

CONTRÔLE ET ORIENTATION

La Pertinence du Contrôle Parlementaire pour le Secteur de la Sécurité



Hans Born, Philipp Fluri, Simon Lunn (Eds.)

NATO Parliamentary Assembly



Assemblée parlementaire de l'OTAN



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

CONTRÔLE ET ORIENTATION :
La Pertinence du Contrôle Parlementaire
pour le Secteur de la Sécurité

DCAF – Un Centre pour la Sécurité, le Développement et l'Etat de Droit – Genève

www.dcaf.ch

DCAF est une fondation internationale créée en 2000 à l'initiative de la Confédération suisse en tant que « Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève ». Le DCAF contribue à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) par le biais de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Le travail du Centre pour soutenir un secteur de la sécurité efficace et responsable devant l'état et ses citoyens, est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable.

Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, de sensibilité à la parité et d'appropriation locale pris comme base de soutien de processus de réforme légitimes et durables.

Le siège du DCAF est situé à Genève en Suisse. Le centre possède également des bureaux permanents à Beyrouth, Bruxelles, Ljubljana et Ramallah. La Fondation internationale du DCAF comprend actuellement 61 États Membres et 5 observateurs permanents du monde entier. Le centre emploie quelque 100 collaborateurs provenant de plus de 30 pays.

Contrôle et orientation :
La pertinence du contrôle parlementaire
pour le secteur de la sécurité

Hans Born, Philipp Fluri, et Simon Lunn (éds.)

Genève, 2014

Hans Born, Philipp Fluri, et Simon Lunn, édés., *Contrôle et orientation : La pertinence du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité* (Genève: Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées, 2014).

Version originale: Anglais, 2010

Version française:

© Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées, 2014

Traduction française : Alain Faupin

Couverture : OGS Press

ISBN : 978-92-9222-193-5

AVANT-PROPOS

Les éditeurs sont heureux de présenter ici une version actualisée du *Vademecum* de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et du DCAF sur le contrôle et l'orientation du secteur de la sécurité. Comme dans sa première édition, publiée en 2003, ce volume cherche à présenter une information de fond sur le contrôle et l'orientation parlementaire du secteur de la sécurité, en mettant un accent particulier sur les affaires de défense, ainsi que des documents mis au point et agréés par l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (APO) qui mettent en valeur le *status quaestionis* dans cette enceinte et au sein de la communauté euro atlantique élargie.

Depuis sa création, en 2000, le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a bénéficié d'une coopération active et roborative avec l'AP/OTAN. Dix ans après, le besoin de générer des capacités dans le domaine du contrôle parlementaire est toujours aussi pertinent. C'est avec le soutien du département suisse de la défense, de la protection civile et des sports que la coopération entre le DCAF et l'APO dans le cadre Rose-Roth a été rendue possible ainsi d'ailleurs que l'impression de cette publication.

Ce *Vademecum* APO-DCAF 2010, initialement rédigé en anglais est également disponible en russe et en ukrainien depuis 2011.

Genève, avril 2012

Les éditeurs

PRÉFACE

Dans l'édition 2003 de ce livre, la réforme du secteur de la sécurité était décrite comme « un concept nouveau mais mal défini ». Sept ans plus tard la réforme du secteur de la sécurité n'est plus ni un concept nouveau ni un concept mal défini, mais un élément fondamental des programmes nationaux et internationaux d'aide à la démocratie.

Cela est dû, en grande partie, au travail intellectuel et pratique du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) qui a vigoureusement encouragé la recherche académique et qui a produit une véritable bibliothèque de documents de recherche, de livres et de guides. En même temps, il a mis en œuvre toute une panoplie de programmes de formation pour les parlementaires et leurs équipes, tout en intégrant un grand nombre d'experts au sein des parlements nationaux afin d'aider les jeunes démocraties à développer les pratiques, les mécanismes et les habitudes que nécessite l'exercice du contrôle du secteur de la sécurité.

Il existe depuis longtemps une convergence d'intérêts naturelle entre l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et le DCAF qui a conduit à une relation de coopération fructueuse. Au cours des deux dernières décennies, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN a fait la promotion de la réforme du secteur de la sécurité et elle était et demeure particulièrement bien placée pour le faire. Ses membres parlementaires ont une riche expérience des pratiques et des institutions de la gouvernance démocratique, et l'Assemblée entretient des relations de travail étroites avec de nombreux parlements non membres mais intéressés à apprendre de cette expérience.

Ce volume offre un excellent exemple des relations entre le DCAF et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN en réunissant des articles écrits par deux experts du DCAF, Philipp Fluri et Hans Born, par des membres éminents (anciens et actuels) de l'Assemblée, et par Simon Lunn – mon prédécesseur – qui demeure une des autorités incontestables dans ce domaine.

Ce volume utile et très instructif souligne le rôle essentiel que doivent jouer les parlements pour assurer le contrôle démocratique du secteur de la sécurité, tout en soulignant qu'il n'y a pas de modèle universel sur la façon dont cela doit être réalisé. Alors que les démocraties partagent les principes et les valeurs, les pratiques parlementaires sont, quant à elles, façonnées par des traditions et des cultures nationales spécifiques de telle sorte « qu'une taille ne convient pas à tout le monde ».

Dans les premières années du centre, les programmes d'aide à la démocratie du DCAF étaient centrés sur l'Europe centrale et orientale. Depuis, ils se sont étendus au Moyen Orient, à l'Afrique, à l'Asie, à l'Amérique du sud où je suis convaincu que ce manuel sera un guide utile pour tous ceux qui cherchent à être orientés sur les standards, les pratiques et les procédures du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

David Hobbs
Secrétaire Général
Assemblée parlementaire de l'OTAN

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	Contrôle et orientation: La pertinence du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité et sa réforme	1
	<i>Hans Born, Philipp Fluri, et Simon Lunn</i>	
Chapitre 1	Le contrôle démocratique des forces armées en principe et en pratique	11
	<i>Simon Lunn</i>	
Chapitre 2	Apprendre des bonnes pratiques du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité	33
	<i>Hans Born</i>	
Chapitre 3	Le contrôle démocratique des forces armées: la dimension parlementaire nationale et internationale	47
	<i>Willem F. van Eekelen</i>	
Annexe I	Pouvoirs, procédures et pratiques du contrôle parlementaire de la défense chez les Etats membres de l'OTAN	107
	<i>Willem F. van Eekelen</i>	
Annexe II	Rapport Général – Le Printemps arabe : Répercussions sur la sécurité Euro-Atlantique	118
	<i>Assen Agov – Rapporteur Général</i>	
Annex III	Rapport Général – Consolider les révolutions en Afrique du Nord	137
	<i>Ulla Schmidt – Rapporteuse Générale</i>	
Annexe IV	Rapport Général – L'évolution de la situation en Syrie : Implications pour la sécurité de la région et au-delà	176
	<i>Raynell Andreychuk – Rapporteuse</i>	
Annexe V	Rapport les soulèvements arabes : Dimensions économiques et défis	213
	<i>Uwe Karl Beckmeyer – Rapporteur</i>	
Annexe VI	Rapport spécial les flux migratoires en méditerranée : Nouvelles tendances et nouveaux défis	243
	<i>Vitalino Canas – Rapporteur spécial</i>	
Annexe VII	Rapport Avoir les capacités de ses ambitions : l'OTAN a l'horizon 2020.....	261
	<i>Nicole Ameline – Rapporteuse</i>	

Annexe VIII	Séminaire conjoint Rose-Roth et groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient	282
	<i>Marseille, France, 11-13 avril 2012</i>	
Annexe IX	Recommandations de politique générale adoptées par l'Assemblée Parlementaire de l'OTAN en 2012	300
Annexe X	Assemblée Parlementaire de l'OTAN (NATO PA)	312
Annexe XI	DCAF – Un centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit	319

Introduction

Contrôle et orientation : la pertinence du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité et sa réforme

Hans Born, Philipp Fluri, et Simon Lunn*

Mythes

Une croyance répandue voudrait que la politique de sécurité soit une 'tâche naturelle' pour l'exécutif car il dispose des connaissances et des capacités pour agir rapidement. La décision d'entrer en guerre, de contribuer par des troupes à des opérations multinationales de maintien de la paix, de conclure des traités internationaux ou de rassembler un budget de défense, pour ne citer que les responsabilités gouvernementales les plus importantes en matière de sécurité, sont considérées comme des décisions de l'exécutif.

Une croyance tenace voudrait aussi que les parlements soient tenus à l'écart de ces décisions. Le parlement tend à être considéré comme une institution moins adaptée pour traiter des questions de sécurité, surtout au regard de la lenteur de ses procédures et faute d'un accès illimité à l'information et à l'expertise nécessaires. De plus, on estime que les parlements sont des institutions peu à même de garder secrètes des informations classifiées. Ce sont là des perceptions erronées. Le passé nous apprend que les parlements jouent un rôle majeur dans les affaires de sécurité des Etats démocratiques, à la fois en temps de paix et de guerre. Que ce soit au temps de la république romaine, à celui de la république batave au seizième siècle, ou de la Grande Bretagne lors de la seconde guerre mondiale, ou, plus récemment encore, au début de la seconde guerre du Golfe, les parlements à travers le monde ont débattu, influencé et exercé leur contrôle sur la politique de sécurité et sur la réforme du secteur de la sécurité, même en plein conflit.

Dans ce court document nous proposons les arguments principaux (a) pour lesquels les parlementaires doivent mettre la réforme et la politique du secteur de la sécurité en haut de leur agenda politique et législatif et (b) pourquoi les parlementaires doivent exercer leur

* Les auteurs remercient Marlène Urscheler et Eden Cole pour leurs précieuses recherches et suggestions.

contrôle sur le secteur de la sécurité et sa réforme. Nous examinerons d'abord le nouveau concept de secteur de la sécurité

Qu'est-ce que la réforme du secteur de la sécurité?

Le secteur de la sécurité comprend « toutes les institutions et agences étatiques qui disposent de l'autorité légitime d'user de la force, d'appeler à l'usage de la force et de menacer de l'usage de la force ».¹ Normalement, ces institutions sont les armées (de terre, de l'air et la marine), le renseignement, les gardes frontières et les organisations paramilitaires. La réforme du secteur de la sécurité est faite « pour créer une responsabilisation et une transparence systématiques sur le principe d'un contrôle démocratique accru, substantiel et systématique ». L'accent mis sur la responsabilisation et la transparence place la réforme du secteur de la sécurité dans le contexte de l'agenda de bonne gouvernance, caractérisé par un souci majeur pour les droits humains, la démocratie et l'état de droit.²

D'un autre côté, un secteur de la sécurité non réformé se caractérise souvent par :

- un manque de transparence et une corruption florissante, spécialement dans le secteur de l'acquisition et du commerce des armements ;
- une organisation et un budget trop importants, qui surchargent et mettent en danger l'économie nationale ;
- l'absence de l'état de droit en raison d'une base légale faible, voire inexistante ;
- l'absence de professionnalisme: unités médiocrement entraînées, amateurisme, sélection et promotion des soldats sur la base du népotisme, de préférence au mérite ;
- une bureaucratie nombriliste, l'évitement des risques, la résistance au changement, et des structures organisationnelles mal adaptées aux nouvelles menaces de sécurité ;
- les abus politiques des services de sécurité qui utilisent les services de renseignement pour des besoins d'espionnage domestique telle que la manipulation des adversaires politiques, ainsi que l'utilisation des unités paramilitaires pour intimider ou neutraliser des ennemis politiques ;
- un corps des officiers démotivé et frustré par le manque de professionnalisme et de perspectives de carrière, par des soldes réduites ou par le manque de considération de la part de la société ;
- des conscrits qui perçoivent leur service militaire comme une perte de temps, leur mauvais usage à des fins lucratives et le bizutage des conscrits dans les casernes.

¹ Hans Born, Philipp Fluri, et Anders B. Johnsson, eds., *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: principes, mécanismes et pratiques*, guide pratique pour les parlementaires No. 5 (Genève, Belgrade : IPU/DCAF, 2003), 16.

² Pour une introduction à la réforme du secteur de la sécurité dans l'Union européenne, voir David Spence et Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (Londres : John Harper Publishing, 2008).

Tableau 1: Secteur de la sécurité réformé par opposition au secteur de la sécurité non réformé.

	<i>Secteur de la sécurité réformé (bonne gouvernance)</i>	<i>Secteur de la sécurité non réformé (mauvaise gouvernance)</i>
<i>responsabilisation</i>	Responsable vis à vis des leaders démocratiquement élus.	Bureaucraties irresponsables, politiques arbitraires, dues à un manque de transparence, mauvais usage politique.
<i>éthique professionnelle</i>	Professionnalisme, adaptation aux exigences du nouvel environnement de sécurité, exécution prévisible des tâches.	Amateurisme, bizutage des conscrits, les leaders politiques ne peuvent pas compter sur l'exécution loyale des ordres.
<i>normes</i>	Transparence, engagement.	Népotisme, corruption, évitement du risque.

Un secteur de la sécurité non réformé coïncide avec le concept de « mauvaise gouvernance » (par opposition avec la « bonne gouvernance ») qui se réfère « à une politique arbitraire, à des bureaucraties irresponsables, à des systèmes juridiques non mis en pratique ou injustes, aux abus du pouvoir exécutif, au désengagement de la société civile de la vie publique et à une corruption généralisée ».³

La nécessité de réformer le secteur de la sécurité

Compte tenu de la nature et de la portée de la réforme du secteur de la sécurité (et de son opposé, le secteur de la sécurité non réformé!), les réformes sont nécessaires pour au moins quatre raisons.

Progression vers la prévention des conflits et la stabilité.

Un secteur de la sécurité non réformé échoue souvent à prévenir et peut même engendrer des conflits violents qui résultent en des souffrances et une pauvreté accrues.⁴ Les ONG qui

³ Voir: La Banque Mondiale, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, DC: World Bank, 1994). L'initiative de l'OTAN relative au développement de l'intégrité vise à traiter cette question par l'établissement de capacités, le soutien politique et la documentation des bonnes pratiques. Voir Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Genève: OTAN/DCAF, 2010) et Hari Bucur-Marcu, ed., *Essentials of Defence Institution Building* (Vienne et Genève: LaVak, 2009).

⁴ Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Stairway Communications DFID, 2002), 2, http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf.

travaillent dans les zones de conflit rapportent qu'un secteur de la sécurité qui fonctionne mal constitue un obstacle majeur pour le retour à la paix et à la stabilité :

Les agents de sécurité qui ne jouent pas un rôle légitime et démocratiquement responsable en assurant la sécurité des citoyens sont non seulement incapables de prévenir les conflits qui menacent, mais peuvent également être une source de violence.⁵

D'un autre côté, une réforme effective du secteur de la sécurité, allant dans le sens d'une offre de sécurité faite de façon efficace et efficiente sous contrôle démocratique, peut créer de la stabilité tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.⁶ A l'intérieur, la réforme du secteur de la sécurité peut faire disparaître les causes qui peuvent conduire à l'instabilité dans, par exemple les relations entre civils et militaires. A l'extérieur, un secteur de la sécurité transparent et sous contrôle démocratique peut être considéré comme une mesure de confiance régionale.⁷ L'on voit ainsi que la réforme du secteur de la sécurité peut conduire à la stabilité qui est une des conditions de base de la démocratisation et du développement économique.⁸

Contribuer au développement économique durable

Un secteur de la sécurité non réformé, facteur d'instabilité et d'insécurité ne crée pas un climat favorable aux investissements. Les investisseurs domestiques et étrangers répugnent à engager des investissements financiers si la situation du pays n'est ni stable ni sûre.

En d'autres termes, un secteur de la sécurité infesté par la corruption et représentant un fardeau pour l'économie nationale ne contribue pas non plus à un développement économique durable. Il convient de garder en mémoire que les réformes du secteur de la sécurité ne sont pas gratuites en raison, entre autres facteurs, des investissements à consentir pour de nouveaux équipements, pour la formation et pour offrir aux personnels en service des salaires cohérents avec ceux du marché du travail. C'est à long terme toutefois que le secteur de la sécurité finit par être rentable car il contribue au développement durable de l'économie.

Professionaliser: créer un corps de soldats sûr et dévoué

Tandis que les services du secteur de la sécurité gèrent, pour le compte des dirigeants politiques démocratiquement élus, le monopole de la violence d'Etat, il est important que ce dernier soit endossé par une force professionnelle. Ce qui distingue les services de sécurité des autres organisations gouvernementales, c'est précisément leur relation professionnelle

⁵ Voir Damian Lilly, Robin Luckham, and Michael von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform* (London: International Alert, Septembre 2002), disponible sur www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf.

⁶ Timothy Edmunds, "Defining Security Sector Reform," dans *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference*, Genève, 23-25 Avril 2001 (Oxford: Oxford University Press, 2001), 3-6.

⁷ Voir Heiner Hänggi, "Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence Building," document présenté à la conférence sur *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?* (New York, 16 Octobre 2002), www.dcaf.ch/news/past_2002/ev_NY_021016_H%E4nggi.pdf.

⁸ Voir aussi Katrin Kinzelbach et Eden Cole, eds., *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2006), www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4.

avec la violence. C'est « plus qu'un métier parmi d'autres ». Le professionnalisme implique du dévouement, et la capacité d'exécuter les tâches et les ordres donnés par les autorités hiérarchiques pour assurer la sécurité dans le contexte mouvant et dynamique du « nouvel environnement de sécurité ». Le professionnalisme consiste aussi pour le corps des officiers à opérer d'une manière prévisible et disciplinée. Sans professionnalisme, le contrôle démocratique n'aurait pas de sens car la hiérarchie politique des militaires ne serait jamais assurée de voir leurs ordres exécutés par manque de discipline et de qualité. Le professionnalisme implique que les leaders politiques ont confiance dans la capacité des militaires à faire leur travail.

Démocratiser la sécurité

Dernier point mais pas le moindre, la réforme du secteur de la sécurité renforce la démocratisation en créant un cadre légal qui subordonne les services de sécurité à l'autorité politique légitime, tout en en définissant et en en limitant la compétence. On peut considérer que, dans les pays en transition, la création d'un cadre légal qui affirme la suprématie civile est le socle et le point de départ des efforts de démocratisation. En principe le cadre légal repose sur les deux valeurs fondamentales que sont la responsabilisation et la transparence. Les relations entre les dirigeants politiques et les services de sécurité doivent être régies par ces deux importants concepts jumeaux, qui sont à la base de la démocratisation de la sécurité.

Rendre le contrôle *démocratique* : nécessité de l'engagement parlementaire

Les services du secteur de la sécurité peuvent être écrits comme une organisation à double face. D'un côté, les services de sécurité ont à satisfaire leurs exigences fonctionnelles, c'est-à-dire, maintenir l'ordre et la loi, protéger l'intérêt national et les droits civiques. Qu'ils soient militaires, relevant du renseignement ou des gardes frontières les services de sécurité doivent être prêts et disponibles à s'acquitter de leurs tâches. D'un autre côté, ils doivent se soumettre aux standards sociétaux, démocratiques et légaux. Tous les services de sécurité se doivent d'agir dans le cadre de la loi et d'en répondre aux dirigeants politiques démocratiquement légitimés. Autrement dit, la gouvernance démocratique s'applique aussi aux services de sécurité.

S'agissant de la suprématie du civil et de la gouvernance démocratique, les parlements jouent un rôle crucial. En raison de l'implication et des débats parlementaires, le contrôle civil devient contrôle démocratique. C'est la façon de donner voix aux besoins et aux préoccupations du peuple dans les débats sur la sécurité. En fait, c'est l'implication du parlement qui fait la différence entre contrôle civil et contrôle démocratique, ou entre bonne gouvernance et gouvernance démocratique. Cette distinction est importante. Le contrôle civil est le préalable mais pas la condition suffisante du contrôle démocratique. C'est ce que nous ont enseigné les régimes autoritaires du XXème siècle. Par exemple Hitler et Staline contrôlaient parfaitement leurs armées, mais leur mode de contrôle n'est pas réellement souhaitable dans une société démocratique. A cet égard, le parlement joue un rôle important en sauvegardant cet élément démocratique qu'est le contrôle qu'il exerce sur le secteur de la sécurité.

Il y a au moins cinq raisons qui rendent essentielle l'implication parlementaire dans la politique de sécurité et la réforme du secteur de la sécurité.⁹

Une pierre angulaire de la démocratie pour éviter un régime autocratique

L'ancien premier ministre français Georges Clémenceau a dit un jour que « la guerre était une affaire trop sérieuse pour la laisser aux militaires ». Au delà de son côté humoristique, cette déclaration rappelle que dans une démocratie, les représentants du peuple détiennent le pouvoir suprême et qu'aucun secteur de l'Etat ne doit être exclu de leur contrôle. Un Etat sans contrôle parlementaire sur son secteur de la sécurité, en particulier sur le secteur militaire, ne peut prétendre à être considéré, au mieux, que comme une démocratie incomplète ou en devenir.

Selon l'éminent universitaire américain Robert A. Dahl, « en politique, le problème le plus fondamental et le plus prégnant est d'éviter la règle autocratique ». Alors que le secteur de la sécurité traite une des tâches majeures de l'Etat, un système d'équilibre des pouvoirs est nécessaire pour contrebalancer le pouvoir de l'exécutif. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est ainsi un élément essentiel de partage du pouvoir au niveau de l'Etat et, s'il est effectif, borne le pouvoir de l'exécutif ou du président.

Pas de taxation sans représentation

A ce jour, l'un des plus importants mécanismes parlementaires pour contrôler l'exécutif est le budget. Depuis les temps reculés des premières assemblées en Europe de l'ouest, les parlements ont toujours exigé d'avoir leur mot à dire sur les questions politiques, au cri de « pas de taxation sans représentation ». Alors que les organisations du secteur de la sécurité utilisent une portion substantielle du budget de l'Etat, il demeure essentiel que les parlementaires contrôlent effectivement et efficacement l'usage des rares ressources de l'Etat.

Créer des paramètres légaux pour les questions de sécurité

Dans la pratique c'est l'exécutif qui prépare les lois sur les questions de sécurité. Néanmoins, les membres du parlement jouent un rôle important en examinant ces projets. Ils peuvent, si besoin, suggérer des amendements de façon à s'assurer que les dispositions légales proposées reflètent adéquatement la nouvelle vision de la sécurité. De plus, il appartient au parlement de veiller à ce que les lois ne demeurent pas lettres mortes mais qu'elles soient pleinement appliquées.

⁹ Born, Fluri, et Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, 18–19; voir aussi Hans Born, *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, Working Paper No. 102 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Novembre 2002), 2–3, disponible sur www.dcaf.ch/_docs/WP102.pdf, et Hans Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, Working Paper No. 9 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Avril 2002), 2–3, disponible sur www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/005.pdf.

Un pont pour le public

L'exécutif peut ne pas être totalement conscient des questions de sécurité qui revêtent une priorité pour le public.

Les parlementaires sont en contact régulier avec la population et sont bien placés pour argumenter leurs opinions. Ils peuvent donc porter les préoccupations de leurs concitoyens devant le parlement et s'assurer qu'elles sont prises en compte dans les lois et les politiques de sécurité. Grâce à leur fonction de représentation, les parlementaires ont la possibilité unique d'accorder ou de suspendre la légitimité démocratique d'une décision gouvernementale relative à la politique ou à la réforme de la sécurité. Les débats parlementaires peuvent jouer un rôle catalytique en suscitant – ou en diminuant le soutien public à la décision du gouvernement, par exemple, de participer avec des troupes aux opérations multinationales de maintien de la paix.

L'équilibre entre la sécurité et la liberté

Au cours de la période qui a suivi la guerre froide, les services de sécurité ont été confrontés à un nouvel environnement de sécurité. Aujourd'hui, les menaces sécuritaires comprennent, entre autres, les Etats faillis, le terrorisme, la prolifération incontrôlée d'armes de destruction massive, les menaces politiques et le crime organisé. En particulier après le 11 septembre, toute une série de nouvelles législations et mesures anti terroristes a été adoptée. Il est important que les services de sécurité fassent les bons choix sous une orientation démocratique. D'abord pour que « les généraux ne se préparent pas pour la dernière guerre », il faut que les parlements s'assurent que les services de sécurité sont en phase avec les exigences du nouvel environnement de sécurité. Ensuite les parlements doivent contrôler que les nouvelles directives et les actions des services de sécurité sont en tout temps cohérentes avec la constitution, le droit international humanitaire et les droits humains.

Les défis du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Il y a un contraste saisissant entre la nature désirable du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, tel qu'il est décrit ci-dessus, et la réalité de l'état des lieux du contrôle parlementaire dans de nombreux pays; tant dans les démocraties en voie d'être consolidées que dans celles qui le sont, les parlements sont confrontés à de sérieux défis:

- Les lois sur la confidentialité peuvent entraver les efforts d'amélioration de la transparence du secteur de la sécurité. Spécialement dans les démocraties émergentes ou dans les pays ravagés par la guerre, les lois sur la confidentialité peuvent limiter ou entraver le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité; cela peut aussi provenir d'une absence de législation sur la liberté d'information.¹⁰
- Le secteur de la sécurité est un domaine éminemment complexe, dans lequel les parlements sont amenés à contrôler des questions portant sur l'acquisition d'armements, sur le contrôle des armements et sur la préparation et la disponibilité

¹⁰ Pour un recueil sur le rôle du parlement dans le contrôle du renseignement, voir Hans Born et Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF/ University of Durham/ Parliament of Norway, 2005).

des unités militaires. Les parlementaires n'ont pas tous une connaissance ni une expertise suffisantes pour traiter de ces questions de façon efficace. Ils peuvent aussi ne pas avoir le temps ni l'occasion de les développer du fait que leur mandat de parlementaire est limité dans le temps et qu'ils peuvent manquer d'accès aux ressources en experts nationaux ou internationaux.

- L'accent mis sur la coopération internationale en matière de sécurité pourrait affecter la transparence et la légitimité démocratique de la politique de sécurité d'un pays si cela devait conduire à tenir le parlement éloigné du processus. Il est donc crucial que dans les débats et les décisions intervenant dans l'arène internationale le parlement soit capable, d'apporter des éléments, de participer et d'assurer un suivi.

Sans doute le défi le plus sérieux est-il de convaincre tous les acteurs concernés à travers l'armée, la société civile,¹¹ l'exécutif et les institutions démocratiques que le contrôle parlementaire est dans l'intérêt à la fois de la démocratie et de la sécurité.

Références

Hans Born, *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*, Working Paper No.102 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), November 2002), 2–3, available at www.dcaf.ch/_docs/WP102.pdf.

Hans Born, *Democratic Oversight of the Security Sector: What Does it Mean?*, Working Paper No.9 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), April 2002), 2–3, available at www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/005.pdf.

Hans Born, Philipp Fluri, and Anders B. Johnsson, eds., *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians No. 5 (Geneva, Belgrade: IPU/DCAF, 2003).

Hans Born, Philipp H. Fluri, and Simon Lunn, eds., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform* (Geneva/Brussels: DCAF/NATO-PA, 2003).

Hans Born, *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*, Working Paper No.20 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002).

¹¹ Voir aussi Eden Cole, Kerstin Eppert et Katrin Kinzelbach, eds., *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava: Valeur for UNDP, 2008). Aussi disponible en français sous le titre: *Contrôle Public du Secteur de la Sécurité, Guide Pratique pour les organisations de la société civile*, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=95396&nav1=5>.

Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (DCAF/ University of Durham/ Parliament of Norway, 2005).

Hari Bucur-Marcu, ed., *Essentials of Defence Institution Building* (Vienna and Geneva: La-Vak, 2009).

Marina Caparini and Philipp Fluri, "Introduction: The Relevance of Democratic Control and Reform of the Security Sector," in *Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies*, ed. Hans Born, Marina Caparini, and Philipp Fluri (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002), 13–20.

Malcolm Chalmers, "Structural Impediments to Security Sector Reform," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference on Security Sector Reform* (Geneva, 23-25 April 2001), 21–26.

David Chuter, "Big Men, Little Soldiers: Does Africa Need Security Sector Reform?," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference* (Geneva, 23-25 April 2001), 85–106.

Katrin Kinzelbach and Eden Cole, eds., *Democratising Security in Transition States* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2006), www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4.

Eden Cole, Kerstin Eppert, and Katrin Kinzelbach, *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Bratislava: UNDP/DCAF, 2008).

Department for International Development, *Understanding and Supporting Security Sector Reform* (London: Stairway Communications, 2002), www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf

Timothy Edmunds, *Security Sector Reform: Concepts and Implementation*, Working Paper No. 86 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002), www.dcaf.ch/news/past_2001/ev_Geneva_01112023_Report1.pdf.

Timothy Edmunds, "Defining Security Sector Reform," in *Proceedings of the 2001 DCAF/IISS Conference*, Geneva, 23-25 April 2001 (Oxford: OUP for IISS), 15–19.

Heiner Hänggi, "Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence Building" (paper presented at the conference on *Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter?*, New York, 16 October 2002), www.dcaf.ch/news/past_2002/ev_NY_021016_H%E4nggi.pdf.

Dylan Hendrickson and Andrzej Karkoszka, "The Challenges of Security Sector Reform," in *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

Damian Lilly, Robin Luckham, and Michael von Tangen Page, *A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform* (London: International Alert, September 2002), available at www.international-alert.org/pdf/pubsec/Goa.pdf.

Towards a Better Practice Framework in Security Sector Reform: Broadening the Debate, Occasional SSR Paper No. 1 (The Hague and London: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael," International Alert, and Saferworld, August 2002), www.international-alert.org/pdf/pubsec/occssr1.pdf.

David Spence and Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (Geneva: John Harper Publishing, DCAF, 2008).

Todor Tagarev, ed., *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices* (Geneva: NATO/DCAF, 2010).

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, and Todor Tagarev, *Defence Management: An Introduction* (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).

The World Bank, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, DC: World Bank, 1994).

Herbert Wulf, ed., *Security Sector Reform*, Brief 15 (Bonn International Center for Conversion (BICC), June 2000), http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/security/security_pdf/2000_Wulf.pdf.

