l'Information des Nations unies, *Nations unies, maintien de la paix. Face à de nouveaux défis*, DPI/2350/Rev.1 – juillet 2004 – 2M. Disponible sur : http://www.un.org/french/peace/peace/faq/qa_french.pdf.
- Nations unies, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU, présidé par Brahimi, Lakhdar, 17 août 2000, A/55/305-S/2000/809.
- Nations unies, Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, présidé par Panyarachun, Anand, *Pour un monde plus sûr : notre affaire à tous*, 2 décembre 2004, A/59/565.
- Nations unies, Secrétariat général, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, A/47/277-S/24111.
- Nations unies, Secrétariat général, Rapport du Secrétaire général sur le concept de stocks de matériel stratégique et son application, 14 mars 2002, A/56/870.
- OCDE, Direction de la coopération pour le développement, Comité d'aide au développement, Groupe d'étude informel sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (Conflict Network), présidé par Uvin, Peter, *L'effet de l'aide dans des situation de conflit violent*, 21 novembre 2000, DCD(2000)16.
- OCDE, Direction de la coopération pour le développement, Comité d'aide au développement, Groupe d'étude informel sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (Conflict Network), présidé par Hendrickson, Dylan, *Problèmes de sécurité et coopération pour le développement : un cadre conceptuel destiné à améliorer la cohérence des politiques*, 30 janvier 2001, DCD(2000)4/REV2.
- OCDE, Direction de la coopération pour le développement. Comité d'aide au développement, Rapport du Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide, pré-

- sidé par Dabelstein, Niels, *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexe*, juillet 1999. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/11/45/2668696.pdf>.
- Organisation de l'Unité africaine, Rapport du Groupe international d'éminentes personnalités, présidé par Masire, Ketumile, *Rwanda. Le génocide qu'on aurait pu stopper*, Addis-Abeba, 7 juillet 2000.
- République française, Assemblée nationale, Brana, Pierre, Cazeneuve, Bernard, *Enquête sur la tragédie rwandaise*, Rapport d'information déposé par la Mission d'information de la Commission de la Défense nationale et des forces armées et de la Commission des Affaires étrangères sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994, Paris, n° 1271, décembre 1998.
- République française, Assemblée nationale, Gaïa, Robert, *Les actions civiles-militaires. De l'urgence au développement : quels outils pour la France ?* Rapport d'information n° 3167 de la Commission de la Défense nationale, Paris, 20 juin 2001.
- République française, Inspections générales des Affaires étrangères et des Finances, Descoueyte, François, et Vachey, Laurent, Rapport d'audit sur l'action humanitaire d'État : constat et propositions, Paris, octobre 1999.
- République française, Premier ministre, Thiberghien, F., *et al.*, *Crises, coopération et développement*, Rapport du Haut Conseil de la Coopération internationale, Paris, 23 novembre 2000.
- Save the Children, Csáky, Corinna, *No One to Turn To : The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, London, 2008.

Index

A

- Aall (P.), 54, 127, 270, 282, 303, 323
Abidjan (doctrine d'), 124, 131
ACF (Action contre la faim), 188, 277, 307, 330
Adelman (H.), 264, 321
Adeniji (O.), 281, 304
Adler (E.), 33, 39, 149, 328
AFDL (Alliance des forces démocratiques de libération du Congo), 119, 235, 247, 248, 285
Afghanistan, 104, 197
African Rights (organisation), 115, 231, 232, 323, 326
Afrique du Sud, 97, 98, 100, 111, 131, 159, 249, 287, 291, 330
Agir ici, 81, 96, 321
Aïdid (M. F.), 215, 216, 271
Akazu, 112, 113, 115, 226
Akehurst (M.), 48, 198, 328
Al Rachid (L. T.), 198, 328
Albright (M.), 190, 218, 230
Algérie, 167, 231
Allemagne, 93, 115, 243, 248, 289, 291, 293, 294, 310
Allison (G.), 22, 321
Almond (G. A.), 192, 321
Ambrosetti (D.), 149, 151, 156, 163, 172, 183, 207, 212, 228, 321, 328
Amin Dada (I.), 48
Amnesty International, 187, 214
Anastassia (T.), 315, 322
Anderson (A.), 91, 329
Angola, 98, 135, 164, 222, 225, 270, 277, 279, 284, 285
Aning (E. K.), 168, 174, 177, 329
Annan (K.), 223, 227, 293
APD (aide publique au développement), 99, 124, 131, 193
Arabie saoudite, 180
Artémis (opération), 16, 25, 135, 292, 293, 294
Arusha (négociations et accords de paix d'), 16, 112, 114, 115, 116, 134, 140, 165, 169, 181, 204, 205, 207, 213, 215, 263, 264, 333
Assemblée générale de l'ONU, 151, 152, 161, 171, 178, 179, 181, 194, 264, 295
audience, 18, 19, 27, 28, 30, 46, 47, 51, 57, 87, 90, 124, 129, 173, 187, 201, 202, 203, 211, 224, 239, 251, 252, 253, 254, 255, 258, 268, 272, 309, 310, 314, 316, 317