Chapitre 1

Le contrôle démocratique des forces armées en principe et en pratique

Simon Lunn¹

Introduction : la montée en puissance du contrôle démocratique des forces armées

L'expression « contrôle démocratique des forces armées »² est généralement compris comme la subordination des forces armées à ceux qui, élus démocratiquement, ont la charge des affaires du pays. Dans son sens le plus large il signifie que toutes les décisions concernant la défense du pays – l'organisation, le déploiement et l'emploi des forces armées, l'établissement des priorités militaires, la demande et l'allocation des ressources nécessaires – sont prises par l'autorité démocratique et examinées par la législature à des fins de soutien populaire et de légitimité. Le but ultime est de s'assurer que les forces armées servent bien la société qu'elles protègent et que les politiques et les capacités militaires sont en cohérence avec les objectifs politiques et les ressources économiques. Tout en étant un sujet de plein droit, le contrôle démocratique des forces armées doit être considéré comme une partie essentielle de la relation élargie entre les sociétés et leurs forces armées.

Pendant la guerre froide, le terme « contrôle démocratique des forces armées » ne suscitait que peu de discussions ou de débats au-delà des cercles académiques.³

¹ Senior fellow au DCAF et ancien secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

² La définition de « forces armées » peut poser problème. Cet article se réfère aux forces relevant des ministères de la défense. Toutefois, dans de nombreux pays il y a toute une variété de forces qui portent les armes et qui ne relèvent pas de l'autorité de ce ministère, par exemple, les forces de sécurité intérieures ou paramilitaires. Il va sans dire que ces forces doivent être démocratiquement responsabilisées, quelle que soit leur subordination. Il y a aussi le personnel associé aux compagnies privées de sécurité qui sont armés mais qui échappent à ces catégories formelles et qui sont pour la plupart irresponsables.

³ Les travaux académiques les plus connus sur les relations entre civils et militaires pendant cette période sont: Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: the Role of the Military in Politics* (Boulder, CO: Westview, 1986); Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Harvard, H.U.P., 1957); Morris Janowitz, *The Professional Soldier* (Glencoe, Ill: Free Press, 1960) et Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times* (New Haven, CT: Yale University Press, 1977).

Dans la plupart des pays de l'OTAN, cela allait généralement de soi. On portait essentiellement attention sur l'emploi potentiel des forces armées pour s'opposer à la menace d'une agression soviétique. Avec la fin de la guerre froide, la question du contrôle démocratique des forces armées gagna soudain en importance. Une véritable industrie artisanale se développa autour d'elle: ateliers, séminaires et conférences proliférèrent, thèses, études et articles rédigés par des universitaires comme par des praticiens encombrèrent le marché. Un nouveau centre fut créé à Genève tout spécialement dédié à ce sujet.⁴

Cette montée en puissance tient à plusieurs raisons. D'abord et avant tout, cela aura été la transition qui s'est produite à travers l'Europe centrale et orientale lorsque les anciens pays communistes commencèrent à adopter des institutions et des pratiques démocratiques. Il devint vite apparent pendant cette période transitoire que les forces armées étaient l'un des éléments résiduels de l'ancien régime qui devait se transformer radicalement. Habités au contrôle civil d'un parti unique et à une position très favorable en termes de ressources et de statut, ils devaient être soumis et répondre aux processus démocratiques qui se mettaient en place.⁵ Le sujet devint plus pressant quand l'OTAN décida que le contrôle démocratique des forces armées était l'une des conditions que l'alliance vérifierait pour évaluer l'état de préparation des pays aspirant à en devenir membres. La transparence dans la planification et la budgétisation de la défense et l'assurance d'un contrôle démocratique sur les forces de défense étaient les objectifs prééminents du Partenariat pour la Paix (PPP), une initiative de l'OTAN. Il s'ensuivit que de nombreux pays candidats, comme d'autres partenaires, se tournèrent vers l'Alliance pour qu'elle leur conseille des mesures et les aide à les prendre. Et c'est là que se situe le principal paradoxe. Alors que l'OTAN mettait vigoureusement l'accent sur le contrôle démocratique des forces armées, il n'existait aucun modèle au sein de l'alliance qui vaille exemple. Pour des raisons culturelles et constitutionnelles, chaque membre de l'Alliance avait développé une approche différente de la question, ce qui interdisait l'élaboration d'un modèle convenant à tout le monde. Plusieurs sessions de brassage d'idées organisées par l'OTAN dans le cadre du PPP mirent vivement en lumière non seulement les différentes composantes du contrôle démocratique, mais également les variations existantes et donc la difficulté de parvenir à une définition unique. L'accord sur « nous le connaissons quand nous le voyons, ou mieux vaut reconnaître quand

⁴ Le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a été créé par une décision partagée entre les ministères suisses de la défense et des affaires étrangères dans le but de mettre un accent tout particulier sur une question d'intérêt général et de pertinence croissants. En plus de son propre programme de recherche, il devait contribuer à assurer la coordination, très attendue, nécessitée par les activités disparates en cours dans ce domaine. Le DCAF s'est ensuite attaché au concept plus large de réforme du secteur de la sécurité (RSS) tant la pertinence de cette dernière pour le développement et la reconstruction était devenue une évidence. Le DCAF s'est révélé comme un centre d'excellence dans le domaine de la RSS tout en conservant une propension tout particulière à aider les parlements à acquérir influence et responsabilité sur les politiques liées à la sécurité nationale.

⁵ L'estime nationale pour les forces armées variait beaucoup d'un pays à l'autre en fonction de leur expérience historique. En Pologne et en Roumanie, les militaires étaient tenus en haute estime; beaucoup moins en Hongrie et en république tchèque. Toutefois, quelle que fût l'estime dont elles pouvaient jouir en tant que corporation, elles demeuraient les dépositaires de vieux concepts et représentaient un obstacle à une démocratisation efficace.

il n'existe pas » était tout près d'être atteint. Comme le notait un participant de l'Alliance à l'une de ces sessions: « chaque fois que nous sommes sur le point de nous mettre d'accord sur un critère, il faut qu'il y en ait un d'entre nous qui quitte la pièce ». ⁶

Cela reflète bien le dilemme auquel l'alliance, comme d'ailleurs les candidats, sont confrontés, et cela a effectivement affecté d'autres critères de l'OTAN – le problème de l'évaluation du degré de préparation jugé nécessaire pour les pays souhaitant devenir membres de l'Alliance. ⁷ Pour ces derniers, l'absence de modèle spécifique comportait à la fois des avantages et des inconvénients. D'un côté, ils étaient soumis à de nombreux conseils sur les mesures qu'ils avaient à prendre – conseils qui n'étaient pas toujours cohérents. Ils pouvaient donc les choisir et les adapter à leurs propres besoins et aux circonstances.

Cet accent mis sur le contrôle démocratique a coïncidé avec une période de changements radicaux pour les forces des membres de l'Alliance, changements qui portaient à conséquence pour les relations entre leurs forces armées et leurs sociétés. Les forces armées de l'OTAN se sont retrouvées en transition alors qu'elles se restructuraient, se réorganisaient et, de façon générale, se contractaient par rapport aux structures militaires de la guerre froide. Nombre d'entre elles étaient passées de la conscription à la professionnalisation. Les rôles et les missions de ces forces changèrent alors qu'elles étaient de plus en plus impliquées dans les opérations de réponse aux crises (ORC), dans des missions qui comportent de nouvelles exigences pour les armées. De plus, le développement de la technologie et la révolution de l'information eurent un impact sur la façon dont les forces armées opèrent ; et du fait de l'omniprésence – envahissante – des media, sur la façon dont leurs actions sont perçues par le grand public.

Collectivement, ces facteurs représentent un nouvel environnement et une nouvelle série de défis auxquels les forces armées doivent réagir. Ces ajustements influencent à leur tour leur rôle dans la société et les relations entre les côtés politiques et militaires. Le contexte élargi des relations entre civils et militaires, dont participe le contrôle démocratique des forces armées, n'est pas un processus figé mais en évolution continue. Tous les pays, membres ou partenaires, doivent réfléchir de nouveau aux conséquences du nouvel environnement de sécurité sur la façon d'opérer de leurs forces armées.

Ces deux développements – la démocratisation en Europe centrale et orientale et l'impact du nouvel environnement de sécurité – ont été responsables de l'importance que l'on accorde aujourd'hui au contrôle démocratique des forces armées. La plupart des pays de l'Alliance disposent des mécanismes appropriés pour absorber les changements du nouvel environnement et pour s'y adapter. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, cela a été plus problématique. Ils ont eu à faire face à ces changements et développer les mécanismes, les procédures, l'expertise et les attitudes nécessaires pour assurer un contrôle dé-

⁶ Ces sessions formelles furent renforcées par une pléthore d'ateliers et de séminaires sur le sujet beaucoup étant organisés dans les pays candidats à l'initiative de Christopher Donnelly, le conseiller spécial pour l'Europe centrale et orientale auprès du secrétaire général de l'OTAN; un autre acteur prééminent aura été le Centre pour les études de sécurité européenne de Groningen aux Pays Bas qui a su apporter son assistance dès les premiers jours.

⁷ L'Alliance a toujours pris soin de faire remarquer qu'il n'y avait pas de liste établie ni rigide de critères pour l'adhésion des nouveaux membres; l'état de préparation à l'adhésion devait être un jugement politique fondé sur un ensemble de considérations pertinentes.

mocratique effectif et, en même temps, exercice difficile entre tous, surmonter le fardeau du passé. Cela aura été un défi redoutable. Toutefois, les expériences qu'ils ont acquises en poursuivant les réformes nécessaires et en faisant de leur phase de transition un succès sont maintenant en train d'être transmises à d'autres pays.

Les éléments essentiels du contrôle démocratique des forces armées

Sans qu'il y ait de modèle unique proposé, des orientations générales se sont fait jour concernant les éléments de base qui doivent être présents sous une forme ou sous une autre pour assurer le contrôle démocratique. Les voici :

- des mécanismes légaux et constitutionnels qui clarifient les relations entre le chef de l'Etat, le gouvernement, le parlement et les forces armées en termes du partage de l'autorité, de commandement, de subordination en temps de paix comme dans la transition vers la guerre; définir les rôles des institutions pertinentes et aussi le statut et les droits des forces armées ;
- un mélange approprié de civils et de militaires au sein du ministère de la défense (y compris un ministre civil de la défense) pour s'assurer que l'expertise militaire est placée dans le contexte politique et économique qui convient ;
- un contrôle parlementaire efficace pour garantir la légitimité démocratique et le soutien populaire ;
- un pouvoir judiciaire indépendant ;
- une transparence et une ouverture maximum, comprenant des instituts de recherche indépendants et des media curieux ; et
- des forces armées à l'aise dans leur rôle au sein de la société.

Ces éléments sont faciles à définir sur le papier. Toutefois c'est une tout autre affaire que de les mettre en pratique. La réussite de leur mise en œuvre repose sur les rôles respectifs de l'exécutif et du législatif et sur leurs relations mutuelles. Elle repose également sur les relations qu'entretiennent ces deux entités avec les forces armées et sur le partage des responsabilités et des compétences entre les côtés militaires et civils. Le développement de la confiance et du respect mutuels sur lesquels ces relations sont fondées se trouve au cœur d'un contrôle démocratique efficace.

Pourquoi la défense est différente

S'agissant des fonctions respectives de l'exécutif et de la législature, l'instauration entre eux d'un certain degré de tension est inévitable. Il doit y avoir un partage de responsabilités qui garantisse non seulement l'efficacité des activités de l'exécutif, sans risquer une accumulation potentiellement dangereuse de pouvoirs, mais aussi un soutien populaire à travers l'engagement du législatif sans risquer de paralyser l'action. Pour qu'un gouvernement soit efficace il est capital de trouver un équilibre entre 'efficacité' et 'démocratie', et tout spécialement dans le domaine de la défense. Le besoin d'un tel équilibre est à la fois plus important et plus complexe dans le domaine de la défense que dans les autres secteurs d'activité. La défense

est plus qu'un simple ministère dépensier. Elle comporte des caractéristiques et des qualités qui compliquent les relations entre l'exécutif et le parlement et qui accroissent le potentiel inhérent de frictions entre ces deux branches. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la défense rend les choses plus difficiles.

D'abord, la défense concerne la sécurité de la nation et implique des décisions qui engagent des vies et des dépenses pour la sauvegarde du pays. Des décisions de cette magnitude imposent aux dirigeants politiques un fardeau supplémentaire de responsabilités pour les prendre correctement et pour s'assurer que ces décisions et ces politiques rencontrent l'adhésion du public.

Ensuite, la défense implique la maintenance des forces armées. Dans toute société, les militaires assument une position, spéciale et distincte car ils sont avant tout en possession d'armements. De plus ils représentent un groupe particulièrement organisé et discipliné, uni par des traditions, des usages et des habitudes de travail, mais, par-dessus tout par le besoin de travailler ensemble et de dépendre les uns des autres en temps de crise et de conflit – une dépendance qui peut se traduire littéralement par « différence entre la vie et la mort ». Une telle dépendance suscite des liens et une loyauté très puissants; elle requiert aussi un degré de cohésion et de cohérence dont peu d'autres professionnels peuvent se prévaloir. Ce sont ces qualités – discipline, dévouement et loyauté – qui rendent la profession des armes différente et, d'une certaine façon, qui la distinguent de la société. Il y a toujours ceux qui pensent que le changement de nature de la guerre et les tendances sociétales amoindrissent ces qualités uniques. Ce n'est pas le lieu d'en discuter en détail, sinon de suggérer que ces valeurs continuent d'être au cœur du métier de soldat et de la fonction militaire des armées de la plupart des pays de l'Alliance. On peut en juger, à l'évidence, dans le cadre des opérations courantes de l'OTAN en Afghanistan. Ces caractéristiques expliquent aussi pourquoi les militaires trouvent qu'il est facile de travailler ensemble en dépit d'antécédents historiques et culturels très différents. De plus, le caractère hautement organisé et structuré de la vie militaire tend à donner au personnel militaire une vision directe et peu compliquée du monde qui contraste et est souvent en conflit avec le monde plus complexe et, par comparaison, apparemment plus ténébreux, que voient les politiques. Les termes concession et compromis, essentiels à l'équilibre et à la réconciliation des intérêts en compétition dans les politiques domestiques et internationales, cadrent assez mal avec la clarté et la franchise de l'évaluation et de la prise de décision, qui sont les caractéristiques essentielles d'une armée qui fonctionne efficacement. Cela peut conduire à des perceptions très différentes du même problème et peut représenter une source de friction, entre les parties militaires et civiles.⁸ Au minimum ces tensions donnent lieu à des ronchonements au

⁸ Pour se faire une idée de la différence de perception entre un homme de terrain (ou, dans le cas présent, à la mer) et les politiciens, voir les commentaires de l'Amiral Sandy Woodward, commandant le groupe de combat des Falklands alors qu'il acheminait son unité vers les Falklands : « Aucun de nos plans ne semble tenir plus de vingt-quatre heures car Mr. Nott (ministre de la défense) traîne, se tord les mains et se désole à propos de sa carrière foudroyée. Et les hommes du ministre jouent leur partition compliquée et interminable avec un œil sur le lendemain (« y être si cela paye, sinon aller ailleurs ») ». Admiral Sandy Woodward avec Patrick Robinson, *Cent jours : Les mémoires du commandant du groupe de combat des Falklands* (Londres: Harper Collins, 1992). Ce livre est la relation bien documentée des problèmes de la guerre moderne, y compris la difficile interaction entre les considérations militaires et politiques.

mess des officiers contre les actions de « nos maîtres politiques ». A l'autre extrême, cela peut conduire les militaires à interférer dans le gouvernement du moment ou à le défier. Quand de tels épisodes se sont produits la raison en a souvent été que les militaires prétendaient faire allégeance à une instance suprême – la nation, la constitution – plutôt qu'à un gouvernement de passage.⁹

La plupart des membres de l'Alliance ont, à un point de leur histoire, connu une armée « turbulente ». Plusieurs d'entre eux – La Turquie, la Grèce, l'Espagne et le Portugal – ont connu ce type de problème dans un passé relativement récent.¹⁰ Aujourd'hui, aucune démocratie installée ne connaît plus ce type de problème. Les rôles respectifs des militaires et des civils sont bien établis et bien compris – pourtant, comme on le verra plus loin, il y a quelques domaines où la ligne de partage devient de plus en plus facilement floue. La signification du contrôle démocratique se voit partout – dans le fait que dans toute société les mi-

Une frustration du même ordre fut exprimée par le général Sir Peter de la Billière, commandant des forces britanniques au cours de la guerre du Golfe, pendant la montée en puissance des forces: « Le niveau d'indécision ministérielle et de vision rétrograde est épouvantable, c'est une perte de temps désespérante. Il est très vraisemblable que nous devons rester en arrière alors que les Américains partent en guerre et que nos ministres hésitent à prendre leurs décisions ». Dans: Général Sir Peter de la Billière, *Storm Command: Personal Account of the Gulf War* (Londres: Harper Collins, 1992).

⁹ Voir, par exemple, la déclaration bien connue du Général Douglas MacArthur: « J'ai découvert l'existence d'un concept nouveau, et donc inconnu et dangereux, selon lequel les membres de nos forces armées devaient faire allégeance et exprimer leur loyalisme à ceux qui exercent temporairement l'autorité de la branche exécutive du gouvernement, de préférence au pays et à sa constitution qu'ils ont juré de défendre ». cité dans: Telford Taylor, *Sword and Swastika: The Wehrmacht in the Third Reich* (London: Gollancz, 1953), 354.

Et, dans une même veine: « Je n'ai jamais servi de tsars, de commissaires ou de présidents. Ce sont des mortels qui vont et viennent. Je sers seulement l'Etat et le peuple russe qui sont éternels ». Général Lebed, cite dans: Chrystia Freeland, « Un Général attend l'appel du destin: le général Alexandre Lebed est un homme qui rend le Kremlin nerveux », *Financial Times*, 6 septembre 1994.

Au cours des premières écoles d'été pour parlementaires d'Europe centrale et orientale organisées au milieu des années 1990 par l'APO en liaison avec le Centre George C. Marshall de Garmisch-Partenkirchen en Allemagne, il y eut une discussion considérable sur le point de savoir s'il y avait jamais de circonstances sous lesquelles les forces armées avaient le droit d'intervenir en interne: par exemple pour « sauver » la démocratie comme quand l'armée, en Algérie, empêcha les fondamentalistes de prendre le pouvoir, ou quand il y a des institutions démocratiques concurrentes, comme ce fut le cas quand le président Eltsine utilisa l'armée russe contre le parlement. Tout en reconnaissant qu'il n'y avait jamais aucune justification pour intervenir contre des autorités démocratiquement élues, il était évident que des zones grises se formaient quand la légitimité démocratique du gouvernement lui-même était en question. Ce sujet soulevait aussi la question de savoir à qui les forces armées devaient adresser leur serment d'allégeance.

¹⁰ L'expérience de l'Espagne et du Portugal dans leur transition vers la démocratie et dans le retour des forces armées à leur bonne place au sein de la société a été particulièrement utile pour les nouvelles démocraties. Voir, par exemple, le séminaire Rose-Roth sur la « Défense dans les sociétés démocratique. L'expérience portugaise », Lisbonne, 20–22 Avril 1995. Le rôle particulier des forces armées turques est aussi fréquemment cité dans les discussions sur les relations entre civils et militaires, ainsi que l'influence de l'histoire et de la culture politiques sur la place des militaires dans société.

litaires représentent une corporation puissante capable d'exercer une influence considérable sur la politique et l'allocation des ressources. Le contrôle démocratique garantit que les forces armées et leurs besoins occupent une place appropriée dans les priorités de la nation, mais qu'ils n'absorbent pas une proportion indue des ressources nationales et qu'ils n'exercent pas non plus une influence injustifiée sur le développement de la politique.

Pour ces raisons, il est important de s'assurer que la défense est organisée et gérée de telle façon qu'elle optimise le professionnalisme et l'efficacité militaires mais aussi qu'elle garantisse le contrôle politique et le soutien populaire. Il y a une autre dimension qui rend cet objectif difficile à atteindre. Les militaires ont tendance à croire qu'il vaut mieux laisser les affaires militaires aux militaires. C'est compréhensible car le travail des forces armées est de se préparer aux conflits et à l'éventualité de la mort, et cela explique que l'intrusion d'éléments hétérogènes ou de non-professionnels est un sujet sensible. Cet aspect sera abordé plus loin et en plus grand détail. Il suffit ici de faire trois remarques. Premièrement, il y a certainement beaucoup de domaines qui reviennent, de plein droit aux militaires professionnels qui passent beaucoup de temps à étudier et à se perfectionner dans l'art de la guerre et dans la gestion des forces armées. Deuxièmement, à un certain stade, ces activités militaires doivent être soumises à l'examen des autorités politiques qui doivent s'assurer qu'elles sont bien cohérentes avec les buts et les priorités politiques et qu'elles en sont la traduction. Et troisièmement, ce qui est implicite dans cette situation, dans laquelle les militaires acceptent la primauté du politique – c'est que la partie politique a la responsabilité d'exercer son jugement de façon bien informée.

Le rôle de l'exécutif

L'exécutif de toute nation comprend les leaders élus ou nommés démocratiquement, le président ou le premier ministre, ou les deux, plus le cadre permanent des fonctionnaires civils et des officiers des armées. Il a la responsabilité de ménager à la défense la place qui lui revient dans les priorités nationales, de trancher entre des demandes concurrentes et de s'assurer que les exigences de la défense sont cohérentes avec les buts politiques et les ressources économiques ; Autrement dit, il revient à l'exécutif de « voir le tableau dans son ensemble » et de définir la stratégie nationale au sein de laquelle la défense doit trouver sa place. L'exécutif est normalement responsable de la décision d'entrer en guerre – avec l'approbation du législatif – ainsi que du commandement stratégique dans tout conflit. Il est évidemment capital que la clarté prévale dans les responsabilités comme la compétence dans l'exercice du commandement.

Au sein de l'exécutif, le ministère de la défense, de pair avec l'état-major général est responsable de l'organisation et de la gestion concrètes de l'institution de défense et du fonctionnement des forces armées. Cela inclut la responsabilité du déploiement et de l'emploi des forces armées, de la mise en œuvre de la stratégie et de la doctrine, des plans et du budget de la défense, de la politique des personnels ainsi que de leur formation, de leur entraînement et de leur équipement. Tout en reconnaissant l'absence d'un modèle unique, l'on peut dire en général que les tâches du ministère de la défense sont de réconcilier les exigences militaires avec le monde politique réel et les contraintes économiques, d'arbitrer entre les divers services et de fixer le degré d'autonomie des forces armées et le degré d'intrusion de la supervision politique.

L'interface entre politiques et militaires

En considérant le rôle et les responsabilités de l'exécutif, il y a trois grands domaines dans lesquels l'interaction du politique et du militaire est d'un intérêt particulier: la question du commandement; l'emploi des civils; et la ligne de partage entre les compétences et les responsabilités politiques et militaires.

Commandement

La clarté est essentielle pour toutes les dispositions de commandement en temps de paix comme en temps de guerre. Il va sans dire que la responsabilité de la décision d'entrer en guerre doit être définie clairement et sans ambiguïté et que, quand c'est possible, cette responsabilité doit être confiée à un seul personnage, tout en étant subordonné à l'accord du parlement. Dans les systèmes présidentiels/parlementaires il est important que le rôle du président à l'égard du premier ministre soit clarifié. De la même façon, aucun doute ne doit subsister sur le destinataire des rapports du chef d'état major et de la chaîne hiérarchique. Cela, une fois encore, est plus facile à dire qu'à faire. Quelle que soit la rigueur avec laquelle ils ont été conçus, la constitution comme les cadres légaux laissent souvent de la place à l'interprétation, particulièrement de la part de personnalités énergiques.

Même la constitution américaine, très admirée pour la simplicité de son langage et la claire séparation des pouvoirs n'en est pas sortie indemne. D'après la constitution, le président est le commandant en chef mais le Congrès a le pouvoir de déclarer la guerre. Ces définitions ont laissé ouverte la possibilité de se disputer sur la nature de l'autorité en charge pour des conflits qui n'impliquent certes pas de déclaration de guerre formelle mais, en revanche, le déploiement de forces américaines et quelquefois la perte de vies américaines. Les forces américaines ont souvent été déployées par le président sans l'autorisation expresse du Congrès.¹¹ En dépit de la résolution sur les pouvoirs de la guerre, le débat se poursuit aujourd'hui et a des échos dans les restrictions mises par le Congrès au déploiement de forces américaines dans les Balkans et en Afghanistan, comme pour l'usage de la force en Irak. Sans vouloir épiloguer sur le mérite des arguments, mais pour montrer simplement que même dans des systèmes démocratiques bien établis, les avis divergent sur qui est l'autorité responsable de l'emploi des forces armées. De même la constitution française, qui donne au président des pouvoirs spéciaux pour la sécurité de la nation et au gouvernement la responsabilité du fonctionnement de la défense, laisse place à l'incertitude, spécialement au cours de la période dite de « cohabitation » pendant laquelle le président et le gouvernement représentent des partis différents. L'évidence en est parfois apparue lors de la période de cohabitation, entre le président Chirac et le premier ministre Jospin dans les années 1990. Il y a eu plusieurs cas en Europe centrale et orientale où les présidents ont tenté d'interpréter leur rôle de commandant en chef et de développer des relations spéciales avec les forces armées, en court-circuitant le gouvernement et le ministre de la défense. Le cas le plus notable aura été la situation en Pologne quand le président Walesa a tenté

¹¹ Voir: Louis Fisher, "Congressional Checks on Military Initiatives," *Political Science Quarterly* 109:5 (Winter 1994-1995): 739-762, et aussi Joseph R. Biden Jr. et John B. Ritch III, "The War Powers at a Constitutional Impasse: A Joint Decision Solution," *The Georgetown Law Journal* 77:2 (décembre 1988): 367-412.

d'imposer ses prérogatives au détriment de celles du gouvernement. Pendant une réunion en 1995 avec Karsten Voigt, alors président de l'APO, le président Walesa déclara que son propre rôle de commandant en chef des forces armées polonaises était une condition suffisante pour satisfaire aux exigences du contrôle démocratique civil. Cette proposition fut diplomatiquement mais fermement rejetée. Ce problème fut résolu par l'adoption d'une nouvelle loi sur la défense et d'une nouvelle constitution bien que le président conservât un pouvoir considérable.

Rôle des civils

Une caractéristique standard de la plupart des démocraties occidentales est que le ministre de la défense vient du civil. Il y a de nombreuses raisons pour cela, notamment le fait que l'on considère qu'un civil est mieux équipé pour prendre en compte les grandes questions et les influences politiques et mieux à même de participer, dans le 'coin' du ministère de la défense à la compétition pour les ressources.

Non pas que les militaires soient incapables de réunir les mêmes qualités pour assumer la position de ministre. Toutefois, l'expérience occidentale montre qu'une origine civile est la plus appropriée pour couvrir la gamme complète des tâches requises par cette position ministérielle.¹² Des questions de compétence du même ordre concernant l'interchangeabilité de personnels civils et militaires se posent sur leurs rôles respectifs au sein des ministères de la défense. La plupart des ministères de la défense (MDD) occidentaux emploient un grand nombre de civils. L'usage de civils a des avantages évidents car ils apportent, en matière d'administration, de gestion et de finance, des compétences dont les militaires professionnels ne disposent pas fréquemment. Ils injectent aussi une très importante perspective politique à la mise en œuvre de la politique. Dans plusieurs MDD, les civils et les officiers sont intégrés à tous les niveaux et apportent le mélange approprié de conseil politico militaire qui est nécessaire pour traiter l'environnement complexe d'aujourd'hui. Le besoin d'introduire des civils pour travailler aux côtés des militaires au sein de leurs MDD était un problème pour la plupart des pays d'Europe centrale et orientale aux premiers jours de la transition. Plusieurs pays partenaires réagirent à la pression occidentale en présentant des « civils » au sein de leurs MDD. Toutefois il s'avéra souvent que ces personnels étaient d'anciens officiers des armées.¹³ Cela était attribuable en partie à la pénurie d'expertise civile disponible dans les pays anciennement communistes mais aussi au sentiment rémanent de la supériorité des militaires dans les affaires de défense.

Les rôles respectifs des civils et des personnels en uniforme dans le domaine de la défense amènent à se demander si le service militaire se traduit par une approche strictement

¹² De nouveau, au cours de la première école d'été destinée aux parlementaires d'Europe centrale et orientale (ECO), organisée au Centre George C. Marshall de Garmisch, le postulat occidental selon lequel un civil serait mieux adapté au poste de ministre de la défense fut vivement attaqué par quelques parlementaires d'ECO qui montrèrent combien les normes des régimes communistes précédents étaient profondément ancrées en clôturant le domaine de la défense, réservé aux seuls militaires.

¹³ Au cours d'une visite officielle de l'APO en 1994 dans un pays partenaire, son ministre de la défense montra les civils qui l'accompagnaient comme une preuve du contrôle civil. Il se révéla par la suite que ces 'civils' servaient sous l'uniforme jusqu'à la veille de cette visite.

militaire qui influence les méthodes de travail et l'attitude du personnel militaire pendant leur carrière professionnelle et leurs emplois ultérieurs. Cette discussion sort du cadre de cet article. À l'évidence, cela dépend beaucoup des individus et des circonstances. Il faut s'efforcer de maximiser l'expertise et l'expérience à la fois des civils et des militaires, en activité ou retraités, et s'assurer qu'ils se complètent et se renforcent mutuellement.

La ligne de partage entre politiques et militaires

Ceci nous amène à la troisième question, la plus centrale – celle qui consiste à identifier la ligne de partage des responsabilités et des compétences entre les côtés politiques et militaires. C'est une question qui imprègne tous les aspects du contrôle démocratique. Y a-t-il des domaines qui sont strictement 'réservés aux militaires' et dans lesquels les militaires sont autorisés à mener leurs affaires sans l'entrave d'une interférence politique? Le bon sens suggère que des domaines tels que ceux de l'élaboration des doctrines et de la tactique, de la formation et de l'entraînement des forces armées devraient être laissés aux militaires professionnels. De même il apparaît évident que dans les situations de conflit, la conduite des opérations doit être inspirée par le jugement professionnel des militaires. Toutefois, la pratique et l'expérience disent autre chose et montrent que peu de domaines militaires échappent à une forme ou à une autre d'interférence ou de contrôle politique.

Le verdict final est que toutes les activités militaires sont, à certain stade, responsables vis-à-vis du politique. On peut se poser la question de savoir à quel stade les politiques doivent exercer une influence directe. Ou, pour le dire de façon plus directe encore, quand le jugement et l'autorité des politiques doivent-elles prendre le pas sur ceux des militaires ? Ce n'est pas une ligne de partage facile à définir et il y a un grand nombre de domaines où cette ligne est floue. C'est particulièrement vrai aujourd'hui pour les opérations de maintien de la paix dans lesquelles les politiques et militaires ont besoin de travailler ensemble non seulement pour formuler une politique mais pour sa mise en œuvre pratique sur le terrain.

Ci-dessous voici des exemples illustrant les domaines dans lesquels les intérêts politiques et militaires se confrontent souvent.

Règles d'engagement et mises en garde

Les règles d'engagement (RdE/ROE) sont des directives pour les militaires dans l'exécution de leur mission qui définissent leur champ d'action en prenant totalement en compte en le contexte politique. Elles couvrent une grande variété d'actions de niveaux stratégique à opérationnel et donnent souvent lieu à des frustrations entre les instances politiques et les militaires. L'amiral Sandy Woodward, qui dirigeait la force d'intervention du Royaume Uni vers les Falklands et qui était incertain quant à l'interprétation des RdE qui lui avaient été données donne une description graphique de la frustration d'un chef militaire:

L'image est sombre. Les politiciens sont probablement entrain de me lier les mains derrière le dos et seront ensuite furieux quand j'aurais échoué à retirer pour eux leurs affreux fers du feu.¹⁴

Woodward aborde aussi, de front, la question des RdE :

¹⁴ Woodward and Robinson, *One Hundred Days*.

J'ai réalisé que l'amplification locale considérable des RdE allait devenir le centre (de mes préoccupations). J'étais convaincu qu'ils avaient beaucoup de sens en termes d'interface politique, à Whitehall, mais elles étaient quelquefois moins transparentes que l'eau pure sur la ligne de front, où l'on n'avait pas le temps de débattre des subtilités implicites mais non exprimées.¹⁵

Dans la même veine, le commandant des forces britanniques pendant la guerre du Golfe, le général Sir Peter De La Billière, confronté au dilemme posé par ses RdE qui, concernant les menaces aériennes potentielles des Irakiens, étaient plus restrictives que celles des forces américaines avec lesquelles il était déployé :

Les politiciens sont entrain d'esquiver et de louvoyer, ils tentent d'éviter les vraies décisions qu'ils sont payés pour prendre. Ils aiment les décisions du niveau du chef de peloton, comme celle de régenter les uniformes ou la radio des forces britanniques. Quant aux RdE, qui portent en elles la conduite future de la guerre, la leur propre et celle de la position du gouvernement, ils font tout leur possible pour les éviter.¹⁶

Ces frustrations entre les politiciens et les militaires sont tout aussi évidents dans les « opérations autres que la guerre ». Le déploiement de la FORPRONU en Bosnie a procuré d'innombrables exemples de chefs militaires sur le terrain frustrés par les RdE que leur donnait New York. Les propres opérations de l'OTAN dans les Balkans tout en montrant une amélioration quantique par rapport à celles de l'ONU, n'étaient pourtant pas sans connaître de problèmes à cet égard. Les RdE nationales étaient fréquemment plus restrictives que celles de l'ensemble de la force, ce qui limitait d'autant l'efficacité générale de l'opération.

Opérations multinationales

Les RdE font partie d'un plus vaste problème posé par les opérations multinationales, qu'il s'agisse du rétablissement ou de maintien de la paix, qui nécessite un équilibrage délicat entre les considérations militaires et politiques et un certain flou dans leurs rôles respectifs. Dans les opérations de maintien de la paix comme en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan, beaucoup de problèmes de terrain se sont présentés suite à la répugnance des pays à céder plus que le contrôle tactique au commandant de la force et à leur propension à conserver un veto final pour les décisions qu'ils n'apprécieraient pas.¹⁷

Les mises en garde nationales qui conditionnent et limitent l'emploi des moyens nationaux mis à disposition d'une opération multinationale compliquent encore plus la situation. Les mises en garde sont parfois le résultat de limitations techniques des capacités mais, le plus fréquemment, elles reflètent des sensibilités nationales spécifiques. Elles sont un obstacle à l'efficacité opérationnelle mais sont, pour certains pays, une condition nécessaire pour le déploiement et l'emploi de leurs forces. Dans ce sens elles reflètent la réalité sous-jacente que l'OTAN est une alliance de nations souveraines engagées dans la défense collective – avec laquelle il a toujours fallu vivre – et que ses membres conservent en fin de compte le contrôle de leurs forces armées.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ de la Billière, *Storm Command*.

¹⁷ Les commandants de la KFOR et de la SFOR se plaignaient fréquemment de l'absence de volonté de quelques pays à mettre en œuvre leurs décisions, en particulier sur le redéploiement de leurs forces.

Ces opérations présentent aussi de tous nouveaux défis aux forces armées, particulièrement quand elles exigent des militaires l'adoption d'un rôle plus politique. Du commandant de la force au soldat à un point de contrôle, il y a besoin d'une sensibilité aigüe aux conditions locales et aux conséquences potentielles des plans d'action spécifiques. Le besoin d'initiative et de jugement personnels est omniprésent.¹⁸

Les complications qui marquent les opérations multilatérales s'accroissent dès lors que le combat est engagé. La campagne de l'OTAN contre la Yougoslavie a aussi démontré l'interaction entre les considérations politiques et militaires dans la conduite de telles opérations une fois de plus les commandants militaires de l'OTAN parlèrent d'aller au combat les mains liées dans le dos en se référant au ciblage initial des opérations aériennes et au refus du leadership politique d'approuver une variante terrestre pour des préoccupations liées au soutien du public.¹⁹

Le potentiel de tension entre les dimensions politiques et militaires s'étend à la phase très importante du développement, de la reconstruction et de la « consolidation de la paix ». L'implication de l'OTAN dans les Balkans et aujourd'hui en Afghanistan a démontré de façon concluante l'interdépendance essentielle entre les dimensions politiques et militaires si l'on veut atteindre les buts à long terme de sécurité, de stabilité et de développement. Le développement par l'OTAN de sa directive politique globale est le résultat des leçons qu'elle a apprises. L'approche globale est le dernier mot à la mode qui recouvre la constatation – faite depuis longtemps mais inadéquatement traitée – que le succès de ces missions requiert des politiciens et des militaires qu'ils travaillent ensemble afin de se compléter et de se renforcer les uns les autres.

Cette coordination et cette coopération devraient intervenir à tous les niveaux de l'interface politico militaire, mais aussi entre organisations dotées de compétences différentes et entre organisations gouvernementales et non gouvernementales. L'état peu satisfaisant des relations entre les militaires et certaines ONG continue d'être un sujet sensible sur lequel il faudrait beaucoup travailler.

¹⁸ Cette forme d'engagement militaire a conduit à la création d'un corps d'officiers spécialisés dans la coopération civilo-militaire (CIMIC) dans la plupart des forces armées européennes. Les Américains ont ouvert la voie dans ce domaine. Contrairement à ce que l'on pourrait penser dans certains quartiers, cela, à l'instar des autres activités communautaires ou liées à l'édification de la nation, rencontre le soutien des militaires. Les visites sur le terrain des forces de l'OTAN dans les différentes zones d'opération ont régulièrement démontré la fierté ressentie par les soldats de toute nationalité à aider les communautés locales à se remettre des traumatismes et des dommages de la guerre. Beaucoup de ces tâches, entreprises par les soldats de la paix exigent d'eux qu'ils possèdent et appliquent des compétences militaires de base. De plus, la plupart des commandants militaires pensent que des cycles de relève raisonnables permettent de garantir que les compétences spécialisées des militaires ne se dégradent pas. Ce que l'on appelait autrefois de façon erronée et malveillante « faire la vaisselle » après avoir fait le vrai travail militaire, est à présent accepté comme une partie fondamentale et indispensable du spectre des activités que les militaires doivent entreprendre au titre de la contribution militaire à la gestion d'un conflit.

¹⁹ Pour une description de l'opération au Kosovo, et des problèmes de réconciliation entre les exigences politiques et militaires dans de telles opérations, voir: général Wesley K. Clark (ancien SACEUR) US Army (Retired), *Waging Modern War* (Oxford: Public Affairs, 2001).

Mettre en œuvre l'approche globale est, bien sûr, plus facile à dire qu'à faire et demandera une meilleure compréhension et plus de respect pour les rôles spécifiques joués par les parties concernées ainsi qu'une plus grande volonté de coordination et de coopération. La nécessité de progresser dans cette approche globale sera certainement mise en lumière dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN en cours d'élaboration et qui devrait être adopté fin 2010.

Les résultats cumulés de ces opérations estomperont un peu plus encore la ligne de partage entre les zones de compétences et de responsabilités politiques et militaires et accroîtront le besoin de compréhension mutuelle. Pour les militaires, cela impliquera qu'ils se forment une plus grande conscience politique, une exigence qui est déjà prise en compte dans les systèmes de formation des forces armées de la plupart des pays. La distinction faite autrefois, résumée par la réponse militaire standard aux questions de nature politique, « je ne suis qu'un soldat, je laisse aux politiciens, mes maîtres », appartient décidément au passé. Pour la partie politique, ces développements demanderont une meilleure appréhension de l'exigence des opérations menées par les militaires, de leur mode de travail et de leur culture unique.

Acquisitions

L'acquisition d'équipements militaires offre un autre exemple de friction potentielle. Fréquemment, les considérations militaires quant au choix des systèmes sont subordonnées aux considérations économiques, industrielles et politiques. L'examen de l'achat de presque tout système d'armes racontera la même histoire; le choix final est rarement prononcé sur des exigences purement militaires. Le résultat est que les militaires peuvent se sentir lésés de n'avoir pas reçu le système optimum.

Les militaires et la société

Finalement, il y a ce sujet très à part lié à la question de savoir si la vie militaire reflète les standards de la société comme, par exemple, dans la défense d'un équilibre raisonnable du genre et de la non-discrimination sur la base de l'orientation sexuelle. Les débats aux États Unis et au Royaume Uni montrent que les militaires opposent une résistance considérable à une pression politique de cette nature. Cela soulève de nouveau la question du séparatisme des militaires et du degré de pression que la partie politique doit mettre sur des mesures que les militaires considèrent comme contraires à leur efficacité.²⁰

²⁰ Pour une discussion plus fouillée de ces questions, voir: Christopher Dandeker, "On the Need to be Different: Military Uniqueness and Civil-Military Relations in Modern Society," *The RUSI Journal* 146:3 (juin 2001), 4. Un sujet connexe concerne l'implication directe du personnel militaire et des fonctionnaires civils dans la politique. Dans la plupart des pays de l'Alliance, les personnels militaires ne sont pas encouragés à s'engager dans la politique – au Royaume Uni ils en sont positivement dissuadés. Par exemple, « au Royaume Uni, l'on considère comme une atteinte à l'éthique professionnelle que d'exprimer ses opinions en public sur des sujets qui font l'objet de controverses politiques ou qui marquent une préférence pour un parti politique ». Présentation by A. Cragg, secrétaire général adjoint de l'OTAN (détaché du MdD) au séminaire sur « la responsabilisation démocratique des forces armées », Prague (avril 1995).

Ce n'est pas le cas dans tous les pays. L'armée allemande avec son concept d'« Innere Führung » – un soldat a les mêmes droits qu'un citoyen – prend une approche très différente, qui dé-

Chacun des domaines mentionnés plus haut mériterait une étude détaillée. Par nécessité, cet article n'a pu qu'en effleurer la surface. L'objet de la discussion a été d'indiquer ici les zones potentielles de friction inhérentes aux rôles des entités politiques et militaires dans la gestion de la défense, mais aussi de montrer que les différences d'intérêts et de perceptions des acteurs respectifs continueront de donner lieu à des tensions qui nécessiteront, avec opiniâtreté, équilibre et jugement.

Le rôle du parlement

Avant d'examiner le rôle que jouent les parlements pour influencer le développement et la mise en œuvre de la défense, il est opportun de faire deux remarques générales. La première est que dans un monde idéal le rôle du parlement n'est pas tant d'agir en soutien de l'exécutif que d'imposer sa propre personnalité et d'influer sur le développement et la mise en œuvre de la politique.²¹ Toutefois, dans la pratique, beaucoup de parlements ont cédé leur pouvoir d'initiative à l'exécutif; c'est particulièrement vrai de la politique de défense et de sécurité. Ce point est généralement accepté parce que, en raison de ses caractéristiques spécifiques, le domaine de la sécurité et de la défense fait surtout partie des prérogatives de l'exécutif. L'influence du parlement prend fréquemment la forme des contraintes qu'il est capable d'imposer à l'exécutif et se mesure à sa capacité à modifier ou à rejeter des propositions ou plutôt à celle de dire non.

La seconde remarque est que de nombreuses caractéristiques de la défense décrites auparavant comme inhibant ou compliquant le travail de l'exécutif, s'appliquent également, et peut être encore plus, au travail des parlements. L'importance des parlements pour la défense devrait être évidente. Aucune politique de défense ne peut survivre dans la durée sans le soutien du public qu'elle est supposée protéger. En tant que représentants élus du peuple, les parlementaires sont au cœur du système démocratique. Ils représentent l'électorat dont sont issues les forces armées et dont les impôts servent à leur entretien. Les parlements exercent une double fonction dans ce sens qu'ils doivent, tout à la fois, influencer et refléter l'opinion publique. C'est leur tâche que d'expliquer et de justifier les dépenses militaires, de dire pourquoi les personnels militaires sont déployés outre-mer et pourquoi de tels déploiements peuvent résulter des pertes de vie humaine.

coule de son passé immédiat et de la détermination que jamais plus l'armée allemande ne sera à part de la société.

Il y a aussi la question de savoir si les soldats ont le droit d'appartenir à des syndicats ou à des associations garantissant ou protégeant leur bien-être ou si cela est incompatible avec la nature même de la fonction militaire qui met l'accent sur la discipline, la fiabilité et une obéissance aveugle. Là encore, différents pays prennent différentes positions. Pour un survol de ces différentes positions, voir le rapport de l'Assemblée du Conseil de l'Europe: « Droit d'association des membres du personnel professionnel des forces armées », (document 9518 de la commission des affaires légales et des droits humains, du 15 juillet 2002).

²¹ Le rôle des parlements en matière de défense et de sécurité ne peut pas être dissocié du rôle des parlements en général. Pour une discussion sur le déclin de l'influence parlementaire sur le processus budgétaire, voir: « Responsabiliser l'exécutif: évolution du rôle du parlement dans le processus budgétaire », Palais du Luxembourg, Paris, un symposium international pour les présidents des commissions parlementaires du budget organisé par la commission des finances du sénat français et par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (24–25 janvier 2001).

A ce sujet il convient de noter que le contexte dans lequel on cherche à maintenir l'appui du public pour l'emploi des militaires, est en train de se modifier. En l'absence de la menace directe qui était présente pendant la guerre froide, les forces armées sont de plus en plus préoccupées par les crises et les conflits qui exigent des forces pour la projection de puissance et des déploiements rapides. Cela a deux conséquences immédiates. Premièrement, ces missions sont très exigeantes en termes de personnels et de moyens nécessaires à leur transport et à leur soutien: de nombreux pays de l'Alliance sont à la peine et en limite de capacités en raison de leurs déploiements dans les Balkans, en Irak et en Afghanistan. Deuxièmement, la nature de certaines opérations peut rendre difficile une consultation opportune avec les parlements.

Ces tendances ont aussi des implications pour le soutien du public. Beaucoup de ces conflits sont « éloignés » dans le sens qu'ils ne semblent pas présenter une menace immédiate à la sécurité nationale, alors que les media font en sorte que les souffrances qu'ils causent sont directement relayées jusqu'aux foyers du public. Ceci conduit au facteur très débattu du « faites quelque chose ». Alors que dans sa majorité le public semble soutenir l'emploi de ses forces armées dans de telles situations, il n'est jamais évident de savoir jusqu'à quel point ce soutien se perpétuera en cas de pertes humaines. Cela est entrain de se vérifier dans plusieurs pays dont les forces sont engagées en Afghanistan, et plus particulièrement celles qui se trouvent dans des zones où le combat est le plus rude. C'est un calcul difficile et sensible qu'ont à faire les planificateurs et les hommes politiques. D'où le besoin de recourir au soutien parlementaire aussitôt que possible.

L'importance que les parlements confèrent à la défense ne peut être contestée. Toutefois les avis divergent quant au rôle qu'ils doivent y jouer. La question centrale est de savoir quel niveau d'influence et de contrôle un parlement doit s'efforcer d'exercer sur le développement du budget de la défense et sur l'organisation et le fonctionnement des forces armées; avec quel degré de détail et d'indiscrétion les parlementaires doivent-ils examiner la défense ?

Il n'y a bien sûr aucun modèle unique du fait que les parlements de l'Alliance exercent divers degrés d'influence et de différentes manières.²² La distinction de base qu'il y a à faire est entre ceux qui exercent une influence directe par le biais de pouvoirs formels de consultation et de décision, et ceux dont l'influence est indirecte à travers leur capacité à examiner les politiques et à rendre l'exécutif responsable, bien que ce soit « après coup ».

A un bout du spectre il y a le Congrès des Etats Unis qui, à cause de la constitution américaine et de la séparation des pouvoirs, joue un rôle d'influence dans le développement du budget américain de la défense. Le Congrès tient le département de la de la défense fermement responsable, souvent dans des détails horribles et d'une manière que certains, et particulièrement ceux qui sont en bout de chaîne, qualifient de micro management excessif.

Au cours des premières années de la transition, le Congrès était souvent vu comme un modèle par ceux qui recherchaient une véritable influence législative.²³ Toutefois deux facteurs devinrent très vite apparents. Les pouvoirs du Congrès ne pouvaient pas être aisément

²² Dans un projet coopératif conjoint, le DCAF et l'APO ont procédé à une évaluation complète des pouvoirs du parlement en matière de défense et de sécurité dans les dix neuf pays de l'OTAN.

²³ Cela était dû au fait que le Congrès était très rapide dans le domaine du conseil et de l'assistance aux nouveaux parlements, notamment à travers le Congressional Research Service.

reproduits en l'état car ils étaient à l'évidence un produit spécifique de la constitution américaine; ils nécessitaient par ailleurs une infrastructure de soutien conséquente en termes de personnels de commissions, d'experts et d'organisations de soutien, par conséquent des ressources substantielles.

À l'autre bout du spectre il y a le parlement britannique dont le mode de contrôle direct consiste à voter une fois par an, en bloc, le budget de la défense et à organiser plusieurs débats. Le gouvernement n'a pas à obtenir l'approbation du parlement ni pour décider de dépenses spécifiques ni pour le déploiement de ses forces armées: bien qu'il soit évidemment raisonnable de s'assurer du soutien parlementaire pour les grandes décisions. Le parlement exerce peu d'influence directe sur le développement du budget de la défense britannique qui est fermement tenu en mains par l'exécutif. Une fois encore, cette relation est le fruit de l'histoire britannique et du développement d'un exécutif fort reposant sur une fonction publique hautement professionnelle et relativement étroite.

La fonction du parlement britannique et de son comité spécial de défense doit être considérée dans un contexte différent. Il joue un rôle majeur pour informer l'opinion publique et rendre la défense plus transparente, au travers d'auditions et de rapports ciblés.²⁴ De même, la Cour des comptes (National Audit Office), qui rend compte au parlement, maintient le gouvernement sous pression par une évaluation en profondeur de divers programmes en cherchant à s'assurer spécifiquement que la dépense a été faite à bon escient.

D'autres parlements exercent une influence plus directe que celui du Royaume Uni, mais s'éloignent du modèle du Congrès. Le Bundestag allemand comme les parlements danois et néerlandais proposent des modèles plus appropriés car ils bénéficient de pouvoirs consultatifs sur des sujets tels que les achats d'équipements et les déploiements de forces. Dans le cadre de cette distinction entre l'influence directe et indirecte, l'activité parlementaire peut donc être regroupée en trois grands domaines: la responsabilisation, le contrôle et la transparence.

Responsabilisation

Tous les parlements responsabilisent leurs gouvernements respectifs par le vote annuel des fonds nécessaires, que ce soit l'aboutissement d'un long processus d'examen, comme dans le modèle américain ou une simple approbation formelle chez les Britanniques. Quel que soit le modèle « le contrôle des cordons de la bourse » exige de chaque gouvernement qu'il explicite et justifie ses demandes de dépense. Sa responsabilisation est également réalisée par des auditions ou par la création de commissions spéciales chargées d'examiner des questions spécifiques. Ainsi, par exemple, l'enquête conduite par le parlement canadien sur la conduite de soldats canadiens en Somalie et celle du parlement belge sur les événements qui ont conduit à la mort de soldats de la paix belges au Rwanda.²⁵

²⁴ Pour une évaluation franche du rôle du parlement britannique, voir la présentation de Bruce George MP (ancien président de la Commission spéciale de la défense) au séminaire Rose-Roth sur les « Forces armées dans les sociétés démocratiques » (Herstmonceaux Castle, 23–26 juillet 1996).

²⁵ Professeur Dr. Donna J. Winslow, "The Parliamentary Inquiry Into the Canadian Peace Mission in Somalia," document présenté au "The Fourth PCAF Workshop Strengthening Parliamentary Oversight of International Military Cooperation / Institutions in Euro-Atlantic Area," Brussels (12–14 juillet 2002), disponible via la section des publications du site web du DCAF (conference proceedings)

Contrôle

La question clé, toutefois, est celle de savoir à quel point le contrôle se traduit en influence réelle sur les décisions de l'exécutif. L'autorisation parlementaire est un instrument d'influence important. Dans de nombreux pays l'autorisation parlementaire est requise pour l'achat d'un système d'armes majeur, ce qui, dans les faits, vaut participation à la décision.

Plusieurs parlements de l'Alliance ont l'obligation constitutionnelle d'être informés du déploiement des forces à l'étranger, quelques uns ont le droit de participer par le biais d'autorisations formelles. Les nouvelles missions vont augmenter le besoin des parlements d'être tenus informés de façon plus urgente et d'être consulté sur les termes du déploiement.²⁶ Cela conduira à tester l'équilibre entre la démocratie et l'efficacité militaire. De la même façon, l'emploi des forces dans des situations « sans guerre ni paix », comme, par exemple, la campagne aérienne contre la Yougoslavie ou l'opération initiale des Etats Unis en Afghanistan,²⁷ reflète ce besoin. Toutefois, dans tous les pays de l'Alliance, quels que soient les pouvoirs formels de consultation, le soutien parlementaire est une pré-condition pour un engagement dans de telles situations d'urgence: en d'autres termes, la plupart des gouvernements vont éprouver des difficultés à soutenir de tels déploiements sans l'appui du parlement et donc du public.

La plupart des parlements ont aussi le pouvoir de ratifier les traités, y compris ceux qui portent sur l'élargissement de l'OTAN.

Il est capital de savoir jusqu'à quel point les parlements doivent s'immiscer dans l'élaboration de la politique de défense et dans le fonctionnement des forces armées, par exemple: doivent-ils être informés ou consultés sur les questions opérationnelles, ou sur le développement de la stratégie et de la doctrine, ou encore sur des décisions d'acquisition?²⁸ De nouveau se pose la question de la ligne de partage entre les affaires militaires et politiques. Comme nous l'avons noté plus haut, le bon sens suggère qu'il y a de nombreux domaines dans lesquels le parlement n'a pas à s'immiscer directement en disant aux militaires comment ils doivent faire leur travail. D'un autre côté, le parlement doit être tenu parfaitement informé, par le biais de consultations fréquentes et appropriées; tous les domaines doivent donc être ouverts au contrôle et à l'examen du parlement.

section) ou sur www.dcaf.ch/pcaf/ev_brussels_020712_winslow.pdf. Voir aussi le rapport du parlement belge sur le meurtre des soldats de la paix belges de l'ONU au Rwanda: Sénat belge, « Commission parlementaire d'enquête sur les événements du Rwanda » (6 décembre 1997).

²⁶ Pour une étude comparative des pouvoirs des parlements en PSO, voir: Hans Born et Heiner Hänggi, eds., *The 'Double Democratic Deficit: Parliamentary Accountability and the Use of Force Under International Auspices* (Aldershot: Ashgate Publishers, 2003).

²⁷ Les forces spéciales de plusieurs pays de l'OTAN, y compris du Danemark, de la Norvège, d'Allemagne, du Canada et du Royaume Uni prirent part à l'action, dirigée par les Etats-Unis contre Al Qaida, dans ce que l'on peut évidemment appeler des opérations sensibles. Les questions relatives à la façon dont les parlements respectifs furent consultés sur le déploiement de leurs forces n'ont pas eu de réponse. De telles opérations illustrent le dilemme que pose la réconciliation entre l'opportunité d'une consultation et l'exigence d'efficacité militaire.

²⁸ Quelques uns des nouveaux parlements essayèrent initialement de "micro manager" leurs forces armées en tentant même, de rédiger la doctrine militaire. Fréquemment un tel degré d'intrusion reposait plus sur la suspicion qu'inspiraient les militaires que sur une évaluation réaliste de ce qui était faisable et approprié.

L'exécutif doit avoir de la flexibilité pour exercer son pouvoir de façon responsable, mais toujours être conscient que le parlement l'observe.

Transparence

Les débats et les rapports parlementaires aident à rendre la défense plus transparente et à accroître la prise de conscience du public. Ils jouent un rôle important dans l'élaboration d'un consensus public pour la défense. Les travaux parlementaires sur la défense devraient constituer une partie importante de l'environnement général de sécurité et contribuer à créer une communauté de la défense au sein de laquelle la sécurité est librement et ouvertement discutée en cessant d'être la propriété et la prérogative d'un petit nombre.

La discussion sur le rôle des parlements ne serait pas complète sans la mention de leur rôle dans le contexte plus large des relations entre civils et militaires. Les parlementaires forment un lien naturel entre les forces armées et la société. De nombreux parlementaires ont des connexions particulières par le biais des installations militaires ou des industries de défense qui se trouvent dans leurs circonscriptions ou parce qu'ils ont eux-mêmes un passé militaire. Les commissions de défense se préoccupent souvent et très activement du bien-être et des droits des soldats.

Quels peuvent bien être, alors, les obstacles à une implication effective du parlement? Quel que soit la forme ou le degré d'implication, l'efficacité du parlement dépend de la bonne information et des connaissances des parlementaires. Toutefois et une fois encore, les caractéristiques uniques rendent problématique l'acquisition des connaissances requises.

En tant que thème, la défense s'est toujours prêtée à la fois au secret – dans le sens que la fourniture d'information a toujours été limitée pour des raisons de sécurité nationale – et à l'exclusivité. Avec la fin de la guerre froide, ce facteur est devenu moins inhibant mais la confidentialité tend encore à limiter le flux d'information à un cercle restreint et qualifié. L'exécutif est fréquemment réticent à rendre disponible une information requise en raison de sa nature sensible. L'appartenance à des organisations internationales telles que l'OTAN est souvent invoquée comme une raison de retenir l'information conformément aux règles de cette organisation qui, inévitablement, fonctionne toujours au niveau de la plus grande conscience sécuritaire. Les parlements traitent de cette question de confidentialité de différentes façons. La plupart travaillent sur la base du « besoin à en connaître », bien que ce soit l'exécutif qui décide du 'besoin'. Quelques uns font des auditions à huis clos pour satisfaire aux exigences

L'exclusivité, dans le sens de la sensibilité militaire à l'intrusion civile dans son « territoire », a déjà été abordée. Cette sensibilité est souvent plus aigüe à l'encontre des parlementaires dont les militaires perçoivent le manque d'expertise. Dans certains cas cela est compréhensible du point de vue des militaires professionnels car une interférence « non documentée » peut avoir des conséquences graves sur la vie des personnels en service. De même l'exécutif dans son ensemble est souvent réticent à l'implication parlementaire dans les questions de défense et de sécurité. Toutefois la mauvaise volonté de l'exécutif à coopérer avec le parlement est mal avisée car contraire à l'esprit de la démocratie et contreproductive; pour irritante que puisse être la surveillance parlementaire, le soutien du parlement,

lui, est indispensable. La coopération avec les parlements n'est pas, comme le disent les américains, chose facile (« *a no brainer* »).²⁹

Une relation de travail réussie entre les trois composantes du contrôle démocratique des forces armées – les civils, les militaires et les parlementaires – dépend du respect des différentes parties sur leurs compétences et leur professionnalisme mutuels. Toutefois, le développement de ces compétences et de la compréhension prend du temps et de l'application. Toutes les deux existent chez les professionnels, civils comme militaires. C'est moins vrai pour les parlementaires qui doivent d'abord faire face à toute une gamme de pressions domestiques concurrentes. De plus, dans certains pays, il y a beaucoup de voix à gagner dans les élections en étant expert en matière de défense ou de politique étrangère. En revanche, la défense n'est pas une sorte de magie noire, uniquement compréhensible par une élite d'adeptes privilégiés et dévoués. En disposant d'une infrastructure de soutien appropriée, les parlementaires peuvent acquérir la compétence et l'expertise nécessaires pour exercer un jugement responsable dans l'examen des politiques et la responsabilisation de l'exécutif.

L'infrastructure de soutien

L'implication effective du parlement dans la défense sera plus aisément accomplie grâce à une infrastructure de soutien qui devra comprendre: du personnel qualifié pour offrir un avis sûr et bien informé sur les communications du gouvernement; des sections de recherche et des instituts indépendants de recherche pour disposer d'analyses de fond et objectives; et de media critiques et inquisiteurs. Les parlements doivent avoir accès à de multiples sources d'information et à des conseillers indépendants de façon à ne pas être obligés de se reposer sur, ou d'accepter automatiquement les communications gouvernementales.