Australie, 172, 180, 249
Autriche, 237, 291
Axelrod (R.), 159, 266, 329

B

Badie (B.), 91, 181, 184, 185,
188, 321
Badiou (A.), 53, 321
Bagayoko-Penone (A.), 87, 97,
98, 100, 109, 167, 174
Bagayoko-Penone (N.), 321
Bagosora (T.), 16, 103, 215
Balladur (É.), 114, 118, 125, 131,
230
Balmond (L.), 204, 321
Bangladesh, 186, 292
Barnett (M.), 22, 323
Battistella (D.), 33, 34, 47, 92,
321, 329
Bayart (J.-F.), 84, 86, 87, 119,
132, 258, 321, 329
Belgique, 88, 89, 90, 93, 102,
110, 111, 113, 115, 165, 175,
182, 187, 211, 215, 216, 226,
231, 237, 241, 242, 247, 248,
287, 289, 291, 329, 330
Bellamy (A.), 52, 321
Berger (P.), 57, 59, 66, 110, 143,
145, 146, 147, 148, 252, 253,
256, 257, 308, 316, 321
Bettati (M.), 179, 186, 194, 198,
322
Biafra, 98, 187, 188, 189
Bidié (R.), 99, 329
Bigo (D.), 315, 322
Birnbaum (P.), 91, 321
Bloom (W.), 67, 322
Blundo (G.), 84, 326
Bokassa (J.-B.), 48
Boltanski (L.), 189, 322
Booh-Booh (J.-R.), 263

Bosnie, 23, 25, 134, 151, 178,
181, 195, 222, 223, 224, 225,
260, 290, 326
Botswana, 180, 243
Boudon (R.), 39
Bourdieu (P.), 56, 59, 60, 61, 62,
63, 64, 65, 67, 71, 72, 74, 83,
105, 106, 107, 108, 121, 146,
148, 322
Bourgeois (E.), 143, 322
Bourmaud (D.), 87, 124, 130,
131, 132, 329
Bourricaud (F.), 39
Boutros-Ghali (B.), 49, 243, 244,
263, 271, 305
Brahimi (L.), 172, 173, 294, 295,
338
Brana (P.), 94, 102, 103, 107,
112, 114, 116, 119, 123, 125,
126, 130, 208, 221, 228, 230,
231, 234, 339
Braspenning (T.), 247, 248, 249,
284, 285, 329
Brauman (R.), 119, 189, 322
Brésil, 162, 172, 219, 230, 237,
239, 254, 291
Brodeur (J.-P.), 180, 330
Brot (M.), 94
Brysk (A.), 96, 330
Buchet de Neuilly (Y.), 22, 330
Bull (H.), 48, 328, 337
Bunia, 135, 290, 291, 292, 293
Burundi, 102, 116, 119, 129,
165, 174, 176, 208, 232, 235,
236, 237, 284, 286, 293, 326,
336

C

Cambodge, 48, 164, 170, 197,
222, 303
Canada, 25, 27, 98, 128, 172,
180, 224, 225, 226, 237, 239,
240, 244, 245, 246, 247, 249,

- 263, 278, 280, 291, 294, 305,
306, 329, 332, 337
- capital symbolique, 28, 74, 106,
107, 108, 121, 128, 148
- Cap-Vert, 162
- Carlsnaes (W.), 33, 38, 328, 332
- Cazeneuve (B.), 94, 102, 103,
107, 112, 114, 116, 119, 123,
125, 126, 208, 221, 228, 230,
231, 339
- CEDEAO (Communauté
économique des États
d'Afrique de l'Ouest), 129,
167, 177, 273, 274, 275, 278,
293
- Cellur (Cellule interministérielle
d'urgence et de veille), 296
- Chandler (C.), 54, 330
- chapitre VI (de la Charte de
l'ONU), 277
- chapitre VII (de la Charte de
l'ONU), 176, 178, 179, 244,
278, 286, 291
- Châtaigner (J.-M.), 168, 169,
172, 177, 274, 275, 277, 278,
279, 280, 322
- Chiluba (F.), 100, 287
- Chine, 103, 172, 179, 197, 219,
230, 244
- Chirac (J.), 87, 125, 128, 130,
329
- Chrétien (J.-P.), 88, 212, 216,
322, 330
- Clarke (R.), 216
- Clarke (W.), 84, 171, 335
- clientélisme politique, 81, 82, 84,
89, 334, 336
- client (position sociale), 29,
30, 79, 81, 82, 89, 90, 96,
106, 323
- clientèle (relation de), 80, 81,
83, 84, 86, 88, 89, 90, 96,
98, 105, 106, 107, 108, 110,
119, 120, 121, 122, 123,
124, 125, 126, 127, 128,
129, 130, 131, 132, 133,
134, 135, 136, 150, 196, 233
- régimes clients, 86, 87, 88, 89,
118, 119, 131, 136, 272, 285
- Clinton (B.), 100, 101, 211, 218,
228, 258, 310, 335
- Clough (M.), 99, 330
- Cohen (H.), 167, 170
- Cohen (S.), 87, 109, 110, 179,
184, 191, 308, 322, 329, 331
- coltan (colombo tantalite), 98,
286, 289, 330
- Comores, 86
- Congo-Brazzaville, 86, 103, 129,
135, 285
- Conseil de sécurité, 16, 23, 24,
26, 27, 28, 29, 30, 49, 86, 92,
96, 113, 115, 116, 117, 118,
121, 128, 131, 133, 134, 136,
139, 140, 148, 149, 150, 151,
152, 153, 154, 155, 156, 158,
160, 162, 163, 164, 165, 166,
167, 168, 169, 170, 171, 172,
173, 174, 176, 177, 178, 179,
180, 181, 182, 183, 194, 197,
201, 202, 203, 204, 205, 211,
214, 216, 217, 218, 220, 222,
223, 225, 227, 228, 229, 230,
233, 235, 236, 237, 238, 242,
243, 247, 249, 250, 251, 252,
253, 254, 255, 256, 257, 258,
259, 260, 261, 262, 263, 264,
265, 269, 271, 272, 273, 274,
276, 277, 280, 281, 282, 283,
284, 285, 286, 287, 291, 293,
294, 295, 298, 299, 300, 301,
302, 305, 310, 311, 313, 314,
315, 326, 328, 338
- Constantin (F.), 81, 330