Les organisations interparlementaires constituent une partie importante de cette infrastructure de soutien. Bras interparlementaire de l'OTAN, l'APO, Assemblée parlementaire de l'OTAN, a longtemps été un forum transatlantique pour le dialogue parlementaire et une source de formation, d'information et d'expérience pour ses membres. Elle a joué un rôle significatif en aidant les législateurs à devenir plus efficaces et à influencer sur leur politique nationale de sécurité par le biais de leurs parlements nationaux et en responsabilisant leurs exécutifs. L'APO est une entité qui influence la politique plutôt qu'elle ne la fait.³⁰ La nature

²⁹ Un exemple révélateur des bienfaits d'une approche coopérative fut administré au cours d'une visite de l'APO en Slovénie. L'un des rôles de contrôle les plus impressionnants fut joué par la Commission des affaires étrangères du parlement slovène dans le suivi et l'approbation de tous les développements qui avaient lieu au cours des négociations avec l'UE – au point que la commission envisagea même de se rendre à Copenhague aux derniers stades de la négociation. Interrogé sur le degré d'implication de la commission, le sous-secrétaire d'état admit que si elle avait constitué une nuisance réelle en raison de la nature très technique des questions négociées, il considérerait à présent qu'elle avait eu le réel avantage de lui assurer le soutien du parlement.

³⁰ L'Assemblée parlementaire de l'OTAN, fondée en 1955 avec un secrétariat basé à Bruxelles, réunit 214 parlementaires nationaux de dix-neuf pays de l'OTAN. Des délégations associées de dix-sept nations, dont neuf avec le statut d'observateur parlementaire, et le parlement européen participent aussi à une grande variété d'activités et de réunions de l'assemblée. L'assemblée parlementaire de l'OSCE et celle de l'Union de l'Europe occidentale envoient aussi des délégations à l'assemblée. Pour une discussion sur le rôle de l'APO, voir l'auteur de cet article présenté au quatrième atelier du PCAF sur le renforcement du contrôle parlementaire : « Le rôle de l'assemblée parlementaire de

du processus de prise de décision inter gouvernementale de l'OTAN, fondé sur le consensus signifie que la contribution de ses homologues interparlementaires consiste d'abord à créer une plus grande transparence des politiques de l'Alliance et à contribuer au développement d'un consensus couvrant toute l'Alliance. Les parlements nationaux exercent une influence directe sur les politiques de l'OTAN.³¹ Il est évidemment à souhaiter qu'en développant les politiques de l'Alliance, les gouvernements membres de l'OTAN tiennent compte de la voix collective du parlement telle qu'elle s'est faite entendre au cours des débats de l'assemblée, des rapports et des résolutions.

Depuis 1989, le rôle de l'assemblée s'est élargi suite à l'intégration dans son travail des pays d'Europe centrale et orientale. Ce programme « externalisé » comprend à présent des séminaires spéciaux sur des questions d'intérêt régional ou d'actualité, un programme de formation pour les personnels parlementaires,³² des dispositions spéciales de coopération avec la Russie et l'Ukraine, un dialogue parlementaire méditerranéen et une initiative des « Nouveaux Parlementaires ». L'objet de cette activité a été de démontrer que l'engagement de l'assemblée dans le processus démocratique en cours en Europe centrale et orientale et dans l'intégration éventuelle des pays partenaires au sein de la communauté occidentale. De manière pratique, ces activités ont aussi servi à renforcer le processus démocratique en partageant les expériences législatives de l'Alliance, ses forces comme ses faiblesses.

Les pays en transition

Il est inutile de dire que la plupart des obstacles décrits plus haut dans l'établissement des normes du contrôle démocratique des forces armées se sont présentés aux nouvelles dé-

l'OTAN », Séminaire sur la dimension parlementaire de la Politique européenne de sécurité et de défense, La Haye, 14 mai 2001; www.dcaf.ch/pcaf/ev_brussels_020712_lunn.pdf.

³¹ L'émergence de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) a provoqué une discussion sur la question de la responsabilisation démocratique et sur la bataille mini-institutionnelle entre l'assemblée de l'UEO et le parlement européen. Comme l'OTAN la PESD est inter-gouvernementale et donc une responsabilisation directe repose sur les parlements nationaux, renforcés par le travail des assemblées interparlementaires. Toutefois le chevauchement de la PESD avec la PESC et avec les projets financés par la commission dans des régions post conflit comme les Balkans a « mis un orteil du parlement européen dans l'eau ». La discussion continue. La relation de coopération entre le parlement européen et l'APO est en elle-même une contribution pour cette région et ajoute un degré très attendu de transparence au statut de la PESD.

³² L'initiative Rose-Roth fut baptisée du nom des deux membres du Congrès qui avaient pris l'initiative de ce programme et qui s'étaient assurés de son financement par le biais de l'US AID. L'initiative Rose-Roth reposait sur deux facteurs : – la reconnaissance de la complexité et de la magnitude des problèmes auxquels étaient confrontés les nouvelles démocraties pour le développement d'institutions démocratiques efficaces – et la certitude que l'APO pouvait aider. Le programme de sensibilisation Rose-Roth avait trois composantes: l'intégration des parlements d'Europe orientale dans tous les aspects du travail de l'assemblée, l'organisation de séminaires spéciaux et la formation des personnels du parlement. Les séminaires qui fonctionnent encore (73 à la date d'aujourd'hui) et la formation des personnels se sont attachés à donner des conseils et de l'expertise sur le développement du contrôle démocratique. D'une façon générale, ce programme aura été un succès non seulement en ce qu'il a transmis une expérience pratique mais aussi en ce qu'il a fait la démonstration de l'engagement politique et de la solidarité.

mocraties.³³ Toutefois la transition accrut la magnitude de ces défis. Dans plusieurs domaines, les problèmes empirèrent. Alors que tous les pays en transition étaient confrontés aux mêmes problèmes en raison de leur passé communiste, chacun conservait ses caractéristiques propres ce qui rendait la dynamique des changements différente d'un pays à l'autre. Dans ce qui était encore la Tchécoslovaquie et en Hongrie, l'attitude envers les forces armées était négative en raison de leur histoire récente. Les Etats baltes, d'un autre côté, devaient repartir de zéro pour développer leurs forces armées. Cela signifiait qu'ils n'avaient ni à faire face aux énormes défis auxquels les autres étaient confrontés : la nécessité de réduire et de restructurer de établissements militaires boursoufflés, ni à se confronter à corps des officiers « à la tête lourde » et souvent récalcitrant. Aucun pays, pour autant, n'avait une page blanche devant lui. Comme tous les autres ils ont eu à faire avec le plus lourd héritage soviétique de tous – la mentalité et l'attitude – et avec la difficulté d'inculquer un sens de l'initiative et de la responsabilité. Ce fut probablement le plus grand problème; non pas seulement de mettre en place les mécanismes nécessaires, mais de les faire fonctionner.

Nous sommes vingt années au delà de ce processus. La plupart des partenaires initiaux sont maintenant membres à part entière de l'OTAN et transmettent à leur tour leur expérience à d'autres pays qui sont en transition. Certains de ces derniers cherchent à adhérer à l'OTAN ; d'autres se contentent des bienfaits du partenariat. Quelque soit la motivation, l'un des principaux bénéfices qu'apporte l'association avec l'OTAN est l'accès aux conseils et à l'assistance sur l'introduction et la mise en œuvre des réformes de la défense et sur les mécanismes, les pratiques et les attitudes qui sont à la base du contrôle démocratique. Le principe du contrôle démocratique a maintenant été absorbé par le concept plus large de réforme du secteur de la sécurité (RSS). L'expérience a montré que la récupération économique, le développement et la reconstruction rendaient nécessaire une approche plus large de la sécurité, ce que propose la RSS. Le rôle précis des militaires dans la fourniture de l'indispensable parapluie de sécurité puis dans leur contribution directe au développement et à la reconstruction dépendra du temps et des circonstances.

Néanmoins, le contrôle démocratique des forces armées demeure une entité distincte et valable de plein droit, ainsi qu'un ingrédient de base pour une transition réussie. De plus, c'est un domaine sur lequel travaillent les forces armées de toutes nos sociétés pour répondre et s'adapter à l'environnement mouvant de la sécurité. Toutefois, comme le nombre de pays qui ont besoin d'aide s'est accru, il est devenu de plus en plus évident que l'expérience occidentale devait s'ajuster aux contextes locaux et régionaux ainsi qu'aux circonstances.

Conclusion

Cet article a mis en lumière le caractère central des relations entre l'exécutif et le parlement, et entre les entités militaires et politiques en vue de l'exercice efficace du contrôle démocratique. Dans les pays de l'Alliance, les tensions inhérentes à ces relations ont été amorties par les usages et la pratique; elles sont devenues un élément essentiel de la dynamique

³³ Pour une analyse de l'expérience, des problèmes et des progrès faits par ces quatre parlements, voir : David Betz, « Comparer les cadres du contrôle parlementaire: Pologne, Hongrie, Russie, Ukraine », article présenté au séminaire sur *le Contrôle démocratique des forces armées en Croatie*, Zagreb (26 octobre 2001).

d'un gouvernement démocratique. De la même façon un processus semblable devra s'imposer dans les pays qui ont réalisé leur transition vers la démocratie ou qui sont entrain de la faire. Il appartient à chaque pays de gérer ce processus à sa manière et selon ses besoins et sa culture propres. Le but final est identique: faire à la défense et aux militaires une place adéquate au sein de nos sociétés respectives. En s'efforçant d'atteindre ce but, des idées et des expériences peuvent être partagées et des leçons apprises. Mais l'itinéraire précis qui sera choisi sera déterminé par les forces et les influences domestiques.

Chapitre 2

Apprendre des bonnes pratiques du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité¹

Hans Born²

Introduction

Winston Churchill a un jour qualifié le parlement d'atelier de la démocratie, et il va sans dire que le parlement joue un rôle central dans toute démocratie, bien que ce rôle puisse grandement varier selon les systèmes politiques. Alors que les parlements peuvent aller de partenaires « ornementaux » à des partenaires significatifs de gouvernement, ils partagent quelques caractéristiques communes qui incluent les trois fonctions de base qu'ils assument : représenter le peuple, faire (ou modeler) les lois, et exercer un contrôle. Les parlements articulent les souhaits du peuple en préparant de nouvelles lois et en contrôlant la bonne exécution de ces politiques par le gouvernement. En bref, le parlement est le médiateur entre le gouvernement³ et le peuple.

Les parlements sont considérés comme les pierres d'angle de la démocratie. Aucun domaine ou institution du gouvernement ne peut s'exempter du contrôle parlementaire et cela comprend aussi toutes les organisations du secteur de la sécurité. Le terme « secteur de la sécurité » est délibérément utilisé ici à la place de « secteur de la défense » car l'armée est seulement l'un des importants « gardiens » de l'Etat. Les autres « gardiens » sont la police, les gardes frontières, les unités paramilitaires, les services de renseignement et les organisations privées de sécurité. Les parlements doivent non seulement développer une politique de sécurité complète mais aussi suivre l'évolution de toutes les organisations du secteur de la sécurité. Le contrôle parlementaire n'est complet que quand il s'exerce sur les cinq as-

¹ La version originale de cette étude a été présentée à la conférence-atelier parlementaire sur les « parlements et la réforme du secteur de la sécurité en Bosnie Herzégovine » qui s'est tenue du 7 au 10 mars 2002, à Sarajevo, Bosnie Herzégovine, organisée par le Centre pour les études de sécurité de Sarajevo (Bosnie Herzégovine) et le Centre pour les études européennes de sécurité de Groningen (Pays-Bas).

² Senior Fellow au DCAF.

³ « Gouvernement » a un sens variable selon les pays. Ici, gouvernement se réfère au niveau politique suprême, qu'il s'agisse du président, du premier ministre et des ministres, ou des départements dirigés par ces ministres.

pects majeurs de ces agences, c'est-à-dire, leur politique, leur personnel, leur financement, leurs opérations et leurs acquisitions d'équipements et de systèmes d'armes.

Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité n'est pas un but en lui-même. Par essence, le principe majeur du contrôle parlementaire est de responsabiliser le gouvernement et d'assurer un équilibre entre la politique de sécurité et la société en alignant les buts, les politiques et les procédures des leaders politiques et militaires. Dans de nombreux pays, ce n'est pas la peur des coups d'état, mais l'alignement des objectifs politiques et militaires qui demeure la principale préoccupation des parlements.

Cet article expose quelques unes des bonnes pratiques utilisées par les parlements dans le monde. Avant de présenter certaines d'entre elles, nous devons d'abord examiner le degré de pertinence du contrôle démocratique et ensuite quelques sujets méthodologiques qui sont utiles pour la compréhension de ces pratiques.

Pertinence

De nombreux parlements, notamment dans les démocraties en transition ou en cours de consolidation, ont souvent des difficultés à comprendre l'étendue et la complexité du secteur de la sécurité, à recevoir des informations pertinentes et à évaluer les données militaires. Les parlements dans les démocraties consolidées font encore face à des défis nouveaux quand il s'agit d'exercer un contrôle parlementaire sur de nouvelles missions militaires ou sur de nouvelles politiques de sécurité et de défense à un niveau supranational. Tous ces problèmes sont aggravés du fait de la pénurie de personnels parlementaires et du manque de formation dans le domaine de la défense et des affaires de sécurité.

En Europe, la question du contrôle démocratique et parlementaire des forces armées connaît une renaissance. Le sujet est sur l'agenda politique de plusieurs pays européens pour plusieurs raisons. La première est que l'abolition de la conscription dans plusieurs pays (Pays-Bas, Belgique, France, Italie, Espagne, Portugal) a suscité un débat critique sur le contrôle démocratique des forces armées. De nombreux commentateurs craignent qu'une armée professionnelle ne soit plus difficile à contrôler démocratiquement qu'une armée de conscription. La seconde raison est que d'une part, au cours de la dernière décennie, toutes les armées européennes se sont livrées à la réduction de leurs forces et que d'autre part, ces mêmes pays ont vu les tâches de leurs armées se multiplier avec l'addition des missions de maintien de la paix. Ces processus de restructuration et de réduction des forces armées aboutissent à un budget moindre et à plus de missions pour les militaires et ont pour conséquence de mettre sous haute pression les relations politico militaires. La troisième raison, alors que l'activité militaire s'accroît notablement au niveau international, c'est que le contrôle démocratique et parlementaire de la coopération et des institutions militaires internationales devient de plus en plus pertinent. Ceci est particulièrement vrai pour les Etats les plus petits de l'UE ou de l'OTAN par exemple. La quatrième raison tient dans le fait que, à la demande des organisations internationales telles que l'OTAN et l'OSCE, les pays post communistes d'Europe centrale et de l'est, ont eu à réadapter leurs relations politico militaires selon des principes démocratiques. Sans démocratisation des relations politico militaires, ces pays ne pouvaient prétendre devenir membres des organisations internationales occidentales. De plus, dans la plupart des sociétés en transition, la réforme démocratique de la politique a précédé celle du secteur de la sécurité. Avant de reformer ce dernier, les so-

ciétés en transition ont adopté de nouvelles constitutions, donné des pouvoirs aux législatives et installé un contrôle ministériel civil sur les forces armées. Il était important de le faire car la réforme du secteur de la sécurité doit être conduite de manière démocratique, en satisfaisant non seulement à certaines exigences fonctionnelles des armées, mais aussi à celles des sociétés concernées.

Ces quatre développements se sont traduits par la renaissance du contrôle démocratique dans les nouvelles comme dans les anciennes démocraties européennes.

Apprendre les bonnes pratiques

Trois sujets permettent de mieux comprendre le contexte des bonnes pratiques: la contextualité; la volonté politique des parlementaires et la signification de « contrôle ».

Contextualité

La contextualité est un concept qui se réfère à l'universalité ou à la relativité des standards démocratiques. La bonne pratique du contrôle parlementaire ou encore, la meilleure façon d'exercer le contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité n'existe tout simplement pas. De plus, les pratiques, les procédures légales et les structures parlementaires qui sont acceptées dans une démocratie donnée, peuvent être impensables dans une autre. Cette variété de pratiques et de systèmes démocratiques est l'essence-même de la démocratie: chaque pays a le droit de choisir sa propre façon de gérer ses relations entre la société civile et les militaires. Bien qu'il n'y ait pas un ensemble unique de normes pour ce type de relations, il est généralement admis que les démocraties adhèrent aux principes des relations démocratiques entre civils et militaires. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est la condition « sine qua non » de toute démocratie.

Volonté politique des parlementaires

Dans de nombreux pays, le contrôle parlementaire est gêné par un manque d'organisation, de personnels et d'expertise parlementaires. Les bonnes pratiques, telles qu'elles sont énumérées dans la section suivante, montrent comment les parlements traitent ces barrières à un contrôle efficace. Nous souhaiterions montrer ici que la volonté politique est un autre facteur important influant sur l'efficacité du contrôle.

A l'exception du cas où des représentants élus ont pris l'engagement ou aient la volonté politique de faire rendre des comptes au gouvernement, aucune autorité constitutionnelle, aucune ressource ni aucune bonne pratique ne les rendront efficaces. Si les parlementaires ne veulent pas se servir de leurs pouvoirs pour examiner attentivement l'action du gouvernement, alors les pouvoirs constitutionnels ou légaux seraient de peu d'utilité. Les parlementaires peuvent être moins intéressés par l'examen du secteur de la sécurité pour plusieurs raisons. La plus importante d'entre elles est la politique des partis. Plus souvent qu'on ne le croit, les partis politiques parlementaires, qui sont représentés au gouvernement, ne sont pas très portés à contrôler leurs homologues gouvernementaux de façon critique. C'est pourquoi les bonnes pratiques et les outils du contrôle parlementaire ne seront pas utilisés pour contrôler le gouvernement, sauf à l'occasion de scandales ou dans les situations d'urgence. Une autre raison est que les parlementaires pensent que le secteur de la sécurité n'est ni intéressant, ni capital pour leurs électeurs. En quête de réélection, les parlementai-

res tournent plus volontiers leur attention vers d'autres secteurs gouvernementaux, tels que ceux de l'emploi, de la sécurité sociale ou du travail mais aussi sur le système des pensions ou simplement sur le prix du pain et de l'essence.

Signification de « contrôle »

De nombreux vocables différents se réfèrent à l'implication parlementaire dans le secteur de la sécurité. Un premier concept est celui d'« oversight » – surveillance – qui se réfère à l'action d'examiner les actions du gouvernement et d'établir à son attention et à celle de ses agences, les grandes lignes de conduite. Un second concept est celui de « bonne gouvernance », qui se réfère à tout le système de gestion démocratique du secteur de la sécurité, dans lequel le parlement doit jouer un rôle significatif. Un troisième concept, communément utilisé, est celui de « contrôle ». Dans la langue anglaise, ce mot a un sens plus large que dans de nombreuses autres langues. En anglais, « control » signifie régir, instruire ou même diriger, par opposition au concept plus restreint de « vérifier ». Chaque concept a ses propres avantages : la bonne gouvernance se réfère à une approche systémique, la surveillance implique une approche plus large et le contrôle sous-entend une action puissante du parlement car il a barre sur le secteur de la sécurité. Nous avons utilisé ici le concept d'« oversight » – surveillance – dans ce cas car la gouvernance a une signification trop large (elle se réfère à l'ensemble du système politique). Le concept de contrôle n'a pas été utilisé car il comporte la notion trop restrictive de « vérification ». Il doit être clair que chaque concept représente une culture et un système politique spécifique et particulier. En ce qui concerne la surveillance parlementaire, l'essentiel est de bien saisir la ligne de partage entre le parlement et le gouvernement: dans quel mesure et jusqu'à quel point le parlement doit-il être impliqué dans les activités du gouvernement ? Bien sûr, il est évident que les parlementaires ne commandent pas aux armées, mais il est non moins évident que le parlement et le gouvernement ont une responsabilité partagée sur le secteur de la sécurité. L'idée d'une responsabilité partagée est également valable pour la relation entre les dirigeants politiques et les chefs militaires. Ces deux partis ne doivent pas être vus comme des adversaires avec des objectifs opposés. Au contraire, les dirigeants politiques et militaires ont besoin les uns des autres pour mener à bien une politique de sécurité efficace qui satisfasse à la fois les exigences militaires et sociétales. C'est pourquoi la surveillance démocratique ne signifie pas seulement commander et ordonner, mais elle implique aussi dialogue et communication entre les leaders politiques et les généraux. Cette communication doit se caractériser par la confiance, par des lignes de communication ouvertes, par une inclusion mutuelle et une inclination réciproque à exprimer son opinion.

Une remarque finale sur les affaires de surveillance avec la distinction entre surveillance civile et démocratique. La surveillance civile est un préalable mais pas une condition suffisante pour le contrôle démocratique. C'est ce que les régimes autoritaires du XX^{ème} siècle nous ont appris: par exemple, Hitler et Staline contrôlaient parfaitement leurs armées, mais ce type de contrôle n'est pas vraiment souhaitable dans une société démocratique. A ce titre le parlement joue un rôle important en sauvegardant cet élément démocratique qu'est la surveillance du secteur de la sécurité.

Quelques bonnes pratiques

Toutes les bonnes pratiques se rattachent à la tâche principale du parlement qui est, au nom du peuple, de responsabiliser le gouvernement. Elles proviennent de différents pays de la zone euro-atlantique, à la fois des « nouvelles » et des « vieilles » démocraties. A l'évidence, les « vieilles » démocraties n'ont pas de parlements plus forts que les « nouvelles ». En effet les nouvelles démocraties redoutant les formes passées des régimes autoritaires ont pris soin d'accorder à leurs parlements des pouvoirs substantiels. Les pratiques mentionnées ci-dessous constituent un catalogue de pratiques possibles, de dispositions légales et de montages organisationnels qui peuvent faciliter un contrôle efficace.

La commission parlementaire de défense et de sécurité

Les commissions parlementaires sont les organisations les plus puissantes du travail parlementaire. A travers ces commissions, les parlementaires ont la possibilité d'organiser leur travail et de focaliser leur expertise. Etant donnée la complexité du secteur de la sécurité, et si l'on veut que le parlement exerce une réelle influence sur le gouvernement, il faut que la structure des commissions soit bien développée. Les parlements efficaces ont des commissions pour chaque domaine politique du gouvernement, la défense ou le secteur de la sécurité ne font pas exception. Les commissions sont vitales car elles sont capables d'examiner en détail le gouvernement et car elles permettent une communication directe entre parlementaires appartenant à différents partis politiques. Une commission efficace comporte les éléments suivants :

- leur fonctionnement et leur pouvoir sont fondés sur des règles de procédure ;
- elles contrôlent leurs propres programmes (agenda, sujets, dates, fréquence des réunions de commission), et ont la plus grande latitude pour initier ou amender la législation ;
- elles utilisent les rapports de l'opposition ;
- il y a une coordination cohérente entre commissions compétentes en matière de secteur de la sécurité: commission de la défense, commission des affaires intérieures, commission du budget, commission des affaires industrielles et économiques et commission des affaires étrangères ;
- le président est un membre ancien du parlement versé dans le domaine de la politique de défense et de sécurité ;
- la commission est fondée à requérir la présence du ministre de la défense à ses réunions ;
- la commission a le pouvoir d'organiser des auditions sur tout sujet qu'elle estime nécessaire ;
- la commission a le pouvoir d'exiger que les ministres et les experts civils et militaires viennent témoigner au cours des auditions ;
- la commission fait un usage effectif d'experts, extérieurs au gouvernement, provenant de l'université et des ONG ;

- la commission dispose de ses propres salles de réunion, de personnels, d'un budget et de documentation.

Faire plein usage des autres organisations de contrôle au sein du gouvernement et de la société civile

Le parlement ne peut être seul à garantir l'efficacité de son contrôle et à tenir le gouvernement pour responsable de toutes les activités et de toutes les politiques inhérentes au secteur de la sécurité. Les politiciens n'ont pas le temps, les ressources et l'expertise nécessaires pour exercer la surveillance assidue de ce secteur étendu et complexe. Les parlements efficaces:

- Font plein usage des rapports et du travail des autres institutions étatiques responsables de surveiller le secteur de la sécurité comme le judiciaire, les comptables/ le contrôleur général (p.ex ; en vérifiant les comptes, les acquisitions et les comportements délictueux) ;
- invitent les experts de la société civile à participer aux auditions parlementaires ;
- commandent à des think tanks, à des instituts de recherche et à des universités indépendants des recherches/audits dans les domaines spécifiques du secteur de la sécurité (p.ex. criminalité, acquisitions et politique du personnel) ;
- s'assurent que les ONG ont accès à tous les documents pertinent sur la politique de défense ;
- stimulent l'existence et le fonctionnement des ONG en levant notamment les blocages bureaucratiques qui s'opposent à leur reconnaissance légale ou en leur assurant un soutien financier.

Les parlements et le contrôle budgétaire

Le contrôle du budget est au cœur du contrôle parlementaire. La plupart des pays ont mis au point une approche systématique pour l'évaluation et l'approbation des projets de budget. La clé d'un bon budget est la transparence et la responsabilisation.

Les parlements efficaces:

- promulguent des lois et des procédures pour instaurer la transparence et la responsabilisation qui donnent au parlement le pouvoir de les imposer ;
- s'assurent que tous les documents budgétaires sont disponibles tant pour le parlement que pour le grand public ;
- disposent d'information sur tous les chapitres budgétaires (et pas seulement sur les grands totaux) ;
- tiennent les chapitres confidentiels du budget à la disposition d'un groupe choisi de parlementaires ;
- demandent aux audits externes de rendre compte au parlement de l'état financier des affaires de chaque organisation du secteur de la sécurité ;

- ont le pouvoir d'approuver, de désapprouver ou d'amender le budget (en allouant des crédits) ;
- ont le pouvoir d'approuver ou de désapprouver tous les projets de budget supplémentaires présentés par le ministre.

Le personnel du parlement et ses autres ressources

Un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité requiert des ressources et des personnels au sein du parlement et à sa disposition. Toutefois l'expertise que l'on trouve au parlement ne peut se comparer à celle que l'on trouve au sein du gouvernement et des forces de sécurité. Dans la plupart des cas les parlements n'ont, au mieux, qu'une très petite équipe de recherche, alors que le gouvernement peut se reposer sur l'état-major du ministère de la défense et des autres ministères qui traitent du secteur de la sécurité. De plus, les parlementaires ne sont élus à siéger au parlement qu'un temps limité, alors que les fonctionnaires et les militaires, pour la majorité d'entre eux, passent toute leur carrière au ministère de la défense. Le problème de fond, toutefois, est que les parlements s'appuient principalement sur l'information issue du gouvernement et des armées; or ce sont précisément les institutions qu'ils sont supposés contrôler. Cela crée des relations asymétriques entre parlement, gouvernement et militaires. Cette situation est aggravée du fait de la nature fermée du secteur de la sécurité en raison du travail, de la culture et de l'éducation typiquement militaires ainsi que des lois sur la confidentialité. Les parlements efficaces ont mis au point des stratégies pour surmonter cette situation désavantageuse:

- ils peuvent utiliser l'expertise des ONG dans leur travail (voir ci-dessus, p.ex., commander des recherches aux think-tanks, inviter des experts civils à participer aux auditions et ainsi de suite) ;
- les assemblées parlementaires internationales et les think-tanks internationaux sont de plus en plus actifs dans le soutien des parlements. Les parlementaires sont actifs dans les assemblées internationales où ils échangent leurs expériences et leurs points de vue avec les parlementaires d'autres pays ;
- ils ont des personnels parlementaires en soutien à la fois des parlementaires individuels et des commissions parlementaires ;
- un système de service civil existe pour les personnels parlementaires (p.ex. recrutement, sélection, promotion); les membres du personnel parlementaire sont des experts (senior ou junior) reconnus ;
- les parlementaires comme les membres du personnel parlementaire suivent des séminaires de formation nationaux et internationaux et effectuent des voyages d'étude ;
- ils disposent de services de recherche et de bibliothèques parlementaires et/ou les renforcent.

Conclusion

La démocratie (et donc la surveillance démocratique) ne peut être un don. Pour aboutir à la démocratie, comme chacun sait, il faut se battre. L'histoire nous apprend que la plupart des pays ont eu à se battre pour devenir des démocraties et pour détrôner leur dirigeant autoritaire, qu'il fût dictateur sur place ou à l'étranger. Le cas est le même pour le contrôle parlementaire. Dans les nouvelles comme dans les anciennes démocraties, ni les gouvernements, ni les organisations du secteur de la sécurité ne veulent céder (une partie de) leurs pouvoirs et de leurs privilèges. Pour établir les bonnes pratiques ou pour venir à bout des pratiques inappropriées, ce n'est pas seulement une affaire de connaissances et d'expertise, mais aussi de résolution et de conviction.

A cet égard, la volonté politique des parlementaires individuels est cruciale. Les parlementaires se soucient-ils assez de leurs pouvoirs de contrôle ? Les exercent-ils, en particulier quand leurs « amis politiques » sont au gouvernement ? Se sont-ils préparés à affronter les questions complexes qui sont en jeu ? Veulent-ils investir du temps, de l'énergie et de la bonne volonté politique pour établir un système de bonne gouvernance du secteur de la sécurité ? La réponse à ces questions, peut en apprendre beaucoup sur les parlements des vieilles comme des nouvelles démocraties. La volonté politique de le faire, toutefois, ne peut être enseignée.

En résumé, il ya de nombreux aspects que les démocraties, vieilles comme jeunes, peuvent apprendre d'autres démocraties. Les grands sujets qui importent le plus sont peut-être les suivants :

1. La volonté politique des parlementaires est capitale pour mettre en œuvre la réforme tant du système politique/parlementaire que du secteur de la sécurité. Si les parlementaires ne veulent pas faire usage de leurs pouvoirs pour responsabiliser le gouvernement, leurs pouvoirs constitutionnels et légaux ne leur seront pas d'un grand usage ;
2. Dans de nombreux cas, toutefois, les parlementaires voudraient bien mais ne sont pas tout à fait capable de contrôler le gouvernement et ses agences en raison d'un manque de ressources humaines et budgétaires. Ces ressources, telles que les équipes parlementaires, donnent au parlement la capacité essentielle d'exercer leur mission de contrôle ;
3. La réforme politique et parlementaire précède toujours celle du secteur de la sécurité. Sinon, réformer le secteur de la sécurité revient à conduire une voiture sans volant ;
4. Les dirigeants politiques et les chefs militaires se partagent les responsabilités de la réforme du secteur de la sécurité étant donné elle doit satisfaire à la fois aux exigences fonctionnelles et sociétales.