constructivisme, 20, 32, 33, 34,
35, 36, 37, 38, 43, 44, 48, 57,
67, 75, 83, 143, 322
Cook (R.), 101, 276
Corten (O.), 49, 322
Côte-d'Ivoire, 85, 86, 87, 98,
124, 130, 169, 174, 190, 273,
282, 293
Cour pénale internationale, 149,
172, 181, 194
Cousens (E.), 47, 112, 270, 304,
327, 331, 333
Cox (R.), 96, 322, 330
Crawford (N.), 36, 39, 40, 41, 42,
44, 45, 46, 56, 57, 67, 68, 323
crédibilité, 19, 20, 28, 105, 108,
128, 154, 155, 158, 174, 178,
180, 182, 192, 198, 202, 214,
228, 257, 260, 267, 270, 271,
273, 276, 279, 286, 290, 300,
307, 320
crimes contre l'humanité, 80,
194, 236, 249
crimes de guerre, 80, 176, 194
Crocker (C.), 54, 127, 270, 282,
303, 323
Croix-Rouge, 186
CICR (Comité international de
la), 185, 187, 305
Crouzel (I.), 287, 330
Cuba, 22, 179, 196, 321

D

Dallaire (R.), 216, 226, 227, 229,
231, 245, 263, 305
Danemark, 226, 237
de Charrette (H.), 236, 243
de Gaulle (C.), 84, 85, 89, 98,
110, 329
de Waal (A.), 114, 184, 188, 197,
232, 323, 326
Debarge (M.), 207
Dejammet (A.), 243, 244, 245

del Ponte (C.), 233
Delcourt (B.), 294, 303, 323,
334, 337
Der Derian (J.), 34, 92, 337
Destexhe (A.), 187, 197, 241,
242, 323
DFID (Department for
International Development),
101, 276, 281, 282, 288
diamants, 94, 97, 98, 102, 168,
276, 277
discrédit, 21, 23, 29, 36, 95, 111,
129, 167, 183, 201, 202, 216,
227, 231, 247, 249, 258, 265,
267, 268, 269, 271, 272, 273,
287, 293, 307, 313, 315
Djibouti, 86, 104, 162, 166, 169,
175, 181, 182, 218, 219, 221
Dobry (M.), 19, 20, 23, 76, 77,
266, 318, 323
dominos (théorie des), 103
Dos Santos (J. E.), 130, 284
Douglas (M.), 57, 323
Doyle (M.), 303, 304, 331
Duffield (M.), 52, 53, 54, 331
Dumas (R.), 113, 204
Dupuch (M.), 128, 130
Durkheim (E.), 39

E

ECHO (Office d'aide
humanitaire de la Commission
européenne), 193, 296
ECOMOG (Economic
Community of West African
States Cease-fire Monitoring
Group), 168, 173, 174, 177,
184, 273, 274, 275, 276, 329,
334
Égypte, 93, 99, 111, 180, 231,
243, 244
Elias (N.), 91, 188, 323
Ellis (S.), 84, 104, 321, 331

- Émirats Arabes Unis, 180
 Engel (U.), 310, 331
 Erikson (E.), 51, 66
 Ero (C.), 276, 278, 279, 280, 281, 331
 Espagne, 49, 162, 196, 219, 221, 229, 236, 237, 291
 États-Unis, 25, 32, 52, 95, 96, 99, 101, 102, 103, 104, 109, 115, 122, 127, 149, 151, 156, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 176, 177, 179, 180, 181, 183, 184, 187, 191, 196, 197, 198, 211, 216, 217, 219, 221, 223, 224, 227, 229, 233, 235, 239, 240, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 250, 260, 262, 263, 268, 269, 271, 272, 273, 276, 279, 283, 284, 287, 289, 292, 293, 294, 306, 311, 317, 325, 328, 329, 333, 334, 337
 Éthiopie, 98, 100, 161, 189, 231
 Evans (G.), 224, 338
- F**
- FAR (forces armées rwandaises), 110, 111, 114, 119, 128, 129, 183, 184, 231, 235, 242, 246
 Fauroux (R.), 297
 Ferro (M.), 94, 333
 FIDH (Fédération internationale des droits de l'homme), 103, 175, 207, 247, 324
 Fieldhouse (D.), 85, 104, 320, 323, 331
 Figaro (journal Le), 214
 Finlande, 237
 Finnemore (M.), 22, 42, 48, 323, 331
 Foccart (J.), 85, 87, 89, 98, 125, 136
 FORPRONU, 178, 189, 195
 Forsythe (D. P.), 187, 196, 197
- Foyle D. C., 192, 331
 FPR (Front patriotique rwandais), 16, 80, 88, 101, 103, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 124, 126, 127, 128, 133, 165, 169, 170, 174, 175, 176, 183, 204, 207, 208, 213, 215, 219, 221, 229, 230, 231, 232, 233, 237, 258, 263
 Fuchs (G.), 207
- G**
- Gabon, 85, 86, 98, 103, 104, 109, 131, 135, 204, 237, 285
 Gaïa (R.), 131, 297, 298, 339
 Garretón (R.), 235, 247, 286
 génocide, 16, 22, 23, 26, 52, 80, 94, 102, 103, 111, 116, 117, 118, 124, 128, 174, 182, 183, 191, 194, 198, 202, 203, 204, 207, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 239, 240, 242, 245, 246, 249, 250, 251, 258, 259, 263, 271, 273, 287, 288, 305, 314, 322, 324, 325, 327, 330, 336, 337, 338, 339
 Géorgie, 264
 Ghana, 273
 Giddens (A.), 51, 56, 57, 58, 60, 65, 66, 67, 71, 72, 110, 121, 324
 Giraudou (I.), 186, 324
 Giscard d'Estaing (V.), 80, 102
 Glaser (A.), 81, 327
 Global Witness, 277
 Goffman (E.), 15, 20, 66, 110, 177, 324
 Goma, 118, 119, 190, 209, 232, 233, 242, 291, 292

Gowing (N.), 189, 190, 271, 331
Grèce, 196, 291
Griffin (S.), 52, 321
Guatemala, 223
Guichaoua (A.), 81, 99, 101, 102,
129, 215, 236, 247, 248, 249,
250, 332
Guiguaz (M.), 298
Guinée, 86, 140, 151, 177, 273,
281, 282
Guinée-Bissau, 231, 244
Guinée-équatoriale, 49, 104

H

habitus, 60, 61, 63
Habyarimana (J.), 15, 16, 88, 89,
101, 102, 103, 108, 110, 111,
112, 114, 116, 117, 119, 123,
128, 163, 207, 208, 213, 215,
219, 220, 229, 231, 235, 263
Haïti, 223, 264, 293
Hampson (F.), 54, 127, 270, 282,
303, 323
Haut Conseil de la Coopération
internationale, 297, 339
Hay (J. B.), 226, 244, 245, 246,
332
HCR (Haut Commissariat des
Nations unies pour les
réfugiés), 119, 180, 193, 198,
239, 243, 246, 324
Held (D.), 85, 91, 329, 331
Hélène (J.), 213
Herbst (J.), 335
Herbst (Jeffrey), 84, 171
Hermet (G.), 199, 332
Hibou (B.), 84, 321
Hobden (S.), 90, 91, 92, 318, 324
Holsti O. R., 192
Hongrie, 162, 291
Huchon (J.-P.), 117, 182
Human Rights Watch, 103, 233,
242, 247, 248, 275, 283, 324

humanitaire
idée humanitaire, 29, 30, 48,
50, 55, 157, 176, 177, 178,
179, 181, 184, 186, 187,
188, 190, 192, 194, 195,
196, 197, 199, 201, 202,
213, 251, 253, 255, 256,
257, 298, 302, 305, 306,
307, 308, 309, 310, 315
récit humanitaire, 188, 202,
255, 256, 257, 293, 302,
308, 309, 310, 311
Hurd (I.), 43, 142, 332
Hurrell (A.), 38, 39, 332