Appendice

Liste des pouvoirs et des problèmes du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité: quelques exemples (travail en cours)⁴

Pays	Exemples des pouvoirs parlementaires	Exemples des problèmes parlementaires.
Bulgarie	<ul style="list-style-type: none"> • D'après la constitution, le parlement est responsable du vote du budget de la défense. • Approbation des déploiements militaires outre-mer ou du déploiement de troupes étrangers sur le sol national • Approbation de toute déclaration de guerre ou d'état d'urgence par le président ou le conseil des ministres. • Les commissions parlementaires de sécurité nationale, du budget et de la politique étrangère et d'intégration ont le pouvoir de demander au ministre de la défense, au chef d'état-major général et à n'importe lesquels de leurs subordonnés de venir témoigner lors de leurs enquêtes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le report fréquent des priorités parlementaires est le signe que les questions de défense ne se voient pas accorder le temps nécessaire pour leur pleine considération • Manque d'expertise de défense chez les parlementaires • Besoin de dispositions institutionnelles plus claires.
République Tchèque	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les décisions relevant de la défense sont prises par le président et doivent être approuvées par le parlement. • Dans des situations exceptionnelles, quand le parlement ne peut se réunir, le président peut ordonner une opération sans l'approbation du parlement • Approuve toute la législation de défense et de sécurité • Joue un rôle central en rédigeant le budget militaire et en contrôlant les dépenses militaires. • Responsable du déploiement des armées en temps de crise et de la déclaration ou de la prolongation de l'état d'urgence à la demande du gouvernement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Il est difficile pour les parlementaires d'obtenir de l'information de nature confidentielle (p.ex. en relation avec les services militaires de renseignement) • La politique des partis. • Le manque d' expertise.

⁴ Voir aussi Andrew Cottey, Tim Edmunds, et Anthony Forster, eds., *Democratic Control of the Post-Communist Military: Guarding the Guards* (Londres : Palgrave, 2001).

	<ul style="list-style-type: none"> • Approuve toute décision gouvernementale sur la participation des troupes tchèques aux opérations de maintien de la paix. • Peut établir des commissions d'enquête sur des problèmes graves au sein des forces armées • Participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de sécurité du pays • La commission de défense et de sécurité régit les services militaires, de police, d'urgence et pénitentiaires. 	
Hongrie	<ul style="list-style-type: none"> • Déclare l'état de guerre et la conclusion de la paix. • Décide du déploiement des forces armées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. • Institue le conseil national de défense, en cas de guerre ou de danger imminent d'une attaque armée par une puissance étrangère. • Si le parlement est empêché de prendre les décisions nécessaires, le président a le pouvoir de déclarer l'état de guerre, de crise nationale, d'urgence et peut instituer le conseil national de défense. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le rôle du parlement en matière de défense a été relativement limité au regard des nombreuses autres tâches qui requièrent son attention. • Manque d'expérience et de l'expertise de base dans ce domaine • L'absence de budget de programmes signifie que le contrôle parlementaire du budget de la défense est limité.
Lettonie	<ul style="list-style-type: none"> • Vote la législation relative aux questions militaires • Détermine l'effectif total des forces armées • Approuve le budget de la défense. • Désigne le commandant en chef des forces nationales de défense. • A le pouvoir de déclarer l'état de guerre et l'état d'urgence. • Approuve les accords de défense internationaux • Approuve les décisions de participation des forces armées aux opérations de maintien de la paix 	<ul style="list-style-type: none"> • Problèmes pour traduire ces pouvoirs en une véritable surveillance. • Manque d'expérience et de connaissances des membres de la commission

Lituanie	<ul style="list-style-type: none"> • Le parlement a le rôle de contrôler la politique nationale de sécurité et de défense. • Le parlement a 16 commissions permanentes. • Les principales questions relevant de la défense nationale doivent être saisies et coordonnées par le conseil de défense de l'Etat composé du président, du premier ministre, du président du parlement, du ministre de la défense et du commandant en chef des forces armées. • Le gouvernement est responsable devant le parlement, qui est souverain en ce domaine. • Le parlement assume un rôle croissant dans le vote des lois relatives à la sécurité et à la défense, en exerçant le contrôle du gouvernement dans ce domaine et en approuvant le budget de la défense. • Le parlement et la commission de défense nationale ont également accru leur expertise sur les questions de défense et de sécurité • La commission nationale de sécurité a la responsabilité d'exercer le contrôle parlementaire sur la défense nationale, la sécurité de l'Etat, la défense civile, la protection des frontières de l'Etat et sur les services spéciaux de recherches. Une équipe de conseillers, du personnel administrative et le service d'information du parlement soutiennent cette commission. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le contrôle parlementaire du budget est limité en raison d'un manqué chronique de ressources financières. • Les instruments de la commission parlementaire de la défense doivent être régénérés et renforcés, spécia-
Roumanie	<ul style="list-style-type: none"> • Le contrôle parlementaire de défense est exercé par le biais des commissions de défense des deux chambres. • Préparation des rapports législatifs • Audition des responsables de la défense civils et militaires. • Recommande l'approbation du budget à la plénière 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Accorde la permission de participer aux exercices et aux opérations militaires et permet le transit des troupes étrangères. 	<p>lement en ce qui concerne leurs pouvoirs d'investigation indépendante et leur expertise dans les affaires de défense</p>
Fédération de Russie	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption du budget de la défense. • Déclaration de guerre. • Législation sur les armées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les lois adoptées par le parlement sont soumises à un examen obligatoire au sein du conseil fédéral, mais ne sont applicable qu'après approbation présidentielle. • Le pouvoir d'approuver le budget est réduit du fait d'un manque d'informations détaillées sur le budget de la défense, de la résistance opposée par le ministre de la défense et les armées, d'un manque d'expertise civile et de la suprématie de la présidence dans l'arène politique russe. En juillet 2000, a été créée une nouvelle commission conjointe sur les dépenses du budget fédéral, pour les activités liées à la défense, à la sécurité et au maintien de l'ordre.
Slovénie	<ul style="list-style-type: none"> • Surveillance du budget de la défense. • Les actions du ministre de la défense sont soumises à l'examen et à la pression de la commission de défense de l'Assemblée nationale habituellement présidée par un parlementaire d'opposition. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'efficacité du contrôle parlementaire sur la politique de défense et les armées a été limitée par le niveau d'expertise relativement bas de la commission de défense.
Ukraine	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption des lois. • Approbation du budget de l'Etat et contrôle de sa mise en œuvre. • Détermination des principes de politique étrangère. • Déclaration de guerre à la requête du président 	<ul style="list-style-type: none"> • Les pouvoirs sont relativement limités en comparaison de ceux du président. • Le manque d'accès à une information détaillée, une expertise limitée sur les questions de sécurité et de défense, et la résistance du

-
- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Approbation des décisions présidentielles sur l'emploi des forces armées. • Consentement à la désignation du premier ministre. • Approbation du programme du cabinet des ministres. • Confirmation de la structure générale et des effectifs des forces armées, des services de sécurité et des autres formations militaires. • Confirmation par le président de l'introduction de la loi martiale, de l'état d'urgence et de la mobilisation des forces armées. | <p>président, du gouvernement et des armées, font que le contrôle parlementaire sur les forces armées et la politique de défense sont plutôt limités.</p> |
|--|---|
-

Références

Sites internet

www.dcaf.ch (on democratic control of the security sector)

www.dcaf.ch/pcaf (on parliamentary control of the security sector)

<http://civil-military.dsd.kcl.ac.uk> (civil-military relations in Central and Eastern Europe)

www.let.rug.nl/cess (on democratic and parliamentary control of armed forces)

Bibliographie

Hans Born, "An Inventory of Actors: Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector in Transition Countries," document présenté au troisième atelier du DCAF sur *Strengthening Parliamentary Oversight of the Security Sector*, Brussels (5–9 juillet 2001), disponible sur le site des publications du DCAF www.dcaf.ch/pcaf/actors_inventory.pdf.

Andrew Cottey, Tim Edmunds, and Anthony Forster, eds., *Democratic Control of the Post-Communist Military: Guarding the Guards* (Londres: Palgrave, 2001).

Bruce George and Graham Alison, "Defence Committees in Democratic and Democratising Legislatures," document présenté à l'Atelier pour les experts parlementaires et les parlementaires, Berlin (19–20 août 1994).

Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, eds., *The New Roles of Parliamentary Committees* (Londres: Frank Cass, 1998).

Marie Vlachová, "Parliamentary Control of Armed Forces in the Czech Republic: Lots of Goodwill and Lots of Incompetence," document présenté au séminaire interuniversitaire (IUS) sur les forces armées et la société, Baltimore (18–22 octobre 2001).

Chapitre 3

Le contrôle démocratique des forces armées : La dimension parlementaire nationale et internationale

Willem F. van Eekelen¹

Introduction

La démocratie est multiforme. La notion de base selon laquelle les gouvernements tirent leur légitimité des votes librement exprimés des citoyens se traduit en différentes pratiques parlementaires. Et même la distinction conceptuelle des trois fonctions principales du gouvernement – législative, exécutive et parlementaire – telle que la définit Montesquieu dans *Tria Politica*, a rarement résulté en une complète séparation des pouvoirs. Dans de nombreux pays les membres de l'exécutif siègent aussi au parlement. C'est aux Etats-Unis que la séparation entre l'exécutif et la législature est la plus achevée. Le président dispose d'une très large autorité ; les membres de son cabinet ne sont pas membres du Congrès. Cela fonctionne néanmoins grâce à un système compliqué de poids et de contrepoids qui touchent autant à la législation qu'aux crédits budgétaires. En France, le président de la République considère les affaires étrangères et la défense comme son domaine réservé sur lequel le gouvernement, sans même parler du parlement, exerce peu d'influence. La caractéristique commune de la démocratie occidentale est toutefois sa nature pluraliste dans la mesure où le peuple élit ses représentants et peut choisir entre différents partis politiques. Dans quelques cas, les décisions prises au sein d'assemblées parlementaires sont soumises à référendum, une autre forme de démocratie directe.

La démocratie est plus qu'un ensemble d'institutions. Une culture démocratique suppose un certain degré d'identité commune, de tolérance et de confiance qui permettent d'accepter que l'opposition puisse gagner la prochaine élection. Dans une démocratie, les individus et les minorités se sentent plus en sécurité car leurs droits fondamentaux sont respectés par l'état de droit. La démocratie est un système dans lequel on légifère et on gouverne en toute transparence, qui ouvre de larges perspectives aux citoyens et qui est sujet, en fin de

¹ Ancien vice-président de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Actuellement président du Centre d'études de sécurité européenne de Groningen aux Pays Bas, et membre du conseil consultatif du DCAF.

compte, au contrôle de qualité par le biais d'élections qui présentent de vraies et valables alternatives. Sans opposition, la perspective d'une auto-amélioration serait perdue. La démocratie ne fonctionne jamais mieux que quand la société n'est pas polarisée à l'excès et qu'il existe une bonne classe moyenne. On ne doit pas se limiter à une élection tous les trois ou quatre ans, mais essayer d'atteindre les citoyens à tous les niveaux des activités gouvernementales qui peuvent les intéresser. Aussi une certaine forme de décentralisation des fonctions régaliennes est-elle essentielle pour les provinces, *Länder* ou régions et aussi pour les municipalités. En ce qui concerne les affaires étrangères et la défense, cela pose un problème car elles concernent l'intérêt national dans son ensemble et prennent le pas sur les considérations locales. Le gouvernement central joue alors un rôle dominant dans ces domaines sur lesquels le contrôle démocratique ne peut s'exercer que par le parlement national. Cela crée inévitablement une certaine distance entre parlementaire et électeur.

Cet article comporte deux parties. La première traite du contrôle et de la pratique parlementaires en général et continue sur l'environnement en mutation de la sécurité européenne. Les buts d'une politique de sécurité moderne s'étendent à présent bien au delà des tâches traditionnelles de protection de l'indépendance nationale et de l'intégrité territoriale; ils se concentrent sur l'action multilatérale en soutien de la gestion des crises et de la promotion de la stabilité et, plus récemment, sur la lutte contre le terrorisme.

La surveillance parlementaire doit s'adapter à ces circonstances changeantes de plusieurs façons. La politique de sécurité doit être complète et s'intégrer dans une politique étrangère cohérente. Envoyer des soldats en mission d'intervention à l'étranger, y compris dans des opérations qui les engagent à séparer des forces hostiles dans le cadre de conflits ethniques ou religieux, fait peser sur les parlementaires un fardeau politique et moral plus lourds que la seule tâche patriotique de défendre l'Etat contre une agression extérieure. Néanmoins, même dans ces circonstances changeantes, quelques règles générales peuvent être établies pour le contrôle parlementaire du budget de la défense et des décisions relatives à l'équipement des forces.

La seconde partie de cet article analyse les principales organisations internationales qui traitent de sécurité européenne et de leur dimension parlementaire. La thèse développée dans ce chapitre est que le travail multilatéral des parlementaires dans l'élaboration d'un consensus joue un rôle important même si, dans la plupart des cas, le contrôle en tant que tel demeure dans les mains des parlements nationaux. Chacune de ces organisations a un rôle à jouer, bien qu'il soit souhaitable de les affiner quelque peu. Le parlement européen (PE) a de réels pouvoirs dans le processus budgétaire et la codécision sur de nombreuses questions législatives à partir desquelles le conseil des ministres prend ses décisions à la majorité qualifiée. Les autres organisations prennent normalement leurs décisions par consensus au niveau gouvernemental, mais votent à la majorité sur les rapports et les résolutions au sein de leurs instances parlementaires. Deux organisations – le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) – ont un rôle particulier d'établissement de normes et de standards pour le respect des droits humains et la conduite des relations entre Etats.

Ce chapitre a été écrit en 2002 mais a été mis à jour pour refléter les nombreux développements survenus depuis lors. Les notions de sécurité se sont développées, d'abord par l'interconnexion encore plus poussée de la sécurité intérieure et extérieure du fait du terro-

risme international, et ensuite en raison de la reconnaissance du lien existant entre la sécurité et le développement. Sans un minimum de sécurité, tout développement est illusoire, mais en fin de compte la sécurité ne sera durable que si le développement sera substantiel.

La dimension parlementaire nationale

Contrôle parlementaire

En principe, le contrôle parlementaire devrait concerner tous les secteurs de l'action gouvernementale, particulièrement en ce qui concerne l'affectation des crédits. Il faut néanmoins admettre que la sécurité et la défense présentent des caractéristiques particulières. Depuis Platon l'on se pose la question de savoir « comment contrôler les gardiens ». L'armée, source de pouvoir pour le souverain, était aussi pour lui une menace potentielle. Au cours de la féodalité, le roi en personne commandait sur le terrain et ses vassaux venaient lui apporter le concours de leurs contingents. Quand les armées en vinrent à faire appel au mercenariat, leur loyauté se mit à dépendre du degré de capacité de leurs chefs à financer la campagne. Tout cela a changé avec l'avènement des armées de conscription, qui impliquaient chaque citoyen mais conduisaient à la création d'un corps d'officiers doté d'un professionnalisme, de traditions et d'une culture propres. L'armée s'intégra à la société, mais la complexité croissante de la formation, de l'équipement et de la logistique créa un écart entre les buts politiques et les besoins militaires.

D'une manière générale les militaires ont accepté la primauté du politique mais ils ont le sentiment que leur gouvernement ne leur a pas donné les moyens nécessaires pour mener à bien les tâches qui leur sont confiées. Au contraire, les politiques se sont montrés de plus en plus préoccupés de l'usage du pouvoir militaire, à la fois sur les plans moraux, légaux et du contrôle budgétaire.

L'accroissement de la puissance destructrice des nouvelles technologies a soulevé la question de la dissuasion, de la défense et de la protection de la population civile. Récemment, le pendule est revenu en arrière avec le passage des armées de conscription à des forces volontaires en raison de la difficulté qu'il y avait à déployer des conscrits pour des missions de maintien de la paix et d'intervention. Ce problème pouvait être contourné en formant des unités de volontaires parmi les conscrits, mais même ainsi des questions continuaient à se poser. La durée de leur service serait-elle suffisante pour maîtriser les savoir-faire technologiques exigés ? Et, plus important encore, était-il juste de ne faire appel qu'à quelques hommes qualifiés au moment où l'armée n'avait plus besoin de tout le monde ?

Cet article exprime l'opinion qu'il vaut mieux parler de contrôle démocratique des forces armées que de contrôle civil. Bien entendu, les politiciens se doivent d'être des civils. Après Staline et Tito, seul le président Tudjman de Croatie portait un uniforme en tant que chef d'Etat, et encore, occasionnellement. Il est un fait que le leadership civil n'est pas forcément démocratique. Cela nous conduit à une autre question: jusqu'où le contrôle démocratique doit-il être appliqué ? Le renseignement et la planification militaire ne se prêtent souvent pas à une ouverture totale. En temps de crise, la rapidité de la prise de décision s'impose et la conduite réelle des opérations doit être laissée, autant que faire se peut, aux chefs militaires, une fois clairement définis leurs termes de référence et leurs règles d'engagement. A cet égard, la citation attribuée à Clémenceau selon laquelle « la guerre est une affaire trop sé-

rieuse pour être laissée aux généraux », doit être quelque peu affinée. On ne doit pas construire une relation conflictuelle entre les militaires et les civils: c'est la primauté du politique qui compte.

Bien qu'il soit exact que les militaires doivent se soumettre au contrôle démocratique – pour des questions telles que la politique générale de sécurité, les besoins de sécurité et la décision de recourir à la force – les politiciens n'ont pas à faire de micro management. En particulier les officiers généraux doivent être tenus pour responsables de leur conduite dans le cadre des termes de référence et accepter la primauté de la politique démocratique. Le succès d'une politique de défense repose beaucoup sur un climat de respect, sur la reconnaissance des compétences professionnelles mutuelles ainsi que sur des procédures de prise de décision transparentes, reflétant les apports tant politiques que militaires. Finalement, c'est la politique qui prévaudra mais les militaires doivent avoir conscience que leurs vues ont été prises en considération.

La ligne de partage entre la délégation d'autorité, d'un côté, et la responsabilisation de l'autre, est la question capitale qui se pose dans nos démocraties modernes, elle gagne encore en importance en raison des flux d'information omnidirectionnels: du gouvernement, des media, des organisations non gouvernementales et des groupes de pression. Chaque parlementaire est confronté au défi constant de se frayer un bon chemin au milieu des tentations quotidiennes d'intervention suscitées par la une des journaux du matin. Ce défi est plus intense encore dans les affaires de sécurité qui provoquent des émotions humaines, souvent sur la base d'informations incomplètes, mais la décision de déployer des soldats dans des zones à risque est une question de vie ou de mort.

Dans une démocratie parlementaire, le gouvernement – c.à.d. le chef d'Etat et le cabinet – fonctionne sous le contrôle du parlement. Au fil des siècles, les pouvoirs du parlement se sont accrus. Originellement, leur fonction était de permettre au prince régnant de lever des taxes, ce qui, plus tard, se mua en une espèce d'équilibre, souvent instable, entre les droits et les devoirs mutuels du souverain et de ses sujets. Une seconde dimension aura été la fonction législative et, pour finir, les parlements se sont impliqués dans le contrôle de la politique. Aujourd'hui les fonctions parlementaires couvrent un large spectre qui varie considérablement selon les pays européens, mais qui peut néanmoins être décrit comme suit:

- Fournir un soutien au gouvernement sur la base des plateformes électorales des partis ou sur celle de l'accord sur lequel une coalition s'est formée. Quand un nouveau gouvernement entre en fonction et fait une déclaration de politique générale (comprenant les questions de défense) on a généralement recours à un vote de confiance ou bien à un débat sur une motion de défiance.
- L'autorité législative s'applique aux projets de loi introduits par le gouvernement ou, individuellement, par ses membres, et accompagnés d'un mémorandum explicatif. Ces projets sont examinés au sein des commissions permanentes qui posent des questions écrites. Quelquefois des auditions sont organisées. L'approbation est donnée après un débat en assemblée plénière où les amendements et les motions sont débattus et conclus par un vote dont on autorise, à l'occasion, les explications orales.

- L'autorité de contrôle sur l'exécutif peut être fractionné entre contrôle politique (le gouvernement jouit-il toujours de la confiance de la majorité du parlement), le contrôle de la politique (à travers des questions orales et écrites, ou, de façon plus substantielle, par une interpellation destinée à mettre en question un point spécifique de la politique), la surveillance budgétaire et, finalement la responsabilité sur la base des rapports de la Cour des comptes pour ce qui concerne l'exécution du budget. Dans les cas où de sérieux manquements seraient intervenus, le parlement a le droit de diligenter une enquête formelle. Cette dernière ressemble à une cour de justice dans la mesure où elle peut faire appel à des témoins, les interroger sous serment, saisir de la documentation et ainsi de suite.

Le contrôle de la politique, par le biais du droit à requérir de l'information, à travers les débats et les questions orales ou écrites, s'il est employé couramment, peut permettre aux parlements de s'approcher des fonctions exécutives du gouvernement. Dans la plupart des parlements occidentaux, il existe une tendance à aller au delà du contrôle *ex post facto* (*a posteriori*) jusqu'à participer au processus de prise de décision gouvernementale, et ce avant même que le cabinet n'ait déposé une proposition formelle. Il arrive même, dans quelques cas, qu'une décision gouvernementale en instance soit suspendue par anticipation d'une action parlementaire.

Pratique parlementaire dans le domaine de la politique de sécurité

Dans le domaine des affaires étrangères et de la défense, la pratique parlementaire varie encore plus que dans les autres domaines de l'action gouvernementale. Néanmoins le but doit être de se rapprocher le plus possible des niveaux de transparence et de responsabilisation applicables aux autres départements ministériels. Tous les parlements occidentaux disposent de commissions permanentes des affaires étrangères et de la défense, nombre d'entre eux en ont aussi pour le renseignement et les affaires européennes. L'Allemagne exerce sans doute la surveillance la plus précise sur son budget de défense. La France travaille avec des *rapporteurs* dont les conclusions font l'objet d'un débat général. Le processus législatif des Pays-Bas consiste en plusieurs séries de commentaires et de questions provenant par écrit de tous les partis et auxquels le gouvernement répond largement avant qu'un débat oral ne puisse avoir lieu. Le défi est d'imaginer une méthode par laquelle le rôle constitutionnel du parlement puisse s'exercer de manière professionnelle et résolue. Si une méthode rigoureuse n'est pas formalisée, le contrôle parlementaire court le risque de devenir de la rhétorique politicienne, en laissant le champ libre à de trop nombreuses occasions pour la bureaucratie et les militaires de faire ce qu'ils veulent. Ce qui suit pourrait être un modèle d'élaboration d'une politique et de son cycle de révision ²:

- 1) Recherche et évaluation des problèmes et des options politiques
 - a) Déterminer la gamme complète des problèmes de sécurité extérieure auxquels un pays est confronté, déterminer le besoin de définir une politique propre à traiter ces

² Ce modèle provient de Ravinder Pal Singh, ed., *Arms Procurement Decision Making, Volume II: China, India, Israel, Japan, South Korea and Thailand* (Oxford: Oxford University Press for SIPRI, 2000), 4–5.

- problèmes, et imaginer des méthodes pour identifier les priorités parmi les problèmes relevés ;
- b) Identifier les méthodes, les cadres et les processus de mise en œuvre de la politique, son contrôle, sa révision, son examen et son ajustement ;
 - c) Développer l'information et les données sur les options politiques ; et
 - d) Développer l'information et les données sur des méthodes alternatives de mise en œuvre de la politique.
- 2) Examiner les politiques alternatives
- a) Préviation de scénarios alternatifs et évaluation des méthodes de mise en œuvre de ces politiques alternatives ;
 - b) Recherche avancée pour examiner l'impact des politiques alternatives sur chacun des différents scénarios ; et
 - c) Analyse des forces et des faiblesses de chaque politique et des perspectives qu'elles offrent pour faire progresser la sécurité nationale et la société.
- 3) Prise de décision et mise en œuvre
- a) Décider de la politique à retenir et définir les responsabilités, les ressources et le cadre de la mise en œuvre ;
 - b) Sélectionner des méthodes pour surveiller et réviser la politique ainsi que pour lui apporter des changements ou des ajustements ; et
 - c) Définir les décisions qui devraient être prises afin de mettre en œuvre la politique et de fixer des objectifs.
- 4) Evaluation et révision de la politique
- a) Examen périodique des objectifs et des résultats, surveillance de l'efficacité en termes de coûts et de bénéfices, et évaluation de la mise en œuvre ;
 - b) Examen de la mise en œuvre de la politique, des méthodes, des ressources et des priorités, et évaluation de l'impact de la politique sur les problèmes ; et
 - c) Meta-évaluation – examiner le processus d'évaluation lui-même pour valider les objectifs de la politique, les méthodes, les hypothèses, les données et les processus de soutien.
- 5) Réévaluation de la politique, ajustement ou abandon
- a) Décision sur la poursuite de la politique ; corrections par l'exécutif ;
 - b) Décision sur la modification de la politique – corrections and ajustements principaux ; et
 - c) Décision sur l'abandon de la politique. Une décision de stopper la politique implique d'en démarrer une nouvelle et donc de retourner à la phase deux.

L'environnement de sécurité en changement

Au cours de la guerre froide, l'Occident considérait la défense collective comme la priorité majeure de sa politique étrangère et de sécurité. La peur d'une prise de pouvoir communiste a inspiré le Plan Marshall et, plus tard la naissance de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). L'engagement américain dans la sécurité européenne constituait une puissante dissuasion contre toute attaque que l'Union Soviétique et le Pacte de Varsovie auraient pu envisager. La politique de défense occidentale se concentrait sur une attaque massive par surprise venant de l'Est avec un préavis d'alerte qui se comptait en jours, voire en heures. Dans ces circonstances, les défenses échelonnées en Allemagne qui comprenaient des sections de corps d'armées impliquant sept pays, devaient être capables de réagir rapidement. C'était organisé autour d'un système d'alerte gouvernant le transfert du commandement des niveaux nationaux au Commandement suprême des forces alliées en Europe (SHAPE) et à son Commandant américain, chef suprême des forces alliées (SACEUR). Une fois le commandement transféré, la conduite de la guerre lui revenait, probablement sans grande consultation multinationale ultérieure. La meilleure illustration du rôle joué par le Conseil de l'Atlantique Nord à Evere, près de Bruxelles, résidait dans le fait que ce quartier général n'était pas destiné à survivre à un conflit et aucune relocalisation de temps de guerre n'était prévue à cette fin. En fait, la direction de la guerre était déterminée à Washington et les communications devaient se faire par des canaux militaires.

Tant que la guerre n'avait pas éclaté, la situation était complètement différente. Les consultations au Conseil étaient animées, quelquefois même acrimonieuses. La prise de décision de l'Alliance n'était jamais facile, particulièrement après que la France eût quitté les structures militaires intégrées en 1966 ; après cela, les ministres de la défense et des affaires étrangères ne se rencontrèrent plus en session conjointe. Les débats les plus difficiles étaient centrés sur le rôle des armes nucléaires dans la défense alliée afin de compenser la supériorité du Pacte de Varsovie en forces conventionnelles, ils atteignirent leur point d'orgue au moment du déploiement des missiles de croisière et des Pershing II en réponse au nombre croissant de missiles soviétiques SS-20 pointés sur l'Europe. A cette époque, la plupart des parlements consacraient beaucoup de temps aux questions stratégiques, mais aussi aux négociations sur le contrôle des armements à l'occasion de discussions telles que celles portant sur les Réductions mutuelles et équilibrées des forces armées, à Vienne, ou telle que la Conférence, plus tard Organisation, sur la sécurité et la coopération en Europe fondée sur l'Acte final d'Helsinki de 1975. Avec la nomination de Gorbatchev au poste de Secrétaire général du parti communiste de l'Union Soviétique (après les décès successifs d'Andropov et de Chernenko), un gros progrès fut fait avec une option zéro sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) et un accord sur les forces conventionnelles en Europe (FCE).

Après la chute du mur de Berlin et la disparition du Pacte de Varsovie, de l'Union Soviétique et du communisme en tant que principe de gouvernement, la situation de sécurité changea radicalement. La réunification de l'Allemagne sonna la fin de la tragique division de l'Europe. Un processus spectaculaire de contacts, de coopérations et d'élargissements s'ensuivit qui se poursuit au XXI^{ème} siècle. Le résultat en est que la perception de la sécurité a, elle aussi, changé. Les membres anciens de l'OTAN considérèrent la sécurité collective comme une priorité moindre du fait de la disparition de l'Union Soviétique, entraînant

avec elle l'idéologie expansionniste du communisme. Les événements de l'ancienne Yougoslavie attirèrent l'attention sur les « nouveaux risques et responsabilités », particulièrement sur les conflits intra-étatiques conduisant au nettoyage ethnique et même au génocide ainsi que, dans un contexte élargi, au crime organisé, au trafic de drogue, à l'immigration illégale et au fondamentalisme religieux. Ces nouvelles préoccupations avaient une dimension militaire moindre et requéraient une réponse de la société dans son ensemble. En conséquence, la politique de sécurité, à l'Ouest, devint plus complète et s'appliqua davantage à la prévention des crises et aux missions de maintien de la paix. Les ministres des affaires étrangères et de la défense durent coopérer étroitement pour formuler une politique cohérente et mettre en concordance les buts politiques et l'action concrète.

La situation dans les nouvelles démocraties était différente. Leur retrait de l'hégémonie soviétique laissait un héritage de préoccupation vis à vis de la puissance russe, même si la plupart admettait qu'il n'y avait pas de menace immédiate, ni militaire ni géopolitique, en raison – même des changements intervenus en Russie et de l'interposition d'états indépendants tels que la Biélorussie ou l'Ukraine. La situation était plus sérieuse dans les Balkans où les tentatives serbes d'intégrer toutes les zones où vivaient des Serbes conduisirent à une véritable guerre. Là, la défense conservait sa connotation ancienne de préservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité territoriale. En exagérant à peine, l'on pourrait dire que les membres anciens de l'Alliance se concentraient sur une nouvelle OTAN alors que les candidats étaient plus intéressés par la 'vieille' défense collective de l'OTAN et par le leadership américain. Cette conclusion n'a pas empêché la coopération constructive de nombreux pays d'Europe centrale et orientale dans les opérations de maintien de la paix au Kosovo, en Bosnie, et plus récemment, en Afghanistan.

La liberté et l'indépendance nouvellement acquises ont également eu un impact sur l'attitude de ces pays envers l'intégration européenne. L'Europe de l'Est et celle de l'Ouest se trouvaient dans des phases de développement politique bien différentes. Alors qu'à l'Ouest la population consentait graduellement au transfert de souveraineté au profit de l'Union Européenne (UE), on était beaucoup plus réticent à le faire à l'Est. Abandonner une part vitale de sa souveraineté ne peut être acceptable que si un certain sentiment d'identité a été restauré. Pour la même raison, les négociations avec l'OTAN et l'UE ont été des processus parallèles qui, dans la plupart des cas, ont pris le pas sur la coopération régionale. Heureusement, la volonté de faire preuve de solidarité dans le cadre des opérations de maintien de la paix a renforcé les possibilités de travailler ensemble. L'efficacité militaire et l'impératif politique de la multinationalité des forces ont milité en faveur d'entreprises communes comme le bataillon balte (BALBAT) et un collège de défense interarmes.

Les buts d'une politique de sécurité moderne

Dans un environnement dénué de menaces, les établissements militaires se concentrent sur la qualité et les capacités. Les nouveaux critères sont la mobilité, la flexibilité et « l'interarmisation », c'est à dire la capacité pour les services armés d'opérer ensemble dans de nombreuses situations d'urgence affectant les intérêts de l'Etat. Selon la situation d'un pays donné, sa capacité à ajouter de la valeur aux paquets de forces régionaux ou multinationaux sera d'un intérêt particulier.

Sur le théâtre européen, le principal objectif de la communauté internationale est de créer un climat de stabilité dans lequel le développement économique et la coopération puissent prospérer. La stabilité n'est pas un concept aisé à définir ; il est plus facile de constater l'instabilité. Néanmoins quelques caractéristiques essentielles peuvent être extraites des critères que l'OTAN comme l'UE appliquent dans leurs processus d'élargissement. En tout cas, la stabilité n'est pas une qualité statique mais plutôt un processus dynamique. Ses éléments sont :

1. L'état de droit et son application ;
2. Une démocratie pluraliste qui fonctionne à tous les niveaux du gouvernement, de l'Etat, des provinces et des municipalités ;
3. Une économie de marché capable de soutenir la compétition ;
4. De bonnes relations de voisinage, y compris un effort constructif pour résoudre les questions de minorités ;
5. Le contrôle démocratique des forces armées, y compris la surveillance parlementaire de la politique de défense, la transparence du budget et la responsabilisation de sa mise en œuvre.

Si l'élargissement du champ de la politique de défense a eu un profond impact sur la composition et la formation des forces militaires, il a également complexifié sa formulation. Dans les Balkans, les soldats sont devenus des hommes à tout faire. En plus de leurs spécialités traditionnelles, et pour faire face à l'escalade du conflit et à l'auto-défense, ils ont dû se muer tout à la fois en médiateurs, en diplomates, en maires et en réparateurs d'infrastructures. L'auteur suisse Gustav Däniker a qualifié ce nouveau rôle de « soldat gardien ». Une récente expérience de zone grise entre les rôles civils et militaires, par exemple pour le contrôle des foules ou la poursuite des criminels de guerre, a montré à certains le besoin d'unités spéciales. Seuls quelques pays en possèdent, la France avec la *Gendarmerie*, l'Italie avec les *Carabinieri*, l'Espagne avec la *Gardia Civil* et les Pays-Bas avec la *Maréchaussée*. Pourtant, une fois la paix restaurée, les besoins en policiers, en juges et en prisons sont souvent plus importants que ceux de personnels militaires qui ne peuvent guère faire plus que de déployer un parapluie de sécurité sous lequel la société civile a une chance d'émerger.

L'OTAN comme l'UE ont relevé ce défi. L'OTAN a mis l'accent sur les unités de Coopération civilo-militaire (CIMIC) composées d'experts en relations civilo-militaires. Un développement parallèle s'est produit au sein de l'UE. En 1999, après le sommet franco-britannique de Saint Malo, il devint possible d'envisager une opération plus ou moins autonome de l'UE. Au Conseil européen d'Helsinki, on se mit d'accord sur un objectif global de 50-60.000 militaires et de 5.000 policiers (disponibles sous soixante jours et pendant au moins un an), ce qui correspondait à ce dont l'OTAN avait eu besoin en Bosnie. L'UE présentait un avantage sur l'OTAN en ce qu'elle était capable d'apporter une aide économique et financière à travers ses programmes de gestion de crise ainsi que par le biais de son soutien « pré-accession » aux pays candidats et de ses accords de stabilisation et d'association avec les autres. Le pacte de stabilité pour les Balkans était un cas d'espèce. A l'évidence, tout cela requiert

une coopération étroite – qui est encore loin d'être parfaite – tant au niveau multinational que dans les capitales où les parlements et leurs commissions ont leur rôle à jouer.

Dans la pratique, l'UE a eu des difficultés à atteindre l'objectif global et l'OTAN s'est ému du manque de forces déployables. Eperonné par l'ancien secrétaire à la défense américain Rumsfeld, l'OTAN a créé une Force de réaction rapide (FRR/NRF) de 21.000 soldats (portée ultérieurement à 25.000), composée des trois services et considérée comme une force d'insertion avec une capacité de combat. La seule fois où la FRR/NRF a joué un rôle, ce fut pour aider le Pakistan après qu'il ait été touché par un tremblement de terre de forte magnitude. Entretemps, l'UE a réalisé qu'un délai de réaction de soixante jours était trop long. Dans la province d'Ituri, en République démocratique du Congo, une force multinationale de 1.700 soldats, sous commandement français, est parvenue à stabiliser la situation avant que l'ONU soit prête à se déployer dans ce qui devait devenir l'opération de la MONUC. Ce succès fut à l'origine de concept du « groupement de combat » qui se traduit par la mise sur pied de dix-neuf groupements, composés d'unités d'environ 1.500 soldats chacune, provenant de quatre pays au plus et déployables dans un délai de cinq à dix jours. Tous les six mois, deux d'entre eux sont en alerte avec une disponibilité élevée. Conceptuellement, ce qui a été intéressant aura été cette distance prise avec les forces totalement multinationales. Il n'a pas été jugé nécessaire que tous les membres de l'UE participent à chaque opération, mais le mécanisme *Athena*, destiné à partager les coûts communs, devrait ajouter un élément de partage des charges à la solidarité entre les Etats membres de l'Union. Malheureusement aucun de ces groupements n'aura été utilisé. Néanmoins le niveau d'ambition s'accrut avec la décision d'actualiser les objectifs globaux en 2010.

Politiquement, le passage des missions de défense – individuelle ou collective – à des missions d'intervention a soulevé de nombreuses questions dans les débats parlementaires. Quelle est la base légale et qui donne le mandat? Les risques induits sont-ils en proportion des intérêts en jeu? Les parlementaires disposent-ils d'une « check-list » avant d'autoriser la participation? Quels niveaux de pertes doit-on fixer comme condition pour poursuivre l'opération? Dans quelle mesure doit-on faire appel à des volontaires (ceci est spécialement important pour les armées de conscription)? Y a-t-il une préférence pour des tâches non-combattantes? Combien de temps l'engagement devrait-il durer et cela dépendra-t-il de la participation d'autres (grands) pays?

Ce glissement vers une politique de sécurité complète « tous risques » a rendu le travail du parlementaire individuel chargé des questions de défense nettement plus intéressant. Le porte-parole de la commission de défense n'avait pas l'occasion de susciter de nombreux scrutins. Il y a normalement peu de législation, la complexité des questions de défense exige des connaissances de spécialiste et demander un gros budget n'est pas très populaire auprès des votants. Cela change car les parlementaires sont concernés par les réponses aux questions identifiées dans le paragraphe précédent et parce qu'ils sont liés au rôle que leur pays est capable de jouer dans un contexte multinational, car son statut en Europe est affecté par les responsabilités qu'il est prêt à accepter. D'un autre côté, les expériences d'Irak et d'Afghanistan nous ramènent les pieds sur terre en démontrant qu'un vigoureux maintien de la paix peut exiger l'usage de la force dans la mise en œuvre d'un mandat et que cela peut aller jusqu'à de véritables actions de guerre (et ensuite « de guerre au milieu de la po-

pulation ») comme en Afghanistan. C'est pourquoi ces questions de sécurité et de stabilité se sont invitées à l'ordre du jour public.

Dans son livre « Coopérer pour la paix », l'ancien premier ministre australien Gareth Evans a écrit en 1993 au sujet de la nécessité d'une politique de sécurité coopérative dans l'environnement de l'après guerre froide en la définissant ainsi :

...une approche large de la sécurité, elle-même de nature multidimensionnelle ; met l'accent sur le réconfort plutôt que sur la dissuasion ; est plus inclusive qu'exclusive ; n'est pas restrictive quant aux adhésions ; préfère le multilatéralisme au bilatéralisme ; ne privilégie pas les solutions militaires aux non-militaires ; estime que les Etats sont les acteurs principaux du système de sécurité, mais accepte que les acteurs non étatiques puissent jouer un rôle important ; n'exige pas la création d'institutions formelles de sécurité, mais ne les rejette pas non plus ; et qui, par dessus tout, met en valeur la création d'habitudes de dialogue sur une base multilatérale.³

Mr. Evans devint ensuite un acteur important en s'efforçant de définir une « responsabilité de protéger » de la part des gouvernements en relation avec leur propre population. L'ancien secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan a finalement réussi à obtenir des soutiens à ce principe, qui rappelle ce que l'OSCE avait réussi à faire dans le contexte européen et qui pourrait servir comme un élément restreignant la souveraineté nationale et légitimant une intervention dans les Etats faillis.

Contrôle démocratique de la politique de sécurité

Les ministres des affaires étrangères et de la défense partagent communément une vision globale de l'intérêt national. Tous les autres départements ont des responsabilités d'un caractère plus sectoriel. En conséquence, les affaires étrangères et la défense doivent interagir étroitement. La politique de défense doit faire partie intégrante de la politique étrangère mais, suivant les circonstances, doit avoir également des liens étroits avec les ministères de la justice, de l'intérieur, de l'environnement, des transports et des communications. Dans une crise qui engage l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale, le département de la défense acquiert des pouvoirs spéciaux à travers la déclaration de l'état d'urgence, ce qui lui permet de court-circuiter la plupart des procédures parlementaires. Habituellement une autorisation parlementaire est requise pour déclarer la guerre, mais aujourd'hui la guerre est rarement déclarée même s'il arrive, dans les faits, qu'elle éclate. En tout cas, les pouvoirs spéciaux ne doivent être pris que pour un laps de temps limité et cesser ou être révoqués au retour à la normale.

La plupart des gouvernements présentent périodiquement des livres blancs ou des examens de la défense destinés à mettre sur pied une politique pour les quelque dix ans à venir. Aux Etats Unis, l'examen quadriennal de la défense est la règle. Sur la base d'une évaluation de la menace, ces documents déterminent les tâches prioritaires et définissent un programme pour les assumer en termes qualitatifs et quantitatifs. Il est important de voir comment l'évaluation de la menace est faite et dans quelle mesure elle présente une image coordonnée entre les affaires étrangères et la défense. A l'évidence les services de rensei-

³ Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney: Allen et Unwin, 1993). Voir pour les développements ultérieurs, mon livre: *From Words to Deeds: The Continuing Debate on European Security* (CEPS/DCAF, 2006).

nement ont un apport important mais l'évaluation d'ensemble doit contenir aussi des considérations politiques. En tout cas, les responsabilités du chef de l'Etat, du ministre de la défense, du chef d'état-major général et des commandants des services doivent être clairement définies en matière de renseignement et de planification ainsi que pour les fonctions de commandement. Il est également important que les décisions soient fondées sur des considérations techniques, stratégiques et économiques, plus que sur des considérations personnelles ou politiques. Les candidats à l'adhésion à l'OTAN ont tous fait face à la nécessité de réduire leurs effectifs, d'assurer la compatibilité de leurs systèmes à intégrer, d'adapter leur infrastructure, de réaliser l'interopérabilité du commandement, des opérations et de la logistique. La notion de « transformation » a pris corps dans les années 1990 et s'est traduit par la création d'un nouveau grand commandement, le « Commandement allié pour la transformation, ACT », situé à Norfolk, en Virginie, autrefois siège du Commandement allié de l'Atlantique.

Les examens de la défense indiquent le niveau des dépenses budgétaires en pourcentage du produit national brut (PNB) et spécifie les plans pour la politique des personnels et pour l'acquisition des armements. Aujourd'hui, ils comprennent aussi le niveau des participations potentielles aux opérations de maintien de la paix. Une fois que l'examen a été débattu au parlement et approuvé, avec ou sans motions pour changer ses orientations, il forme le socle sur lequel les budgets de défense suivants seront présentés et examinés. Comme la défense est toujours une question au long cours, la planification de long terme est de rigueur, ce qui permet une adaptation graduelle, mais évite les volte-face et les virages. A cet égard la défense est plus sensible aux coupes budgétaires que tout autre département ministériel car une coupe structurelle dans un budget annuel a un effet multiplicateur sur une décennie. C'est pour cette raison que les plans d'acquisition pour la seconde partie d'un plan décennal ont tendance à glisser vers le futur si le cadre financier vient à changer. Afin d'éviter le bouleversement de la planification de défense, plusieurs pays ont conclu des accords pour stabiliser leurs dépenses de défense pendant une période précédant les élections parlementaires suivantes. Pour les pays candidats à l'OTAN, un chiffre de deux pour cent du PNB a généralement été évoqué comme étant un effort acceptable, à condition toutefois, qu'il soit maintenu pendant plusieurs années.

Les pays membres donnent des chiffres et d'autres détails dans leurs réponses au questionnaire sur la planification de défense (QPD/DPQ) qui s'étend sur cinq ans mais qui n'est contraignant que pour la première année. Leur justification stratégique est fondée sur le Concept stratégique de l'OTAN (révisé au sommet de Washington en 1999) ; la composition de leurs forces est guidée par les « propositions de forces » des commandants des grands commandements de l'Otan, transformés en « objectifs de forces » par le Comité d'examen de défense au quartier général de l'OTAN et approuvés par les ministres. Depuis 1999, les budgets de défense ont continué à décliner dans la plupart des pays, mais, pire encore, c'est le pourcentage effroyablement bas des forces qu'ils sont capables de déployer hors zone OTAN. En 2009, l'Agence européenne de défense (AED) a estimé ce ratio à seulement quatre et demi pour cent. La surveillance parlementaire implique une évaluation quant à la suffisance des fonds disponibles pour mener à bien les projets proposés et quant à la justesse des priorités en vue de la réalisation cohérente des forces armées. La détermination de la somme totale d'argent nécessaire pour la défense est une question qui relève

du Cabinet dans son ensemble sur la base d'une proposition du ministre des finances, objet ultérieurement d'un débat sur le budget général; la composition du budget de la défense est l'affaire des commissions permanentes de défense. Aujourd'hui, l'accent est mis sur « l'interarmées », sur la coopération entre les services et sur les opérations « combinées » avec d'autres pays.

Combien est assez ?

L'impact de l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 sur les Etats Unis n'a pas encore été tout à fait amorti. Le lien entre sécurités interne et externe est devenu plus explicite, ce qui requiert une coopération plus étroite entre les militaires, la police et les services de renseignement. Les secours d'urgence et la protection des entités vitales ont été renforcés et les militaires ont augmenté la capacité de leurs forces spéciales. Autrefois, les nations combattaient le terrorisme sur une base domestique et seuls quelques pays possédaient les capacités pour agir hors de leurs frontières dans un environnement hostile. A présent ces opérations ont acquis une dimension multinationale. Les attaques ont aussi démontré le besoin de forces flexibles car il ne suffit plus désormais de prétendre que la planification doit être plus « inspirée par les capacités » que « par les menaces », comme c'était le cas au cours de la guerre froide. Les capacités, certes, mais les capacités nécessaires ont changé constamment, ce qui a posé un problème spécial pour la planification à long terme. De plus, dans un environnement dénué de menaces, il est très difficile de quantifier les besoins militaires, dans la mesure où les critères des opposants potentiels se prêtent rarement à des conclusions numériques. Il est plus malaisé que jamais auparavant de répondre à la question « combien est assez? » Les véhicules aériens non pilotés se sont révélés encore plus utiles en Afghanistan que pendant la campagne du Kosovo et leur importance s'est accrue bien plus vite que certains ne s'y attendaient, non seulement à des fins de reconnaissance mais aussi pour larguer des munitions sur la cible. Ceci n'est qu'un exemple mais il montre que les opinions sur la probabilité des développements futurs sont sujettes à caution. Seul un débat transparent sur les tendances futures peut éviter de mauvais calculs dans la planification des forces.

Le contrôle parlementaire ne peut pas fonctionner correctement sans des mécanismes internes adéquats d'inspection et de traitement des plaintes au sein de l'établissement de défense. Les rapports publics d'un inspecteur général et d'un médiateur aident beaucoup la commission parlementaire à juger de la situation d'ensemble dans les services et du moral de leur personnel. Il en va de même avec les rapports des think-tanks indépendants et des media. Une transparence totale est le meilleur moyen d'élaborer un consensus public autour des services armés en montrant que l'argent des contribuables est bien dépensé et que le département de la défense est un bon employeur. Si les soldats, les marins et les aviateurs doivent risquer leur vie, ils ont droit à un équipement et à un soutien de haute qualité. A cet égard, le contrôle démocratique du secteur militaire ne traite qu'une partie du problème – celui d'accroître la prise de conscience par la société des droits fondamentaux qu'ont les citoyens de connaître la façon dont l'Etat planifie et met en œuvre les politiques pour leur sécurité.

Le devoir des gouvernements est de révéler, d'expliquer et de justifier : révéler leurs processus de planification et les justifier en débat public. Une telle transparence et la discussion

publique qui s'ensuit compensera dans une certaine mesure le manque d'expertise que l'on constate dans la plupart des parlements. Avec les flux d'information actuels sur toutes les questions concevables, une petite commission parlementaire possédant une base de données et des moyens Internet adéquats doit être capable de faire face. Si nécessaire, des auditions peuvent être organisées en public ou à huis clos. L'obstacle du secret perd de plus en plus de sa pertinence dans notre ère de l'information. Seules quelques rares choses méritent encore de rester secrètes. Tous les gouvernements n'ont pas encore réalisé cela.

Le secret

Les réunions de renseignement sont généralement réservées aux chefs de groupes parlementaires des principaux partis et ne couvrent pas la totalité du spectre politique. Choqué par plusieurs attaques meurtrières et par la découverte d'organisations d'extrême droite, la Belgique a adopté une loi en avril 1999 pour réglementer la supervision de la police et des services de renseignement. Des commissions permanentes R (pour renseignement) et P (pour police), se réunissant souvent ensemble, complètent la surveillance parlementaire et hiérarchique existante en ajoutant un examen externe des activités et des méthodes de ces services, de leurs réglementations internes ainsi que des documents déterminant la conduite de leurs membres.

Le secret peut, dans les grandes lignes, se justifier par les raisons suivantes :

- Une exigence de secret pour les biens et les stocks militaires ;
- Le besoin de conserver une information technique qui révélerait les forces et les faiblesses d'un système d'arme ;
- Le besoin de conserver une information opérationnelle liée à l'emploi et au déploiement d'armements ; et
- L'urgence, si une acquisition rapide est nécessaire.

Parmi les indicateurs fournis par le directeur du renseignement de défense du ministère de la défense britannique, on trouve :

- Une action agressive ou une menace imminente contre l'Etat ;
- Les activités des voisins proches prenant une tournure préjudiciable à l'indépendance et à la sécurité de l'Etat ;
- Des forces perturbatrices au sein de la société ;
- Le terrorisme ; et
- « Des circonstances exceptionnelles ».⁴

Les arguments fondés sur la sensibilité commerciale doivent être maniés avec précaution. Les sociétés doivent être traitées avec équité, mais on peut abuser de l'argument de la sensibilité commerciale. La clause fourre-tout selon laquelle aucune information commerciale ne peut être dévoilée sans l'accord des sociétés, peut aussi ouvrir des perspectives de corruption et de lobbying. La critique, que l'on avance parfois, et qui voudrait que les mem-

⁴ Voir : Scilla Elworthy, "Balancing the Need for Secrecy with the Need for Accountability," *The RUSI Journal* 143:1 (février 1998) : 5; Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*, 242.

bres civils du parlement ne comprennent pas suffisamment les logiques de sécurité et les exigences techniques, n'a pas lieu d'être. C'est tout au plus un argument destiné à obtenir plus d'information. Les représentants élus ne sont pas nécessairement de meilleurs décideurs que les militaires, mais ils sont mandatés par le peuple.

Les commissions de défense parlementaires

Le parlement dans son ensemble est un corps trop complexe pour se livrer à des enquêtes de fond sur des sujets qui l'intéressent et pour examiner les questions en détail. C'est pourquoi les commissions parlementaires sont devenues des outils parmi les plus puissants pour permettre au parlement de travailler avec efficacité. Impliquant un nombre limité de parlementaires, les commissions peuvent – selon le niveau de leurs moyens (plus spécialement en termes de capacité d'information et de recherche) et du soutien d'experts dont elles bénéficient – assumer assez en profondeur la tâche vaste et complexe de contrôler le secteur de la sécurité.

Presque tous les parlements disposent d'une commission permanente sur les questions de défense et de sécurité. Les principaux domaines qu'ils couvrent sont habituellement les suivants, suivant les dispositions de la constitution et les ordres permanents du parlement :

- Doctrines et stratégies militaires ;
- Planification à long terme du secteur de la sécurité, y compris les documents de haut niveau tels que le concept de sécurité régionale et nationale ou la planification de défense ;
- Missions, tâches et objectifs des militaires ;
- Organisation générale du secteur de la défense, y compris les questions de réforme de la défense ;
- Coopération et traités internationaux dans les domaines militaires/sécuritaires/et du droit humanitaire international ;
- Missions de paix : décision de participer à des missions de paix internationales, ou des les accepter sur son territoire national (rétablissement de la paix, maintien de la paix ou imposition de la paix), mandat, règles d'engagement, types de forces et d'équipement (armement) ;
- Opérations de secours d'urgence menées par les forces armées ;
- Contrôle de l'exécution du budget de la défense ;
- Industries impliquées et questions d'emplois ;
- Service national et politique de recrutement militaire (personnels civils et militaires) ;
- Gendarmerie et organisations paramilitaires, quelquefois seulement dans des circonstances exceptionnelles ; et
- Justice militaire.

Les commissions parlementaires ont des pouvoirs variables en ce qui concerne la collecte et la réception des témoignages provenant de sources extérieures. Quelques commis-

sions parlementaires, telle que les commissions permanentes *ad hoc* de la Chambre des communes britannique, ne sont pas autorisées à collecter des témoignages ou des preuves elles-mêmes alors que d'autres commissions, comme celles du Congrès américain, disposent d'un pouvoir quasi illimité pour le faire.

Certaines commissions ont la capacité de légiférer (p.ex. les commissions de défense du Canada, de Belgique, d'Italie, du Luxembourg, de Norvège, de Pologne et de Turquie) – en adoptant ou même en proposant de nouvelles lois, ou en suggérant des amendements à la législation existante – alors que d'autres commissions ne sont autorisées qu'à examiner l'action de l'exécutif et les crédits budgétaires sans avoir la capacité de légiférer (cas de la Hongrie et du Royaume Uni).

Dans quelques pays, la commission parlementaire de défense et de sécurité doit présenter un rapport annuel au parlement sur les activités du secteur de la défense. Ce rapport peut être suivi d'un vote et même, parfois, de la question de confiance.

Finalement, le niveau des moyens et de l'expertise dont dispose une commission se révélera capital si elle veut exercer son mandat avec efficacité : le nombre, le degré de capacité et la stabilité du personnel au service de la commission ; la capacité de recherche et sa nature (spécialisée ou générale ; séparée ou faisant partie de l'unité de recherche plus étoffée du parlement) ; accès aux données et à un soutien documentaire pertinent (capacité de l'obtenir et d'en faire copie) ; la capacité de faire appel à des experts ; et celle d'organiser des auditions et de mener des enquêtes.

Les fonctions majeures à assumer par une commission de défense et de sécurité sont les suivantes :

Politique de sécurité

- Examiner et rapporter sur toute initiative politique majeure annoncée par le ministre de la défense ;
- Faire rapport annuellement des résultats du ministère de la défense par rapport aux objectifs de la stratégie nationale militaire ou de sécurité ;
- Interroger périodiquement le ministre de la défense dans l'exercice de ses responsabilités en matière de politique ;
- Surveiller le respect par le ministère de la défense de la législation sur la liberté d'information et la qualité de l'information qu'il fournit au parlement, quels qu'en soient les moyens ;
- Conduire des enquêtes et rendre compte au parlement de toutes les questions préoccupantes (ce qui est le cas pour l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Hongrie, l'Italie, la Norvège et pour d'autres pays, bien que ce ne soit pas le cas pour la Pologne et la Turquie) ; et
- Examiner les pétitions et les plaintes des personnels militaires et civils relatives au secteur de la sécurité.

Législation

- Délibérer, et rapporter sur tout projet de législation proposé par le gouvernement qui lui est soumis par le parlement (comme cela se passe avec les commissions de

défense allemande, canadienne, belge, italienne, luxembourgeoise, norvégienne, polonaise, turque et autres) ;

- Délibérer sur les traités et les dispositions internationales relevant du domaine de responsabilité du ministre de la défense, et attirer l'attention du parlement sur ceux qui suscitent des questions particulières de politique et nécessitent un débat ou une autre délibération, notamment les ratifications ou les adhésions, une politique et une législation correspondante et des crédits budgétaires ; et
- Si c'est approprié, initier une nouvelle législation en demandant au ministre de proposer une nouvelle loi ou en en faisant elle-même le projet (ce qui se passe avec les commissions de défense ou de sécurité nationale de Belgique, du Canada, de Hongrie, d'Italie, de Norvège, de Pologne, de Turquie et d'autres pays).

Dépenses

- Examiner et rapporter sur les principales prévisions budgétaires et les dépenses annuelles du ministère de la défense ;
- Délibérer sur chaque prévision budgétaire supplémentaire présentée par le ministère de la défense et en rendre compte au parlement chaque fois que cela nécessite un examen plus approfondi ;
- Rendre compte périodiquement de l'impact des économies d'efficience sur les coûts de fonctionnement du ministère de la défense ; et
- Si nécessaire, ordonner aux autorités compétentes de mener un audit.

Gestion et administration

- Délibérer sur les rapports et les comptes de chaque service des forces armées et rendre compte périodiquement de tout sujet pouvant susciter des préoccupations ;
- Délibérer, si nécessaire, recueillir des témoignages et rapporter sur toute nomination importante faite par les autorités compétentes de l'exécutif (chefs militaires de haut niveau et hauts fonctionnaires) ; et
- Prêter attention à l'organisation interne du secteur de la défense, éventuellement en faisant appel à des entités extérieures liées au parlement (p.ex. le médiateur), et attirer l'attention du parlement sur son éventuel dysfonctionnement.

Le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a publié une étude sur le pouvoir des commissions de défense des chambres basses des parlements dans les pays de l'OTAN. Cette recherche a été menée au moyen d'un questionnaire distribué aux parlementaires de ces pays. Les résultats figurent à l'Annexe 1 de ce vademecum.

L'augmentation de l'externalisation des activités, jusqu'alors menées par l'établissement de défense lui-même, constitue une dimension relativement nouvelle de la gestion et des opérations de la défense; les activités de la société Blackwater en Irak, qui recourait à l'usage des armes, donna lieu à débats vigoureux et souleva d'importantes questions relatives à la responsabilisation. En termes généraux, la conclusion semble garantir que le gouvernement qui passe de tels contrats demeure responsable des actes de la société qu'il emploie.

Contrôle parlementaire du budget

La plupart des démocraties parlementaires disposent de commissions qui couvrent chaque département ministériel. Leur taille et leurs attributions varient considérablement. En Allemagne, la Loi fondamentale attribue des commissions aux affaires étrangères, à la défense, aux affaires européennes et aux pétitions. Le Bundestag est libre de créer d'autres commissions. Pour l'heure, la commission de défense comprend trente huit membres, qui reflètent les forces relatives des groupes parlementaires, et un nombre équivalent de suppléants. Au Royaume Uni, les commissions spéciales sont beaucoup plus petites et ne comptent qu'environ douze membres.

En Allemagne la tâche traditionnelle de la commission de défense est de délibérer sur les lois et les propositions de résolution qui lui sont adressées par l'assemblée plénière du Bundestag. Elle peut aussi travailler sur des sujets à sa convenance, surtout pour discuter des rapports que la commission a demandés au ministère fédéral de la défense. Elle a le droit de convoquer, n'importe quand, un membre du gouvernement à une réunion de la commission. La commission de défense est la seule commission qui peut s'ériger, seule, en commission d'enquête. Quant au budget, la commission a un rôle indirect en rendant compte de son examen (ce qui prend plusieurs jours chaque année), à la commission du budget.

Tous les projets d'acquisition dépassant 25 millions d'€ doivent passer en commission. Le Bundestag allemand nomme un commissaire parlementaire pour les forces armées, qui travaille étroitement avec la commission de défense et assiste régulièrement à ses réunions. Sa première tâche est de protéger les droits fondamentaux des personnels du service et de s'assurer de leur respect en vertu des principes de l'« Innere Führung », concept de leadership, de dignité et d'éducation civique.

En 1994, La Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe a jugé que le consentement préalable du Bundestag était requis pour toutes les missions de la Bundeswehr, sauf en cas de danger imminent. La manière dont le parlement doit se saisir de ces questions doit être régi par la loi. Le parlement n'a pas le droit de demander de sa propre initiative qu'une mission ait lieu.

Aux Pays Bas, chaque projet de loi, y compris le budget, est sujet à une phase écrite au cours de laquelle la commission compétente pose des questions et obtient des réponses écrites avant qu'un débat oral n'ait lieu, généralement en assemblée plénière. Les questions de politique sont discutées en commission et, si elles prêtent suffisamment à controverse, également en sessions plénières.