I

Ignatieff (M.), 188, 189, 224, 332
Île Maurice, 86
image, 19, 21, 27, 28, 64, 95,
103, 155, 186, 188, 189, 191,
193, 198, 208, 229, 230, 231,
234, 239, 242, 243, 246, 250,
256, 257, 258, 260, 263, 268,
271, 273, 275, 276, 281, 289,
307, 308
IMATT, 304
impuzamugambi, 112
Inde, 167, 179, 180, 292
Indonésie, 237, 244, 292
institution (sociale), 57, 58, 59,
73, 91, 110, 146, 252, 253,
254, 255, 256, 267, 308, 309,
323, 324, 326, 330
institutionnalisation, 44, 57,
81, 91, 159
interahamwe, 112, 119, 165, 235
Irak, 122, 164, 170, 178, 179,
181, 191, 197, 198, 211, 223,
225, 268, 272, 292, 303, 328,
337
Iran, 179, 272
Italie, 84, 180, 231, 244, 248,
291, 295

Ituri, 16, 23, 135, 290, 291, 292,
293, 333, 338

J

Jackson (J.), 335
Jackson (P.), 46
Jakobsen (P.), 49, 50, 332
Japon, 162, 193
Jenkins (R.), 152
Jones (B.), 185, 232, 264, 324,
333
Jospin (L.), 107, 125, 129, 130,
296, 297
Josselin (C.), 297
Juppé (A.), 117, 125, 183, 208,
229

K

Kabbah (A. T.), 274, 276, 278,
279, 281, 301
Kabila (J.), 135, 136, 289
Kabila (L.-D.), 100, 119, 128,
134, 135, 235, 238, 245, 249,
284, 285, 289
Kadhafi (M.), 174
Kagamé (P.), 100, 101, 103, 111,
119, 128, 134, 135, 214, 231,
233, 246, 249, 284, 285, 288,
310
Kant (I.), 69, 325
Kantorowicz (E.), 91, 325
Katzenstein (P.), 48, 331
Keller (E.), 97, 174, 325, 334,
336
Kennedy (P.), 172, 325
Keohane (R.), 159, 266, 324,
325, 329
Kessler (M.-C.), 92, 96, 125, 325
Khadiagala (G.), 101, 112, 165,
333
Kiejman (G.), 124

Kisangani, 100, 118, 129, 135,
245, 285
Klimis (E.), 294, 334
Konan Bédié (H.), 130
Kosovo, 223, 224, 225, 297, 298,
303, 308, 322, 336
Kouchner (B.), 131, 178, 180,
187, 194, 305
Kourouma (A.), 277
Koweït, 180, 211
Kowert (P.), 72, 335
Krebs (R.), 46, 335
Kubalkova (V.), 72, 335
Kurdistan irakien, 178, 179, 181,
195, 197, 271, 272, 303, 329

L

La Balme (N.), 191
Labertit (G.), 130
Lagroye (J.), 146, 333
Lake (A.), 211
Lanotte (O.), 88, 89, 94, 101,
103, 107, 111, 113, 114, 115,
116, 117, 119, 123, 125, 134,
135, 183, 194, 208, 211, 212,
215, 216, 226, 229, 230, 232,
236, 237, 238, 246, 247, 248,
249, 271, 284, 285, 287, 290,
325
Latreille (T.), 104, 333
Le Pape (M.), 22, 88, 174, 212,
325, 330, 336
lead, leader, leadership, 24, 25,
26, 30, 161, 196, 244, 245,
257, 258, 259, 260, 261, 262,
263, 264, 265, 266, 269, 271,
272, 273, 279, 281, 282, 283,
284, 287, 289, 291, 293, 294,
300, 311, 314, 315
légitimation, 19, 20, 21, 29, 30,
44, 140, 143, 146, 148, 153,
157, 190, 201, 202, 251, 252,

- 253, 256, 257, 305, 311, 322, 333
 récit légitimateur, 29, 51, 198, 201, 257, 315, 316
 Leloup (B.), 285, 333
 Lemarchand (R.), 101, 119, 135, 246, 247, 248, 333
 Levitte (J.-D.), 135, 191, 285, 286, 287, 288
 Libage (opération), 178
 Liberia, 98, 140, 164, 166, 167, 168, 173, 174, 177, 184, 225, 273, 282, 283, 293, 329, 334, 338
 Libye, 98, 102, 174
 Lifeline Sudan (opération), 195, 197, 326
 Lippmann (W.), 192, 325
 Lomé (accords de paix de), 276, 278, 279, 331
 Luckmann (T.), 57, 59, 66, 110, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 252, 253, 256, 257, 308, 316, 321, 333
 Lumsdaine (D.), 35, 36, 325
 Lumumba-Kasongo (T.), 85, 87, 102, 325
- M**
- Macédoine, 222, 223
 Macleod (A.), 96, 333
 Madagascar, 86, 93
 Mandela (N.), 100, 287
 Manta (opération), 123
 March (J.), 57, 326, 333
 Maroc, 162, 169, 175, 180
 Martinelli (M.), 294, 334
 Masire (K.), 103, 112, 113, 116, 170, 175, 211, 215, 216, 218, 227, 229, 263, 339
 Mauss (M.), 82, 83, 322, 328
 Mbandaka, 248
 Mbeki (T.), 287
 Mead (G. H.), 63, 64
 Médard (J.-F.), 81, 82, 83, 84, 96, 106, 334
 Meimon (J.), 87, 88, 334
 Mengistu (H. M.), 189
 Mercer (J.), 108, 326
 Mérimée (J.-B.), 165, 166, 175, 230
 Minear, 326
 Minear (L.), 188, 189, 190, 197, 202, 326
 MINUAR, 115, 116, 117, 118, 134, 166, 171, 182, 206, 207, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 224, 227, 229, 230, 238, 264, 305
 MINURCA, 129
 MINUSIL, 278, 279, 280, 281, 282, 304
 Mitterrand (F.), 15, 80, 87, 88, 94, 107, 108, 109, 113, 115, 117, 121, 122, 123, 125, 127, 134, 178, 183, 191, 204, 213, 229, 272, 321, 329, 331
 Mitterrand (J.-C.), 87, 124
 Mobutu (J.), 16, 100, 102, 119, 128, 129, 235, 236, 240, 241, 242, 246, 248, 249, 285
 Momoh (J.), 168
Monde (journal *Le*), 81, 95, 115, 124, 129, 131, 132, 161, 166, 171, 175, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 213, 214, 231, 241, 242, 250, 272, 286, 305, 332
 MONUAR, 115, 176, 204
 MONUC, 284, 288, 289, 290, 291, 292, 293
 MONUSIL, 168, 277, 278
 Moore (J.), 188, 195, 308, 326, 332, 336
 Moravcsik (A.), 34, 319, 334
 Morgenthau (H.), 334
 Mortimer (R.), 174, 334

Mortimer, Robert A., 334
 Mozambique, 93, 181, 219, 222
 MSF, 186, 188, 197, 241, 242,
 247, 248, 292, 307, 326, 332,
 338
 Museveni (Y.), 100, 101, 102,
 119, 128, 134, 135, 235, 284
 Myard (J.), 95

N

Namibie, 135, 278, 284
 Neack (L.), 48, 334
 Népal, 292
 Neveu (B.), 292
New York Times, 190, 191, 208,
 209, 210, 211, 240, 241, 242,
 247, 248, 274, 275, 276, 277
 Ngoupandé (J.-P.), 84, 85, 86,
 87, 124, 125, 130, 131, 132,
 250, 258, 326
 Nguema (M.), 49
 Nicaragua, 197
 Nicolas (G.), 189, 334
 Niger, 86, 109, 122, 231
 Nigeria, 98, 173, 177, 180, 188,
 218, 220, 221, 230, 273, 274,
 275, 278, 281, 283, 329
 Nizet (J.), 143, 322
 normes, 39
 croyances normatives, 21, 39,
 40, 41, 42, 44, 45, 55, 67,
 156
 intérieurisation, 43, 48, 69, 142,
 144
 normes pratiques, 25, 29, 30,
 55, 56, 139, 157, 158, 252,
 298, 302, 314
 Noroît (opération), 16, 109, 110,
 111, 113, 124, 125, 126, 140,
 141, 178, 180, 204, 207
 Norvège, 237, 243, 262
 Nouvelle-Zélande, 162, 172, 180,
 218, 219, 229, 230, 232, 254

Novosseloff (A.), 172, 326, 334
 NPFL (National Patriotic Front
 of Liberia), 174, 273

O

OCDE, 35, 36, 295, 304, 338
 OCHA, 193
 Ojukwu (O.), 98, 189
 Olivier de Sardan (J.-P.), 84, 326
 Olsen (J.), 57, 326, 333
 Oman, 218, 219, 221
 Onuf (N.), 39, 57, 58, 64, 70, 71,
 72, 73, 154, 326, 335
 ONUSOM, 123, 223, 245, 288
 Oryx (opération), 123
 OUA, 102, 103, 112, 113, 116,
 151, 166, 169, 170, 175, 216,
 218, 226, 227, 229, 230, 231,
 237, 258, 263, 339
 Oxfam, 187
 Ozal (T.), 272

P

Pakistan, 162, 167, 180, 186,
 197, 219, 230, 271, 281, 292
 Panyarachun (A.), 151, 223, 304,
 338
 Paris (P.), 52, 53, 303
 Paris (R.), 54, 335
 Parsons (C.), 96
 Parsons (T.), 39
 patron (position sociale) Voir
 clientélisme politique
 patron protecteur, 30, 89, 108,
 110, 122, 126, 132, 135, 136,
 233, 250
 Patten (C.), 297
 Pays-Bas, 181, 237, 250, 291
 Plame (affaire Valerie), 122
 Plantin (C.), 156, 157, 326
 PNUD, 193, 304
 Pol Pot, 48

Pottier (J.), 249, 327
Pourtier (R.), 85, 86, 94, 98, 131,
135, 236, 289, 327
prestige, 35, 74, 92, 105, 106,
108, 128, 136, 156, 254
Provide Comfort (opération),
178, 179, 197
Provide Relief (opération), 180
Prunier (G.), 84, 94, 102, 112,
119, 125, 176, 180, 183, 212,
226, 232, 271, 284, 327, 335