En considérant les pays de l'OTAN en général, la manière dont les budgets sont analysés varie considérablement. En principe, il doit être possible d'examiner un budget ligne par ligne. D'une façon générale, cela concerne à la fois l'autorisation de dépense, telle qu'elle est proposée, et l'amendement des chiffres. Ce dernier peut consister à accroître ou à décroître le nombre d'articles figurant sur la ligne, ce qui est habituellement fait en connexion avec un autre article pour effectuer un glissement de priorités. Selon les possibilités constitutionnelles d'agir ainsi, la budgétisation pluriannuelle des projets de la défense est recommandée car elle facilite une mise en œuvre sans heurts. Une telle autorisation, toutefois, doit être accompagnée de dispositions de rapportage dignes de confiance pour s'assurer qu'un projet est sur sa trajectoire et que son financement est bien disponible et non utilisé à

d'autres fins. La surveillance parlementaire est au maximum de son efficacité quand le contrôle de la politique se combine à sa responsabilité assumée pour ses résultats passés et présents. La plupart des pays se sont dotés d'un système de planification, de programmation de budgétisation et d'évaluation (SPPBE), mais, dans de nombreux cas, l'évaluation demeure le parent pauvre. Ce n'est pas surprenant car cela requiert beaucoup de labeur et revêt une grande sensibilité politique. Le gouvernement des Pays-Bas a introduit un système global de « responsabilisation politique » en 2001 en donnant plus d'information sur les objectifs de la politique, les résultats attendus et les ressources mises à disposition. Cela afin d'acquiescer la capacité de mesurer non seulement les entrées et les sorties mais aussi les résultats. Dans le domaine de la défense, ce nouveau système est combiné avec le programme en cours qui consiste à évaluer le coût des différentes unités et de leurs tâches, ce qui est une pré condition pour juger de leur rapport coût/efficacité.

Contrôle parlementaire sur les décisions en matière d'Equipment

Le rôle des parlements sur les décisions en matière d'équipement nécessite un chapitre particulier. L'intérêt du public est suscité par le fait que ces décisions d'acquisition ont un impact direct sur les capacités de défense dans le long terme et qu'elles impliquent des emplois domestiques. Le développement et la production nécessitent de longs délais, c'est pourquoi les décisions doivent se fonder sur l'évaluation des futures menaces et des options alternatives. Les dispositions coopératives pour la mise sur pied d'unités et de paquets de forces multinationales stimulent la standardisation ou, au minimum, l'interopérabilité. Les intérêts industriels sont servis par un développement en coopération, par la coproduction et par des programmes de compensation. Il n'y a pas d'autres domaines de l'action gouvernementale et des acquisitions publiques qui attache autant d'importance au partage du travail, une pratique courante au sein du secteur de la défense. L'une de ses causes est la préoccupation générale de renvoyer l'argent du contribuable dans l'économie nationale, mais assez curieusement, cet argument n'est pas entendu quand des trains, des centrales électriques et des avions civils sont achetés à l'étranger. La défense est différente dans la mesure où ses acquisitions s'exemptent des règles de la compétition du marché commun européen et, ainsi, le protectionnisme national se poursuit sans la moindre opposition. C'est également vrai hors de l'UE.

Il faut faire une distinction entre les grands pays, qui possèdent une base industrielle étendue, y compris pour les équipements de défense, les plus petits pays qui n'ont que quelques industries de défense et ceux qui n'en ont pas du tout. Dans ce dernier cas la compensation pour les acquisitions de défense est recherchée dans d'autres secteurs. Idéalement, une compétition libre devrait aussi être la règle en matière d'équipements de défense, mais ce marché particulier se différencie des autres par le petit nombre de fournisseurs et par le fait qu'il n'y a qu'un acheteur, le gouvernement, représenté par le ministre de la défense, une équation « monopolistique ». Si un pays produit un équipement qualitativement acceptable, les fournisseurs étrangers ont peu de chances de succès. Aux Etats-Unis, la loi « *Buy American* » est un cas d'espèce et même les industries des pays alliés n'ont guère d'autre option que de s'associer avec une société américaine.

Plusieurs tentatives ont été faites pour renforcer la coopération européenne en matière d'équipement de défense. Au début des années 1970, l'Eurogroupe a été créé dans ce but

et en partie pour montrer aux Etats-Unis que les alliés européens apportaient une contribution adéquate à la défense. Il comprenait tous les alliés européens sauf le Luxembourg et l'Irlande et se transforma plus tard, d'abord en Groupe indépendant de programme européen pour y inclure la France, puis, dans les années 1990, en Groupe des armements d'Europe occidentale, partie à la revitalisation de l'UEO (Union de l'Europe Occidentale). De plus, une initiative française visant à mettre en commun la recherche « précompétitive » en matière de défense dans EUCLID (Coopération de défense européenne de long terme), corollaire du programme civil EUREKA, fut incorporée au Groupe des armements d'Europe occidentale avec le pouvoir de conclure des contrats de recherche, comme un élément précurseur de la future Agence européenne de l'armement. Pendant quelque temps on se demandait si cet objectif pourrait être atteint un jour car les principaux producteurs de matériels de défense – la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume Uni – formèrent l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), un groupe destiné à étendre les dispositions de partage du travail à l'ensemble des projets en coopération, plutôt que de faire des arrangements projet après projet, comme cela se faisait dans le passé. Par ailleurs, un groupe plus important de six pays engagés dans l'industrie aéronautique – et comprenant aussi la Suède et l'Espagne – signèrent une lettre d'intention (LOI) et devint connu sous le nom de groupe LOI.

L'industrie européenne n'attendit pas l'action gouvernementale et, au fil des ans, entreprit une rationalisation impressionnante et des efforts de consolidation. L'accent fut porté, dans un premier temps, sur les champions nationaux et dans un second sur les fusions transfrontalières et les arrangements de partage des capitaux. Les réussites ont été, par exemple, EADS et Thalès, en tant que groupes industriels, et Airbus, avec l'A400, sa version de transport militaire. Dans la mesure où l'industrie européenne demeurerait capable d'être à la fois compétente et compétitive, une troisième phase, de coopération transatlantique, pouvait suivre mais demeurait fuyante. Dans une compétition pour les ravitailleurs en vol, une soumission EADS/Northrop semblait prometteuse, mais en fin de compte, après de nombreux marchandages procéduriers (et la chute du dollar), Boeing finit par l'emporter.

En 2003, pendant les délibérations de la Convention européenne qui rédigeait le projet de constitution européenne (qui devait devenir le Traité de Lisbonne), un accord fut trouvé sur la création d'une Agence européenne de la défense (AED) qui à Bruxelles était chargée de concentrer les tâches, jusque-là traitées séparément. Les ministres s'accordèrent sur sa création avant même que la constitution ne soit terminée (et ultérieurement rejetée par la France et les Pays-Bas) ; c'est pourquoi son avenir ne fut pas mis en péril par la confusion et les délais qui s'ensuivirent, avant que, finalement, le Traité de Lisbonne s'applique à compter du 1er décembre 2009. L'AED devrait contribuer à un marché européen des équipements de défense par une plus grande transparence de la planification et des acquisitions nationales ainsi qu'en liant les besoins à la recherche au développement et aux acquisitions conjointes. L'AED a bien agi dans le domaine de la transparence en notifiant mieux les appels d'offre, mais elle n'a pas réussi, à ce jour, à coordonner et à attribuer communément les crédits à la recherche européenne.

L'implication des commissions parlementaires de défense est particulièrement forte dans les cas d'achats à l'étranger. En France et au Royaume Uni, deux pays qui couvrent par eux-mêmes la plus grande partie du spectre industriel, les décisions d'équipement sont gé-

néralement laissées au gouvernement et suscitent peu de discussions au parlement: elles portent plus sur la composition générale des forces armées que sur la question spécifique des acquisitions. En Belgique et aux Pays-Bas, le ministre de la défense suit une procédure prescrite consistant d'abord à inclure les demandes de systèmes d'armes dans un programme décennal, puis à l'expliquer, à analyser les alternatives, à rendre compte des négociations et des aspects de coproduction et de compensation (pilotés par le ministère des affaires économiques), et finalement à prendre une décision. La Belgique a créé une commission *ad hoc* de la chambre des représentants pour les achats militaires le 9 mai 1996. Les Pays-Bas suivent une convention selon laquelle le parlement doit disposer de suffisamment de temps pour étudier les contrats supérieurs à 50 millions d'€, avant que le contrat soit signé.⁵ Cela se traduit par un feu vert de la commission de défense, mais les membres ont le droit de mettre l'article à l'ordre du jour de la seconde chambre pour discussion en plénière et vote. Dans d'autres pays de l'OTAN, les pratiques sont très inégales, allant d'un examen très scrupuleux en Allemagne à pratiquement une absence de surveillance des acquisitions d'armement en Grèce. Dans ce dernier cas, d'importantes décisions sont prises par le premier ministre au cours de réunions avec ses proches conseillers. En Turquie, le ministre de la défense laisse la préséance au chef d'état-major des armées et se concentre sur les politiques de recrutement et d'acquisition. Dans de nombreux pays, les décisions du cabinet sont préparées par des sous-comités ministériels avant qu'elles obtiennent un accord gouvernemental formel.

Terrorisme

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 sur le World Trade Centre et le Pentagone – symboles du mode de vie occidental et de la puissance américaine – ont eu un profond impact sur la politique de sécurité. Pour la première fois depuis ses débuts en 1949, l'OTAN a invoqué l'Article V avec sa garantie de défense collective. Auparavant, le terrorisme était décrit dans le concept stratégique de l'OTAN comme une nouvelle menace, mais la plupart considérait qu'il relevait plus d'un point de l'Article IV sujet à consultation, que d'une question relevant de l'article V avec sa connotation d'action militaire commandée et organisée par la structure militaire intégrée. Les opérations en Afghanistan furent d'abord, et de façon prédominante, américaines avec seulement quelques pays invités à y contribuer avec leurs ressources. Quelques mesures furent prises pour remplacer les forces américaines engagées en Afghanistan et dans son voisinage (le « remblayage »). La coalition contre le terrorisme, formée remarquablement vite par l'ancien secrétaire d'état Colin Powell, avait d'abord un caractère politique afin de soutenir ces opérations, ou au moins de ne pas les contrarier, et prit très vite une dimension planétaire. Avec le recul, le combat contre les Talibans aurait dû couvrir l'ensemble du pays bien plus tôt pour éviter leur réapparition.

Le combat contre le terrorisme devait rester à l'ordre du jour de toutes les organisations de sécurité internationales, mais pendant quelque temps, on se demanda, sans grande

⁵ Le processus de décision des acquisitions aux Pays-Bas comprend cinq phases, chacune incarnée par un document : A. le besoin militaire ; B. l'étude préparatoire ; C. l'étude détaillée ; D. la préparation du contrat ; et E. l'évaluation (pour les contrats excédant € 250 millions). Le Parlement est informé des contrats qui excèdent € 12 millions, mais ces derniers ne sont pas soumis à un processus complet de documentation.

clarté, si l'action devait être menée sous la forme de « coalitions des volontaires et des capables » comme en Irak. Pendant les crises yougoslaves, l'OTAN surmonta sa vieille inhibition d'agir « hors zone », mais cette région était contigüe de pays membres et avait un impact immédiat sur la stabilité européenne. En allant plus loin, l'OTAN n'était jamais intervenue dans le conflit israélo-arabe ou dans des crises humanitaires en Afrique. Cette fois, pourtant, le combat contre le terrorisme était assimilé à de la défense collective et les preuves apportées par les Américains convainquirent les alliés de la collusion entre le régime des Talibans et l'organisation terroriste Al Qaida de Ben Laden. Aussi les attentats du 9 septembre, furent-ils qualifiés d'attaque armée provenant de l'extérieur de la zone du Traité de l'Atlantique nord. Beaucoup d'Américains souhaitaient, dès avant septembre 2001, que l'OTAN ait une compétence globale, mais l'opinion publique européenne était, et est encore, réticente à mettre un label « OTAN » sur des opérations qui ne sont pas directement connectées à l'action de restaurer et de maintenir la sécurité de la « zone de l'Atlantique nord » comme le stipule l'Article V. Et même avant le 11/9, l'ONU avait pris l'initiative de conclure des traités sur la protection des personnels des Nations Unies (9 décembre 1994), contre les attaques terroristes à la bombe (15 décembre 1997) et contre le financement du terrorisme (9 décembre 1999). Le Code de conduite de l'OSCE sur les aspects politico-militaires de la sécurité de 1994 contenait au §6 la clause suivante :

Les Etats participants ne soutiendront d'aucune manière des actes terroristes et prendront des mesures appropriées pour prévenir et combattre le terrorisme sous toutes ses formes. Ils coopéreront pleinement pour combattre la menace d'activités terroristes par l'application des instruments internationaux et des engagements auxquels ils souscrivent à cet égard. Ils prendront en particulier des mesures pour satisfaire à leurs obligations au titre des accords internationaux par lesquels ils sont tenus de poursuivre ou d'extrader les terroristes.

La session ministérielle de l'OSCE à Bucarest les 3 et 4 décembre 2001 aboutit à un accord sur le Plan d'action pour combattre le terrorisme. L'UE convoqua une session extraordinaire du Conseil européen le 21 septembre 2001 pour dresser un plan d'action portant sur le renforcement de la coopération entre la police et la justice (un mandat d'arrêt européen, une définition du terrorisme, l'établissement d'une liste des organisations terroristes, la mise sur pied d'une équipe antiterroriste au sein d'Europol et la conclusion d'un accord de coopération entre les autorités américaines et Europol), sur la lutte contre le financement du terrorisme et contre le blanchiment d'argent et sur l'amélioration de la sécurité des lignes aériennes. Les longs débats des années précédentes trouvèrent là leur conclusion et les décisions furent promptement prises.

La conférence ministérielle du Conseil de l'Europe décida, le 8 novembre 2001, de fonder ses activités sur trois éléments :

1. Renforcement de la coopération juridique, y compris la révisions de la Convention contre le terrorisme existante ;
2. Protection des valeurs fondamentales: le combat contre le terrorisme doit être cohérent avec les exigences de la démocratie, l'état de droit et les droits humains. Les ministres demandèrent au comité de pilotage des droits de l'homme de proposer des règles ;

3. Investir dans la démocratie et dans la cohésion sociale pour combattre l'intolérance et la discrimination et pour promouvoir le dialogue interculturel et interconfessionnel.

Le traité de Lisbonne contient deux clauses de solidarité: une en cas d'agression et une au cas où un pays appelle à l'aide pour faire face à une attaque terroriste ou à une calamité nationale naturelle ou causée par l'homme. La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, précédemment connue sous le nom de « troisième pilier », proche des Communautés économiques et de la Politique européenne de sécurité commune (PESC) est à présent mieux intégrée dans l'UE et soumise à l'initiative, par un vote à la majorité, de la Commission européenne et à la codécision par le Parlement européen (PE).

Le résultat de toutes ces actions est que l'Europe donne enfin une image assez cohérente d'organisations qui se renforcent mutuellement. Au milieu de cette débauche d'actions, il est important de garder en mémoire que le combat contre le terrorisme requiert plus que des mesures militaires et que dans une démocratie, l'équilibre entre la vigilance accrue et la liberté individuelle demande une attention constante. Après tout, le terrorisme n'est qu'une méthode pour atteindre des objectifs politiques. Le combat ne sera efficace que s'il s'applique à ses causes sous-jacentes. Ces dernières ne sont pas faciles à identifier, particulièrement dans le cas du terrorisme catastrophique et suicidaire dont l'objectif est de détruire la société occidentale. Néanmoins, la « guerre contre la terreur », seule, ne pourra pas faire le travail.

Conclusion

Les analyses précédentes peuvent être résumées en treize éléments⁶ qui assurent que les militaires jouent leur rôle intrinsèque dans une société démocratique :

- L'existence en propre de structures constitutionnelles et législatives avec des responsabilités clairement définies pour les branches législatives et exécutives ainsi qu'un système de pouvoirs qui s'équilibrent entre eux ;
- Une coordination entre les structures et les processus d'élaboration des politiques étrangères et de défense, le rôle pilote étant joué par les premières dans leur formulation de la politique extérieure du pays ;
- Une primauté politique claire pour le ministre de la défense, les militaires étant finalement tenus de rendre des comptes aux représentants démocratiquement élus du public ;
- Une surveillance substantielle du parlement impliquant les parlementaires formés aux techniques destinées à responsabiliser les autorités militaires en charge ;
- La présence d'une équipe d'experts professionnels dans les parlements nationaux afin de maintenir les membres pleinement informés des questions majeures de sécurité et des données afférentes ;

⁶ Cette liste est une forme amendée des points soulevés par Pal Singh dans *Arms Procurement Decision Making*.

- Le développement d'un cadre d'experts de politique de sécurité, spécialisés dans toute une gamme de questions de sécurité, de façon à générer un débat public ;
- Des structures statutaires d'audit pour prévenir la corruption, la fraude et l'abus de biens sociaux par les militaires, délits qui demeurent généralement inconnus du grand public en raison de la confidentialité militaire qui les couvre ;
- La transparence dans le processus d'élaboration du budget de la défense afin d'empêcher que la perception des menaces par les militaires ne soit influencée par des groupes d'intérêt ;
- Une formation et une éducation, au sein des forces armées, sur le rôle des militaires dans une société démocratique, incluant le respect des droits humains ;
- Un système juste et efficace de justice militaire mettant en application les standards établis de conduite et de discipline et ouvert à des procédures de plainte ;
- Un débat national ouvert et informé précédant les décisions majeures sur la sécurité nationale et les questions militaires ;
- L'engagement des forces armées hors des frontières nationales doit être largement approuvé par les représentants élus de la population ; et
- La « dépolitisation » du rôle des armées dans la société, mais aussi une interférence politique minimum dans les questions militaires professionnelles.

La dimension parlementaire internationale

Les organisations internationales et leur dimension parlementaire

Le débat sur la dimension parlementaire de l'intégration européenne est aussi vieux que les institutions européennes elles-mêmes. Depuis le tout début de la création en 1949, suite à la conférence de La Haye de 1948, du Conseil de l'Europe, doté d'une assemblée consultative, les problèmes de compétences, de candidatures et de relations avec les autres entités parlementaires émergentes ont figuré sur l'ordre du jour. Les parlementaires se sont plaints du manque d'attention manifesté par les ministres pour leurs recommandations. C'est avec hésitation que les gouvernements ont donné leur accord pour étendre les compétences de l'implication parlementaire. Trois aspects sont à retenir. Le premier s'applique particulièrement à l'UE à laquelle les nations ont transféré certaines de leurs compétences et où l'élaboration des décisions a lieu par vote à la majorité qualifiée (ce qui veut dire approximativement soixante et onze pour cent du scrutin). Cela se traduit dans de pareils cas par un « déficit démocratique » si le contrôle exercé par le PE ne remplace pas la surveillance exercée par les parlements nationaux. Avec la règle de l'unanimité, un ministre peut être sommé de rendre des comptes par son parlement national, mais s'il n'est pas réélu, cela devient inefficace. Le second aspect traite des décisions à l'unanimité au sein de l'UE où des ministres peuvent être tenus pour responsables dans leurs parlements nationaux, mais où le PE joue un rôle dans les procédures budgétaires. Le troisième aspect est le sujet de ce chapitre ; la dimension parlementaire de la coopération intergouvernementale vue comme un élément nécessaire pour l'élaboration du consensus et pour jeter les bases de

débats multinationaux dans les parlements nationaux.⁷ Le contrôle parlementaire, dans la bonne acception du terme, demeure de la responsabilité des parlements nationaux, mais ces derniers ne peuvent fonctionner adéquatement sans l'information indispensable sur les différentes positions dans un contexte multinational.

L'Europe a la grande chance de disposer d'une pléthore d'organisations internationales dont les compétences et les activités se chevauchent. Si l'une d'elles devait repartir de zéro, le tableau actuel ne serait pas le même. Néanmoins, toutes les organisations ont un rôle à jouer et remplissent quelques fonctions qui ne sont pas assumées par d'autres. Par comparaison avec les autres continents, l'Europe peut paraître sur-organisée, mais l'Asie et l'Afrique manquent d'organisations régionales complètes facilitant le dialogue, la prévention des crises et, quand c'est possible, l'action en commun.

Les entités de la scène européenne, analysées ci-dessus dans leurs principales fonctions et dans leur dimension parlementaire, reconnaissent le besoin d'un renforcement mutuel mais ne mettent pas toujours en pratique ce qu'elles prêchent. Qu'il suffise de dire que ces institutions entrelacées ont malheureusement quelquefois souffert des tentatives « d'inter-bloquage » de leurs anciennes homologues.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) a pour responsabilité première la paix et la sécurité dans le monde; il a le monopole d'autoriser l'usage de la force. L'article 51 de la charte de l'ONU fait une exception pour le droit inhérent à l'autodéfense individuelle ou collective contre une attaque armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité prenne les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises dans l'exercice de ce droit doivent être immédiatement rapportées au Conseil de sécurité.

L'OTAN et l'UEO ont commencé comme des organisations de défense collective, fondées sur le chapitre 51 de la charte de l'ONU, mais elles acquièrent par la suite des fonctions de gestion de crise et de soutien de la paix. L'OSCE se concentre sur les principes entre Etats, sur la prévention des conflits, la surveillance des élections et le statut des minorités nationales. Elle vise à promouvoir la stabilité par le renforcement de la bonne gouvernance et de la société civile dans un contexte multiculturel. Le Conseil de l'Europe joue un rôle majeur dans la protection légale de l'individu à travers son Traité européen sur les droits de l'homme et sa Cour des droits de l'homme à Strasbourg. L'OSCE et le Conseil de l'Europe diffèrent quant à leurs pays membres, car ce dernier n'inclut ni les Etats Unis, ni le Canada, ni les républiques d'Asie Centrale issues de l'ancienne Union Soviétique.

L'UE, avec son ambition d'une « union toujours plus resserrée », possède un ensemble unique d'instruments connu sous le nom de trois « piliers » : la communauté européenne, avec les caractéristiques supranationales de sa méthode communautaire (l'initiative de la Commission européenne, la codécision et le vote majoritaire au Conseil des ministres et au PE, application uniforme de la loi par la cour de justice au Luxembourg), la PESC intergouvernementale, et son troisième pilier de coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. L'usage combiné de ces instruments revêt une importance particulière dans les processus d'élargissement, pour treize Etats, et dans l'accord de stabilisation et d'accession pour les autres.

⁷ Une version antérieure de ce chapitre, couvrant seulement les organisations parlementaires mentionnées, a été utilisée au séminaire de La Haye en mai 2001 et publiée plus tard dans l'*European Business Journal* 14: 1 (2002): 20–30.

Le Traité de Lisbonne abolit la structure des piliers mais les différences demeurent en matière de prise de décision, notamment dans le cas des politiques étrangère de sécurité et de défense intergouvernementales pour lesquelles la règle de l'unanimité continua de s'appliquer. La cohérence s'améliora grâce au double chapeau porté par le Haut représentant pour la PESC, également vice-président de la Commission européenne, responsable des relations extérieures, et grâce à la création d'un service conjoint de l'action extérieure (SAE) comprenant environ 130 délégations de la Commission avec du personnel provenant du secrétariat du Conseil et de diplomates détachés par les Etats membres.

Le Conseil de l' Europe

Le statut du Conseil de l'Europe a été signé le 5 mai 1949 par dix Etats européens: la Belgique, le Danemark, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume Uni. Le but du Conseil de l'Europe est exprimé dans son préambule : « réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ». Toutefois la défense nationale est le seul sujet qui soit exclu du domaine d'intérêt du conseil. La création d'une structure à deux niveaux avec un Comité des ministres et un Assemblée consultative (qui deviendra plus tard l'Assemblée parlementaire) représentait un nouveau concept politique: assurer pour la première fois la participation de parlementaires au sein d'une organisation internationale, mais aussi un compromis difficile entre des forces politiques opposées.

L'Assemblée était la force motrice envisagée par les « Européens » à La Haye en 1948, car le Comité était le frein mis par les anti-fédéralistes. Les deux entités poursuivirent leur existence de façon très indépendante, le Comité des ministres se concentrant sur les questions techniques et l'Assemblée conduisant des débats politiques dans une gamme de sujets très étendue. La principale source d'information provenait des rapports du Comité des ministres sur leurs activités et sur les actions prises au regard des recommandations de l'Assemblée. Le Comité, pourtant, n'a nullement l'obligation de donner les raisons de ses décisions ou d'expliquer pourquoi il n'a pas accepté une recommandation. Aussi, le groupe de travail de l'Assemblée sur les relations publiques et parlementaires a-t-il dû travailler dur pour persuader les membres de l'Assemblée de poser des questions à leurs parlements nationaux. L'Assemblée a réussi à intensifier le dialogue avec un président en fonction d'origine ministérielle à chacune des quatre sessions annuelles pour présenter le rapport et répondre aux questions

L'Assemblée n'a le pouvoir ni de légiférer, ni de voter un budget ni de contrôler des gouvernements. Pourtant, par sa « diplomatie parlementaire » elle a indirectement contribué à l'élaboration d'un corpus « du droit européen » en initiant ou en aidant à rédiger plus de 170 conventions internationales, en commençant dès 1950 avec la Convention européenne sur les droits de l'homme.

Elle a créé la Cour européenne des droits de l'homme que tout individu résidant dans un des Etats parties à la Convention peut saisir directement s'il pense que ses droits ont été violés au niveau national. Ainsi le Conseil de l'Europe s'est-il développé comme une institution « créatrice de standards ». En devenir membre est considéré comme un premier pas vers la participation aux processus d'intégration européenne.

En octobre 1993, le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe eut lieu à Vienne et a proclamé la vocation pan-européenne de cette organisation. Il a également précisé les conditions de base pour en devenir membre :

L'adhésion présuppose que l'Etat candidat ait mis ses institutions et son ordre juridique en conformité avec les principes de base de l'Etat démocratique soumis à la prééminence du droit et au respect des droits de l'homme. Les représentants du peuple doivent avoir été choisis par la voie d'élections libres et honnêtes, au suffrage universel. La garantie de la liberté d'expression, notamment des médias, la protection des minorités nationales et le respect des principes du droit international doivent rester à nos yeux des éléments déterminants dans l'appréciation de toute candidature. L'engagement de signer la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'accepter à brève échéance l'ensemble de ses dispositions de contrôle est également fondamental. Nous sommes résolus d'assurer au sein du Conseil de l'Europe le plein respect des engagements pris par tous les Etats membres.

Dans son processus d'étude des demandes d'adhésion, l'Assemblée a inventé le concept de surveillance des engagements. Des projets spécifiques furent bien clairement expliqués et assortis de calendriers précis. Une exigence commune portait sur la ratification, dans un délai d'un an, de la convention des droits de l'homme. La portée des autres engagements était variable et dépendait des problèmes qu'il resterait à résoudre, après l'accession, pour consolider la démocratie (séparation des pouvoirs, loi électorale, fonctionnement du parlement, autorités locales), pour s'assurer de l'état de droit (réforme législative, indépendance du judiciaire, organisation du système carcéral), respect des droits humains et protection des minorités.

Malgré l'exclusion de la défense du champ de compétences du Conseil, l'Assemblée a obtenu un amendement au Statut dès 1951. Après le plaidoyer de Winston Churchill en faveur d'une armée européenne un an auparavant, les ministres reconnurent le droit à l'Assemblée de discuter des aspects politiques de la défense, bien que n'ayant pas compétence à faire des recommandations sur ce sujet. L'Assemblée n'a pas hésité à se transporter sur des points chauds comme en Albanie en 1997 et au Nord Caucase en 2001 puis de nouveau en 2002.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) créée le 18 avril 1951 pour une période de cinquante ans présentait des caractéristiques supranationales mais son Assemblée communautaire n'avait que des pouvoirs limités. Ses « représentants des peuples des Etats » auraient dû être nommés par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, mais le nombre de sièges alloués n'était pas identique. Le ministre Schuman, père de la CECA, préférait y accroître la représentation du Benelux. Pour finir, la Belgique et les Pays-Bas eurent chacun dix sièges et le Luxembourg quatre, contre huit pour l'Allemagne, la France et l'Italie. Au Conseil de l'Europe, la Belgique et les Pays-Bas avaient chacun six sièges et le Luxembourg trois, et tous ensemble, moins qu'un seul grand pays, et il y en avait plusieurs au sein de la CECA. Sur le fond, l'Assemblée communautaire, qui tint sa réunion inaugurale le 1er septembre 1952, n'avait de réels pouvoirs que par le biais d'un vote de censure, qui pouvait avoir lieu pendant la discussion du rapport annuel de la Haute autorité. Pour obtenir la démission de l'ensemble de la Haute autorité une majorité des deux tiers des membres présents était nécessaire, ce qui représentait la majorité absolue de ses

membres. Le président de la Haute autorité ou un de ses représentants devait se faire auditionner à sa demande et, à son tour, la Haute autorité était tenue de répondre aux questions orales ou écrites posées par l'Assemblée. Bien que l'Assemblée maintînt une surveillance étroite, surtout par ses commissions, pour exercer quelque influence sur la Haute autorité, elle n'en avait aucune sur le Conseil des ministres; le plus qu'elle pouvait faire était d'attaquer la Haute Autorité par des moyens indirects, quand cette dernière avait le soutien du Conseil.⁸ Cela incitait généralement la Haute autorité à étendre ses activités. L'Assemblée jouait aussi un rôle dans les décisions budgétaires grâce à la participation de son président au Comité des quatre présidents.

Le plan Eden

Avec l'entrée en force de la CECA et la signature du Traité sur la Communauté européenne de défense (CED) en 1952, le Royaume Uni envisagea de se lier aux deux organisations. Le « plan Eden » proposa de remodeler le Conseil de l'Europe pour servir la CECA, la CED et toute organisation future de cette nature qui pourrait se présenter. L'Assemblée consultative soutint cette approche et suggéra un accord permettant aux représentants non membres de la CECA de prendre part au travail de la Communauté avec un droit de parole mais pas de vote. La Haute autorité craignait de perdre son caractère supranational dans un montage intergouvernemental et elle n'était guère encline à admettre des observateurs. Une commission d'experts légaux confirma que le traité de la CECA devrait être révisé avant que des observateurs puissent y être admis avec un droit de parole. A la place, l'accord Monnet-Layton de janvier 1953 planifia des réunions conjointes pour les membres de ces deux assemblées, sur une base annuelle pour des échanges de vue, sans vote, sur le rapport général des activités de la CECA. Les membres de la Haute autorité seraient présents et répondraient aux questions. Ils seraient également prêts à paraître devant les commissions de l'Assemblée consultative. Il fut aussi suggéré de tenir des réunions conjointes de commissions, mais cela n'aboutit à rien.