Q

Quesnot (C.), 117, 126, 182, 183
Quilès (P.), 95, 214, 234

R

RCD (Rassemblement congolais
pour la démocratie), 135, 291,
292
RDC, 16, 23, 24, 97, 98, 100,
101, 134, 135, 226, 240, 247,
249, 250, 260, 279, 280, 283,
284, 285, 286, 287, 288, 289,
290, 293, 298, 308, 314, 325,
329, 330, 333, 336
RECAMP (Renforcement des
capacités africaines dans le
maintien de la paix), 129
Rémy (J.-P.), 289
Reno (W.), 277, 278, 335
République centrafricaine, 48,
86, 87, 88, 129, 131, 135, 168
République tchèque, 172, 219,
221, 230
Restore Hope (opération), 84,
123, 175, 178, 180, 184, 268,
271, 335
Reyntjens (F.), 233, 247
Rice (C.), 196
Richards (P.), 52, 327
Ricœur (P.), 40, 335

Ripert (J.-M.), 131
Risse (T.), 33, 38, 46, 50, 51,
327, 328, 332, 335
Rist (G.), 186
Roberts (A.), 195, 335
Rochereau de la Sablière (J.-M.),
178
Ropp (S.), 50, 51
Rosenblum (P.), 100, 101, 102,
335
Rothchild (D.), 47, 97, 112, 174,
269, 270, 304, 325, 327, 331,
333, 334, 336
Royaume-Uni, 25, 93, 95, 100,
101, 140, 150, 166, 168, 174,
187, 219, 221, 231, 260, 273,
276, 277, 278, 279, 280, 282,
284, 287, 288, 291, 304, 307,
311
RUF, 168, 174, 273, 274, 275,
277, 278, 279, 281, 307
Rufin (J.-C.), 125, 131, 187, 198,
232, 308, 327, 336
Ruggie (J. G.), 34, 96, 266, 327
Russie, 170, 172, 219, 221, 244

S

Saint-Exupéry (P. de), 112, 119,
125, 126, 175, 214, 327
Salamé (G.), 198, 306, 327
Salvador, 222
Samrin (H.), 197
Sandholtz (W.), 96, 330
Sandline International, 276
Sankoh (F.), 168, 174
Sarajevo, 181, 195, 305
Sarkozy (N.), 95, 131
Schraeder (P.), 99, 336
Scott (C.), 188, 189, 190, 202,
326
Scott (J.), 81
Sénégal, 86, 109, 231
Seychelles, 86

- shaming, 51
 Shannon (V.), 43, 142, 336
 Short (C.), 101, 276, 288
 Sierra Leone, 11, 25, 49, 98, 101, 140, 163, 164, 166, 168, 172, 173, 177, 184, 188, 225, 260, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 291, 293, 301, 303, 304, 307, 308, 311, 314, 322, 330, 331, 335
 Sikkink (S.), 42, 50, 51, 319
 Siméant (J.), 22, 174, 212, 214, 323, 325, 330, 336
 Simmons (B. A.), 33, 38, 332
 Smith (G.), 100
 Smith (S.), 81, 207, 326, 327
 Snyder (J.), 34, 336
 sociologie historique de l'État, 90, 91, 318
 Somalie, 23, 25, 49, 84, 98, 123, 134, 170, 175, 178, 180, 181, 184, 195, 216, 222, 223, 224, 225, 227, 230, 245, 260, 268, 271, 326, 330
 Soudan, 52, 98, 102, 114, 135, 169, 191, 197, 262
 Spitz (P.), 196, 336
 Srebrenica, 130, 222, 225
 Stedman (S.), 47, 54, 112, 270, 304, 327, 331, 333
 Steele (B.), 51, 52, 67, 336
 Strasser (V.), 273
 Strayer (J.), 91, 327
 Suède, 180, 237, 291
 Suhrke (A.), 264, 321
 Support Hope (opération), 209, 233
 Survie, 81, 96, 321
 Suter (K.), 189, 336
- T**
- Tacaud (opération), 123
- Tafani (P.), 84, 336
 Tanzanie, 48, 86, 100, 114, 115, 165, 169, 221, 235
 Tarot (C.), 83, 328
 Taylor (C.), 164, 168, 174, 283
 Tchad, 86, 98, 109, 123, 132, 135, 192, 231
 Tempête du désert (opération), 178, 179, 197
 Testard (A.), 82, 83, 328
 Tigrean People's Liberation Front, 100
 Timor oriental, 197, 225, 276, 303
 Todd (E.), 268, 328
 TPIR (tribunal pénal international pour le Rwanda), 233
 Tunisie, 93, 180, 231
 Turquie, 179, 180, 196, 272
 Turquoise (opération), 16, 25, 26, 95, 118, 119, 123, 125, 174, 208, 211, 218, 228, 230, 231, 232, 235, 244, 250, 251, 291
- U**
- Union européenne, 17, 135, 150, 231, 236, 291, 292, 296
 Union soviétique, 197
 Uruguay, 292
 USAID, 236
 Uwilingiyimana (A.), 215
 Uzoigwe (G.), 92, 93, 337
- V**
- Vaucher (A.), 18, 337
 Védrine (H.), 101, 107, 298
 Venezuela, 162, 196
 Viau (H.), 96, 333
 Vidal (C.), 22, 174, 212, 215, 325, 330, 336, 337
 Viêt-Nam, 197, 268

Villepin (Dominique de), 183,
191

W

Walker (R.), 309, 328
Waltz (K.), 92
Weber (M.), 39, 91
Weiss (T.), 188, 189, 190, 202,
326, 328
Wendt (A.), 34, 35, 37, 43, 68,
69, 142, 144, 324, 328, 337
Wheeler (N.), 50, 328, 337
Whitfield (T.), 261, 262, 263,
311, 328
Wight (M.), 92, 337
Willame (J.-C.), 88, 124, 211,
212, 328, 330, 337
Williams (P.), 52, 279, 280, 282,
304, 321, 337
Wilson (J.), 122

Wolpe (H.), 100, 284

Y

Yémen, 179

Z

Zaire, 16, 18, 23, 24, 25, 26, 30,
97, 99, 102, 103, 110, 119,
128, 129, 133, 164, 165, 167,
190, 202, 221, 228, 232, 235,
236, 237, 238, 239, 240, 241,
242, 243, 244, 245, 246, 247,
248, 249, 250, 258, 259, 262,
265, 284, 332
ZHS (Zone humanitaire sûre),
118, 119
Zimbabwe, 135, 167, 179, 180,
284

REGARDS SUR L'INTERNATIONAL

« Regards sur l'International » regroupe des études d'inspirations disciplinaires différentes et croisées, offrant des visions nouvelles sur les enjeux et bouleversements de la scène mondiale. Cette collection s'attache à aborder de manière critique et ouverte les questions à la fois théoriques et empiriques posées notamment par les guerres du 21^e siècle, les phénomènes transnationaux et la mondialisation, les nouvelles formes d'organisations mondiale et régionales, les usages politiques du droit international et les transformations du rôle de l'État dans les relations internationales.

Cette collection constitue un creuset de débats autour de ces nouveaux enjeux intellectuels au sein de la communauté des chercheurs et des étudiants en Relations internationales. Elle mêle manuels de référence, ouvrages théoriques et études empiriques.

La collection dispose du soutien logistique du Réseau d'Études en Politique internationale (REPI) et du Pôle Bernheim d'Études sur la Paix et la Citoyenneté de l'Université libre de Bruxelles.

Directeur de collection : Éric Remacle, Professeur de relations internationales et d'Études européennes à l'Université libre de Bruxelles et Directeur du Pôle Bernheim d'Études sur la Paix et la Citoyenneté.

Comité éditorial

Alyson BAILES, *Stockholm International Peace Research Institute*

Esther BARBÉ IZUEL, *Universitat Autònoma de Barcelona*

Anne DEIGHTON, *Geneva Center for Security Policy & Oxford University*

Barbara DELCOURT, *Université libre de Bruxelles*

Yves DENECHERE, *Université d'Angers*

Véronique DIMIER, *Université libre de Bruxelles*

Klaus-Gerd GIESEN, *Universität Leipzig*

A.J.R. GROOM, *University of Kent*

Jean-Jacques ROCHE, *Université Panthéon-Assas – Paris II*

Alberta SBAGIA, *University of Pittsburgh*

Takako UETA, *International Christian University (Tokyo)*

Titres parus

- N° 1 – Pierre CALAME, Benjamin DENIS & Éric REMACLE (dir.), *L'Art de la Paix. Approche transdisciplinaire*, 2004, 363 p.
- No.2 – Gustaaf GEERAERTS, Natalie PAUWELS & Éric REMACLE (eds.), *Dimensions of Peace and Security. A Reader*, 2006, 283 p.
- N° 3 – Yves DENECHERE (dir.), *Femmes et diplomatie. France – XX^e siècle*, 2004 (2^e tirage 2005), 200 p.
- No.4 – Takako UETA & Éric REMACLE (eds.), *Japan and Enlarged Europe. Partners in Global Governance*, 2005, 288 p.
- N° 5 – Barbara DELCOURT, Denis DUEZ & Éric REMACLE (dir.), *La guerre d'Irak. Prélude d'un nouvel ordre international ?*, 2004, 259 p.
- N° 6 – Claude SERFATI (dir.), *Mondialisation et déséquilibres Nord-Sud*, 2006, 354 p.
- No.7 – Takako UETA & Éric REMACLE (eds.), *Tokyo-Brussels Partnership. Security, Development and Knowledge-based Society*, 2008, 315 p.
- N° 8 – David AMBROSETTI, *Normes et rivalités diplomatiques à l'ONU. Le Conseil de sécurité en audience*, 2009, 350 p.

Consultez notre site Internet

www.peterlang.com

Nous nous réjouissons de votre visite !