Le traité de l'infortunée CED se poursuivit sur la même ligne que le plan Eden, en élargissant l'Assemblée communautaire de la CECA jusqu'à devenir l'Assemblée de la CED. Elle devait se réunir une fois par an pour une session qui ne devait pas durer plus d'un mois afin d'y discuter le rapport annuel du Commissariat de la CED. Une motion de censure adoptée aux deux tiers par les membres votants pouvait contraindre le Commissariat de la CED à la démission. Cette assemblée avait aussi la tâche d'étudier la formation et les missions d'une nouvelle assemblée élue sur une base démocratique, ainsi que les changements possibles au Traité en considération des autres institutions et particulièrement pour « sauvegarder une représentation appropriée des Etats membres ». Finalement, l'Assemblée devait étudier les problèmes résultant des différents organes de coopération européenne, afin d'assurer leur coordination dans le cadre d'une structure fédérale ou confédérale.

⁸ Voir: Dirk Spierenburg et Raymond Poidevin, *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1994), 61.

L'Union de l'Europe occidentale

Le Traité de Bruxelles, signé le 17 mars 1958 entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume Uni fut la première démonstration d'une intensification de la coopération en Europe occidentale. Dans son préambule, les parties sont résolues à :

... réaffirmer leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme ..., à confirmer et à défendre les principes démocratiques ..., à resserrer, dans cet esprit, les liens économiques, sociaux et culturels ..., à coopérer loyalement et à coordonner leurs efforts pour constituer en Europe occidentale une base solide pour la reconstruction de l'économie européenne ; à se prêter mutuellement assistance, conformément à la Charte des Nations Unies, pour assurer la paix et la sécurité internationales et faire obstacle à toute politique d'agression; à prendre les mesures jugées nécessaires en cas de reprise d'une politique d'agression ..., à conclure à cet effet un Traité réglant leur collaboration en matières économique, sociale et culturelle, et leur légitime défense collective ;

Le temps aidant, les questions économiques et sociales furent saisies par d'autres institutions et la défense devint le point focal. L'Article V est exprimé ainsi :

Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres.

Cet article donnait une garantie unique et automatique d'assistance militaire, dont la portée n'avait jamais été égalée dans aucun traité, y compris celui de l'OTAN. Il fut complété par une procédure de consultation dans l'Article VIII § 3, remarquable pour sa largeur de vue :

A la demande de l'une d'entre Elles, le Conseil Consultatif sera immédiatement convoqué en vue de permettre aux Hautes Parties Contractantes de se concerter sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix, en quelque endroit qu'elle se produise ou sur toute situation mettant en danger la stabilité économique.

Suite à l'échec de la Communauté européenne de défense, le projet pour une Union politique de l'Europe s'évanouit également. En 1954, le Traité de Bruxelles fut modifié pour faire place à l'Allemagne et à l'Italie au sein de l'UEO. Un nouveau paragraphe dans le préambule énonçait le but de « promouvoir l'unité et d'encourager l'intégration progressive de l'Europe ». Un nouvel Article IX créait l'Assemblée de l'UEO :

Le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale fera rapport annuellement de ses activités et en particulier de celles qui concernent le contrôle des armements à une Assemblée composée des représentants des puissances du Traité de Bruxelles auprès de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

La brièveté du texte était le résultat d'une négociation difficile: la plupart des membres ne souhaitait pas donner à l'Assemblée des pouvoirs importants. Aussi le mandat semblait-il limité: délibération sur le rapport annuel, avec un accent mis sur le contrôle des armements. L'Assemblée, toutefois, fit bon usage de ce manque de précision et rédigea ses propres chartes et règles de procédure. Ces dernières mettaient en évidence la dimension « parlementaire » (allant au delà de la fonction « consultative » du Conseil de l'Europe) qui découlait de l'application du Traité de Bruxelles et qui étendait sa compétence à toute question

relative à ce traité et à toute question sur laquelle le Conseil sollicitait une opinion. De plus, l'assemblée pouvait adresser des recommandations et des opinions au Conseil et adopter une motion de désapprobation, présentée par au moins dix représentants, à la majorité absolue de ses membres. Une telle motion fut introduite à plusieurs reprises, mais ne fut votée qu'une fois, le 15 juin 1967 quand le 12ème rapport annuel fut rejeté par quarante six voix contre zéro avec trois abstentions. C'était l'année du transfert de l'OTAN de Paris à Bruxelles et du désarroi qui s'ensuivit quant à la faisabilité de la défense occidentale.

L'Assemblée de l'UEO se développa en une entité parlementaire à part entière avec son secrétariat indépendant à Paris et un budget séparé, deux sessions plénières par an avec des communications par les ministres du pays chargé de la présidence, et par d'autres ainsi que par le secrétaire général; des commissions actives visitant les pays membres, l'OTAN et les points chauds; des groupes politiques, des questions écrites au conseil ; et des rapports approfondis et documentés sur une grande variété de questions de sécurité donnant lieu à des recommandations. Aussi longtemps que fonctionna le Conseil de l'UEO, la position de l'Assemblée de l'UEO pouvait se situer entre l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, et le PE qui dispose de pouvoirs législatifs et budgétaires mais n'a pas de compétence formelle sur les affaires de défense. A l'évidence, elle n'avait pas le pouvoir de modifier les politiques du conseil des ministres, sauf en mobilisant l'opinion parlementaire des pays membres. A cet égard, elle a pu souffrir de la combinaison du statut de membre avec le Conseil de l'Europe, qui attend d'autres types d'expertise de la part de ses représentants.⁹ La relation souvent incommode entre l'UEO et l'UE sera présentée ultérieurement.

OTAN

En 1948, les relations Est-Ouest se dégradèrent. La mainmise communiste sur la Tchécoslovaquie et le blocus de Berlin conduisirent les signataires du traité de Bruxelles (transformé en UEO en 1954) à rechercher des garanties de sécurité et des engagements mutuels dans un cadre transatlantique. Le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et le Portugal furent invités à participer à ce processus qui se termina par la signature du Traité de Washington le 4 avril 1949 avec le Canada et les Etats-Unis. La Grèce et la Turquie rejoignirent en 1952, la République fédérale d'Allemagne en 1955 et l'Espagne en 1982. La République tchèque, la Hongrie et la Pologne devinrent membres en 1999.

Dans le préambule, les parties au traité réaffirmèrent leur foi dans les buts et les principes de la charte des Nations unies et leur détermination:

... à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit. Soucieux de favoriser dans la région de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité. Ils sont résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité.

Comme son prédécesseur à Bruxelles, le Traité de Washington était court, ne comportant que quatorze articles. L'Article 4 traitait de la consultation « chaque fois que, dans l'opinion de l'un quelconque d'entre eux, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité d'une quelconque des parties était menacée ».

⁹ Pour une analyse détaillée, voir: André Dumoulin, Eric Remacle, et Erik Derycke, *l'Union de l'Europe Occidentale, Phénix de la défense européenne* (Paris: Bruylant, 1998), 52-54.

L'engagement faisait partie de l'Article V; il n'était pas aussi contraignant que celui du Traité de Bruxelles mais s'en approchait. En 1949, le Sénat américain, qui n'était pas disposé à accepter l'obligation de rendre l'assistance militaire automatique, inséra l'élément de discrétion suivant, exprimé ainsi :

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

Stimulés par la guerre de Corée, les alliés décidèrent de créer un quartier général militaire, SHAPE, qui devint opérationnel le 2 avril 1951 à Roquencourt près de Paris. Pendant de nombreuses années, la principale préoccupation de l'OTAN fut d'élaborer un système de défense crédible contre une éventuelle attaque massive par surprise, de l'Union Soviétique et du Pacte de Varsovie. En 1967, après que la France ait quitté le commandement militaire intégré, l'Alliance réfléchit à son avenir et adopta le rapport Harmel qui définissait les doubles tâches de la détente et de la défense. An même temps, un concept stratégique révisé – celui de la réponse flexible – était adopté, remplaçant la stratégie de riposte massive.

La chute du mur de Berlin marqua le début d'une transformation majeure de l'environnement de sécurité international. Le concept stratégique fut revu en 1991 et l'on ne parla plus de « menaces », mais plutôt de « risques et de responsabilités ». Au regard de ce qui est arrivé le 11 septembre 2001, il est intéressant de noter que la Déclaration sur la paix et la coopération diffusée à l'occasion du sommet de l'OTAN à Rome le 8 novembre 1991 mettait déjà en garde contre les « risques d'une nature plus globale, au nombre desquels la prolifération des armes de destruction massive, l'interruption des flux de ressources vitales et les actions de terrorisme ou de sabotage, qui pourraient affecter les intérêts de sécurité de l'Alliance ».

Intégration de l'Europe de l'est

L'OTAN s'engagea rapidement dans un processus de coopération, puis d'élargissement avec les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. En juin 1990, les ministres des affaires étrangères leur tendirent « la main de l'amitié et de la coopération » et leur adressèrent une invitation pour prendre des dispositions de liaison avec le quartier général de l'OTAN. Un mois plus tard, à Londres, la « Déclaration sur une Alliance de l'Atlantique nord transformée » assura l'Union Soviétique que le retrait de leurs forces d'Europe de l'est conduirait l'OTAN à ne déployer que des forces plus petites et restructurées ainsi qu'à réduire sa dépendance à l'égard des forces nucléaires. En juin 1991 à Copenhague, les ministres de l'OTAN publièrent une déclaration sur le partenariat avec les pays d'Europe centrale et orientale, ce qui fut suivi en novembre au sommet de Rome par la proposition de

mettre sur pied un Conseil de coopération de l'Atlantique nord (CCAN/NACC) aux niveaux des ministres, des ambassadeurs et des comités.¹⁰

L'étape suivante intervint en janvier 1994 au sommet de Bruxelles qui lança le Partenariat pour la paix (PpP), ouvert non seulement à tous les pays partenaires du CCAN, mais aussi aux autres Etats de l'OSCE capables de participer et volontaires. Un Document cadre fut diffusé dans lequel l'OTAN entreprenait d'engager des consultations avec tout partenaire actif qui percevrait une menace directe à son intégrité territoriale, à son indépendance politique et à sa sécurité. Chaque partenaire devait s'engager à remplir les objectifs du programme dans leur totalité, tels qu'ils apparaissent ci-dessous :

- Faciliter la transparence dans la planification de défense nationale et dans les processus budgétaires ;
- Assurer le contrôle démocratique des forces de défense ;
- Maintenir capacités et disponibilité pour contribuer aux opérations sous l'autorité des Nations Unies et/ou sous la responsabilité de l'OSCE ;
- Développer des relations de coopération militaire avec l'OTAN, pour les besoins d'une planification conjointe, de la formation, de l'entraînement et des exercices, afin de renforcer la capacité des participants du PpP à entreprendre des missions dans le domaine du maintien de la paix, de la recherche et du sauvetage, des opérations humanitaires et d'autres encore qui pourraient faire l'objet d'accords ultérieurs ;
- Développer, sur le long terme, les forces les plus capables d'opérer avec celles des membres de l'Alliance de l'Atlantique nord.

Le Document cadre précisait aussi que la participation active au PpP jouerait un rôle important dans le processus évolutionnaire visant à l'intégration de nouveaux membres dans l'OTAN. Après l'avoir signé, l'étape suivante pour un partenaire était la soumission d'un Document de présentation indiquant les mesures qu'il comptait prendre pour atteindre les buts politiques du partenariat, les ressources militaires et autres qu'il avait l'intention de rendre disponibles pour les besoins du partenariat et les domaines spécifiques de coopération qu'il souhaitait poursuivre conjointement avec l'OTAN.

Ultérieurement, on convenait d'un Programme individuel de partenariat couvrant une période de deux ans et fondé sur le principe de l'autodifférenciation, c.à.d. la sélection des domaines de coopération à partir d'un spectre étendu de possibilités figurant dans le Programme de travail du partenariat (PTP/PWP). Le PTP de 2001-2002 proposait vingt-trois domaines, y compris six relatifs au contrôle des structures de forces et de défense.

Au SHAPE, à Mons, en Belgique, la Cellule de coordination du partenariat était chargée de la planification militaire du PTP, spécialement en ce qui concernait les exercices dans des domaines tels que ceux du maintien de la paix, des opérations humanitaires et de la recherche et du sauvetage. Finalement, le Processus de révision et de planification du partenariat pour la paix (PARP) était proposé sur une base optionnelle afin de faciliter les opéra-

¹⁰ En 1997, le CCAN fut remplacé par le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA.EAPC) pour insister sur ses liens avec le programme de partenariat pour la paix.

tions combinées. Il ressemblait au cycle de planification de défense suivi par les membres à part entière de l'OTAN.

Le processus d'admission des nouveaux membres commença en janvier 1994 quand le sommet de l'OTAN réaffirma que l'Alliance était ouverte à la candidature d'autres pays européens qui étaient en position de suivre les principes du Traité de Washington et de contribuer à la sécurité dans la zone de l'Atlantique nord. Les critères et le calendrier pour l'élargissement demeuraient vagues. Une participation active au PpP était considérée comme une condition nécessaire – mais, en elle-même insuffisante – pour rejoindre l'OTAN. A la fin de 1994, vingt-trois pays avaient rejoint le partenariat et trois exercices du PpP avaient été joués. La réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique nord de décembre 1994 décrit l'élargissement comme un « processus évolutionnaire prenant en compte les développements politiques et de sécurité dans l'ensemble de l'Europe » et qui viendrait compléter le processus parallèle de l'élargissement de l'UE. Une étude fut demandée « pour déterminer comment l'OTAN s'élargirait, quels principes guideraient ce processus, et quelles seraient les implications des adhésions ».

Les ministres s'accordèrent pour estimer que l'élargissement ne serait décidé que sur la base du cas par cas et que quelques nations pourraient adhérer avant d'autres.

Critères pour le contrôle démocratique

La discussion sur les critères du contrôle démocratique s'avéra complexe. L'élargissement devait être possible pour les nouvelles démocraties de l'Est et contribuer à la stabilité, mais il devait aussi renforcer l'efficacité de l'Alliance dans l'exécution de ses missions fondamentales. Depuis le début, l'évaluation de l'état des relations entre civils et militaires au sein des pays candidats était une question d'importance. Jeffrey Simon fut l'un des premiers à analyser cet aspect. Dans son étude intitulée « Les relations civilo-militaires en Europe centrale et l'expansion de l'OTAN »,¹¹ Simon érigeait en principes quatre conditions qu'il jugeait nécessaires pour un contrôle civil effectif des militaires :

1. Il est nécessaire, à travers la constitution et/ou des amendements, d'établir une division clairement définie de l'autorité entre le président et le gouvernement (premier ministre et ministre de la défense). La loi doit être claire pour l'autorité en temps de paix (p.ex. le commandement et le contrôle des armées, la promotion des hauts gradés et la nomination des autorités civiles de la défense), et de crise (p.ex. les pouvoirs d'urgence), y compris la transition vers l'état de guerre.
2. Il est nécessaire que le parlement exerce son contrôle sur les militaires en commençant par un contrôle effectif du budget de la défense; et que son rôle dans le déploiement des forces armées soit clair en cas d'urgence et de guerre.
3. Le contrôle du gouvernement sur les militaires (état-major général et grands commandements) doit s'exercer à travers son ministre civil de la défense et inclure le contrôle effectif, en temps de paix, du budget de la défense, du renseignement, de

¹¹ Jeffrey Simon, "Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion," *McNair Papers* 39 (Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defence University, avril 1995): 157. Simon y fait ressortir le contrôle civil, mais la locution « contrôle démocratique » serait préférable.

la planification stratégique, de la structure et du déploiement des forces, des acquisitions d'armements et des promotions militaires.

4. Le prestige militaire doit être restauré pour faire des forces armées une institution efficace. Sortant de la période communiste au cours de laquelle les militaires étaient souvent utilisés comme un instrument d'oppression interne ou externe, la société doit se rendre compte que les militaires sont désormais sous le contrôle efficace de la nation. Les niveaux de formation et d'équipement des militaires doivent aussi être suffisants pour leur permettre d'assurer la protection de l'Etat.

Au printemps de 1995, Simon parvint à la conclusion dégrisante que la plupart des pays de Visegrad ne se qualifieraient pas. Bien que l'Europe centrale ait déjà fait d'énormes progrès depuis les révolutions de 1989, il restait clairement beaucoup de travail à faire. Ce sentiment était partagé en Europe de l'ouest et le ministre allemand de la défense fut le seul à prôner un élargissement rapide.

Vers un plan d'action de l'élargissement

En septembre 1995, une étude fut adoptée qui décrivait les facteurs à prendre en compte dans les processus d'élargissement. Un point important en ressortait: avant qu'un Etat ne puisse accéder au statut de membre, il lui appartenait de mettre un terme, par des moyens pacifiques en accord avec les principes de l'OSCE, à l'ensemble des querelles ethniques, des disputes territoriales extérieures, y compris les revendications irrédentistes, ou des conflits juridictionnels internes dans lesquels ils pourrait être partie. Le dernier mot revint au président Clinton qui désigna trois pays dont l'entrée lui paraissait convenable, au cours d'un discours de campagne à Detroit en 1996. Le sommet de Madrid du 8 juillet 1997 invita la République Tchèque, la Hongrie et la Pologne à commencer leurs discussions d'accession et réaffirma que l'OTAN demeurerait ouverte à de nouveaux membres. Ces pays accédèrent à l'OTAN en mars 1999 et participèrent au sommet de Washington des 23-25 avril, au cours duquel, mais à la déception des autres candidats, il n'y eut pas de nouvelles invitations.

En leur lieu et place, un Plan d'action pour l'élargissement (PAE/MAP) fut adopté par les pays qui souhaitaient rejoindre l'OTAN. Il n'était pas foncièrement différent des documents du PpP, mais plus précis et donnant davantage de substance à la procédure des réunions du conseil au format 19+1 avec les candidats individuels, procédure qui cherchait à établir un mécanisme ciblé et sincère de retour d'expérience sur leurs « programmes ». Ce plan comprenait des chapitres sur les questions économiques et politiques, sur les questions militaires et de défense, sur leur mise en œuvre, sur les ressources, la sécurité et les questions de droit. Concernant les questions politiques et économiques, on attendait des pays candidats qu'ils :

- Règlent leurs disputes internationales par des moyens pacifiques ;
- Fassent la démonstration de leur engagement pour l'état de droit et les droits de l'homme ;
- Règlent leurs querelles ethniques, leurs disputes territoriales extérieures, y compris les revendications irrédentistes, ou leurs conflits juridictionnels internes par des moyens pacifiques en accord avec les principes de l'OSCE et qu'ils entretiennent des relations de bon voisinage ;

- Établissent un contrôle démocratique et civil approprié sur leurs forces armées ;
- Se gardent de recourir aux menaces ou à l'usage de la force d'une façon contraire aux principes de l'ONU ;
- Contribuent au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leur institutions libres et en promouvant la stabilité et le bien-être ;
- Continuent à apporter pleinement leur soutien et à s'impliquer dans le Conseil de partenariat euro atlantique et le PpP ; et
- Montrent leur engagement à promouvoir la stabilité et le bien-être par la liberté économique, la justice sociale et la responsabilité environnementale.

De plus, on attendait des candidats une fois membres qu'ils :

- Unissent leurs efforts pour la défense collective et la préservation de la paix et de la sécurité ;
- Maintiennent l'efficacité de l'Alliance en partageant responsabilités, coûts et bénéfices ;
- S'engagent eux-mêmes dans des efforts de bonne foi pour parvenir à des consensus sur tous les sujets ;
- Entreprennent de participer pleinement au processus de consultation et de prise de décision de l'Alliance sur les questions de politique et de sécurité intéressant l'Alliance ; et
- S'engagent à maintenir l'ouverture de l'Alliance en application du Traité de Washington et des Déclarations des sommets de Madrid et de Washington.

Le sommet de Washington

Le sommet de Washington donna lieu à un communiqué extraordinairement long à l'occasion du 50ème anniversaire de l'OTAN et du nouveau concept stratégique. Comme son prédécesseur en 1991, dont le caractère était plus politique que militaire, il définit les tâches de l'OTAN dans le nouvel environnement ainsi que ses relations avec d'autres organisations internationales. Il donnait peu d'orientations pour la planification militaire sinon pour insister sur la flexibilité et la mobilité. Une agression conventionnelle de grande ampleur contre l'Alliance était devenue hautement invraisemblable, mais la possibilité ne pouvait en être exclue à long terme. La sécurité de l'Alliance demeurait sujette à une grande variété de risques, militaires ou non, tous azimuts et difficiles à prévoir (§20). La réalisation des buts de l'Alliance dépendait de façon critique d'un partage équitable des rôles, des risques et des responsabilités, ainsi que des bénéfices, de la défense commune (§42). Une réponse cohérente à toutes ces éventualités fut rendue possible par une série de dispositions pratiques : procédures de consultation ; une structure militaire intégrée ; une planification collective des forces ; un financement commun ; une planification opérationnelle ; des formations multinationales ; des dispositions pour les quartiers généraux et les commandements ; un système de défense aérienne intégré ; le stationnement et le déploiement de forces hors des frontières nationales en cas de besoin ; des dispositions pour la gestion de crise et pour le renforcement ; des standards communs et des procédures communes pour l'équipement, la for-

mation et la logistique ; des doctrines et des exercices interarmées et combinés en tant que de besoin ; et une coopération en matière d'infrastructures, d'armements et de logistique (§43).

Le communiqué comme le concept stratégique mentionnèrent les impératifs fondamentaux de sécurité. Par rapport à 1991, il y eut deux changements: la tâche essentielle de la préservation de l'équilibre stratégique en Europe était omise, la gestion de crise et le partenariat ajoutés. Voici la nouvelle formulation :

- Sécurité : assurer l'une des fondations indispensables pour un environnement de sécurité euro-atlantique, basé sur la croissance des institutions démocratiques et sur l'engagement à résoudre pacifiquement les disputes dans lesquelles aucun pays ne devrait se permettre d'intimider ou de forcer aucun autre par la menace ou l'usage de la force.
- Consultation : devenir, comme en dispose l'Article 4 du Traité de Washington, le forum transatlantique essentiel pour les consultations entre alliés sur toutes les questions qui affectent leurs intérêts vitaux y compris tout développement possible entraînant des risques pour la sécurité des membres, et pour la coordination appropriée de leurs efforts dans des domaines d'intérêt commun.
- Dissuasion et défense : dissuader et se défendre contre toute menace d'agression envers tout membre de l'OTAN comme le stipulent les Articles 5 et 6 du Traité de Washington.

Et, afin de renforcer la sécurité et la stabilité dans la zone euro-atlantique :

- Gestion de crise : être prêt, au cas par cas et par consensus, en conformité avec l'Article 7 du Traité de Washington, à contribuer à une prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion de la crise, y compris par des opérations de réaction à la crise.
- Partenariat : promouvoir un partenariat, une coopération et un dialogue de grande ampleur avec les autres pays de la zone euro-atlantique, dans le but d'accroître la transparence, la confiance mutuelle et la capacité de mener une action conjointe avec l'Alliance.

D'autres paragraphes disaient qu'en atteignant son objectif et en accomplissant ses tâches fondamentales l'Alliance continuerait à respecter les intérêts de sécurité légitimes des autres et chercherait à régler pacifiquement les disputes comme le recommandait la charte des Nations unies. L'Alliance devrait aussi continuer à promouvoir des relations internationales pacifiques et amicales pour soutenir les institutions démocratiques. L'Alliance ne se considérerait l'adversaire d'aucun pays.¹²

Le processus d'élargissement se poursuivit avec l'invitation faite à sept pays au sommet de Prague en novembre 2002, en dépit de la différence considérable de leurs niveaux de préparation militaire. La Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie rejoignirent, ainsi que les trois Etats baltes « partis de rien », l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Au sommet de Bucarest de 2006, l'OTAN accueillit favorablement les aspirations euro-atlanti-

¹² Voir : www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm.

ques pour leur adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie et « ... donna son accord aujourd'hui pour que ces pays deviennent membres de l'OTAN ». Cette formule était un compromis entre les Etats-Unis qui poussaient pour une invitation franche, et de nombreux pays européens, dont l'Allemagne, qui étaient réticents à mentionner une date en raison de l'humeur nationaliste qui régnait à Moscou. Après la guerre de Géorgie, cette perspective revint à l'arrière plan et la disponibilité de ces deux pays de nouveau fut remise en question. Bucarest lança les formalités avec l'Albanie et la Croatie, qui devinrent membres en avril 2009. La Macédoine était à la traîne en raison de sa querelle avec la Grèce sur son nom.

L'Assemblée parlementaire de l'OTAN (APO)

En 1955, l'Assemblée de l'Atlantique nord était créée. Bien qu'elle ne fût pas fondée sur le Traité de Washington, elle se développa en une structure parlementaire complète avec des commissions, un secrétaire général doté d'une équipe de personnels pour préparer les rapports et les résolutions, auxquels le secrétaire général de l'OTAN répond avec des commentaires substantiels. En 2009, l'APO pilotait annuellement quelque quarante actions avec ses cinq commissions, ses huit sous-commissions, trois séminaires Rose-Roth (existant depuis 1991) et deux séminaires du dialogue méditerranéen, un forum transatlantique annuel aux Etats-Unis, une commission parlementaire Russie-OTAN, des conseils interparlementaires avec l'Ukraine et la Géorgie, et un nouveau programme pour les parlementaires.

La description suivante des activités de l'assemblée et de l'ordre du jour pour 2001 provient du rapport de Simon Lunn, alors secrétaire général de l'APO:

Les buts de l'AP de l'OTAN peuvent être définis comme suit :

- Favoriser le dialogue entre parlementaires sur les grandes questions de sécurité ;
- Faciliter la prise de conscience et la compréhension par les parlementaires des grandes questions de sécurité et des politiques d'alliance ;
- Fournir à l'OTAN et aux gouvernements qui en sont membres une indication sur l'opinion parlementaire collective ;
- Donner une plus grande transparence aux politiques de l'OTAN, et par là-même un certain degré de responsabilisation collective ; et
- Renforcer la relation transatlantique.

C'étaient là des objectifs de longue date de l'Assemblée. Depuis 1989, les suivants ont été ajoutés :

- Aider au développement de la démocratie parlementaire à travers la zone euro-atlantique en intégrant les parlementaires des nations non membres dans le travail de l'Assemblée ;
- Aider directement ceux des parlements qui recherchent l'adhésion à l'Alliance ;
- Accroître la coopération avec les pays qui privilégient la coopération à l'adhésion, en incluant ceux du Caucase et des régions méditerranéennes ; et
- Aider au développement des mécanismes et des pratiques parlementaires essentielles au contrôle démocratique des forces armées.

De plus, l'aspect fort important des contacts directs entre parlementaire d'Europe et d'Amérique du Nord doit être souligné. Qui plus est, l'APO compte à présent quatorze membres associés (y compris les membres de l'UE, l'Autriche, la Suède, la Finlande, mais aussi la Suisse) et entretient des contacts avec Chypre, Malte et dix pays d'Afrique du nord et du Moyen-Orient.¹³

Le mouvement vers l'Union Européenne

Coopération politique européenne

La coopération politique européenne (CPE) entre les membres de la Communauté économique européenne a commencé en 1970 après qu'une réunion au sommet à La Haye ait dégagé la voie pour l'entrée de la Grande Bretagne dans la Communauté. Le débat public enfla et en vint vite à son maximum pendant la crise du pétrole en 1973. S'il fut difficile de formuler une politique commune sur le Moyen-Orient, en revanche, le CPE devint un acteur majeur au sein de l'OSCE. De la même façon, une grande attention était prêtée au vote à l'ONU. Le rapport de Londres sur la politique européenne de coopération adoptée le 19 octobre 1981 contenait le paragraphe 11 suivant qui formalisait les relations avec le PE :

Conformément aux rapports de Luxembourg et de Copenhague qui soulignaient l'importance d'une association de l'Assemblée parlementaire européenne à la coopération politique, des contacts fréquents entre l'Assemblée parlementaire européenne et la présidence se sont établis. Ils prennent la forme de quatre colloques avec la Commission politique, de réponses aux questions concernant la coopération politique, d'un rapport annuel sur la coopération politique et des discours que la présidence fait au début et à la fin de sa période d'exercice et qui comprennent habituellement un passage portant sur la coopération politique. Les contacts entre le Conseil de ministres et le Parlement européen ont été élargis de façon à permettre des rencontres informelles entre les ministres et les dirigeants des différents groupes politiques représentés au Parlement : ces rencontres informelles fournissent une occasion supplémentaire d'échanger de façon informelle des vues sur les questions de coopération politique. Considérant le besoin de renforcer encore les liens avec l'Assemblée parlementaire élue au suffrage universel, les Dix envisagent la possibilité de reprendre plus souvent les résolutions adoptées par le Parlement dans les délibérations, communiqués et déclarations des Dix et dans les déclarations d'ouverture des ministres lors de colloques avec la commission politique de l'Assemblée parlementaire. Les Dix notent qu'à l'issue d'une réunion du Conseil européen, le président du Conseil européen fera une déclaration à l'Assemblée parlementaire. Cette déclaration comprendra les questions de coopération politique discutées au cours de la réunion.

La Déclaration de Stuttgart

La Déclaration solennelle sur l'UE, adoptée à Stuttgart le 19 juin 1983, était la conclusion de l'initiative Genscher-Colombo visant à élargir le champ de la coopération politique européenne et à couvrir également les questions de sécurité. C'est essentiellement en raison de l'opposition du Danemark, de la Grèce et de l'Irlande à l'inclusion d'une dimension militaire que la déclaration ne se référerait désormais plus qu'aux « aspects politiques et économiques de la sécurité ». Elle eut aussi pour effet d'améliorer les relations avec le PE. Elle énonça, sur le parlement les paragraphes suivants :

¹³ A l'occasion de son 50ème anniversaire, l'APO a publié *L'Assemblée parlementaire de l'OTAN 1955-2005, 50 ans de diplomatie parlementaire*.

2.3.1. L'Assemblée des Communautés européennes a un rôle essentiel à jouer dans le développement de l'Union européenne.

2.3.2. Le Parlement européen débat toutes les matières relevant de l'Union européenne, y compris la coopération politique européenne. Pour des matières relevant des Communautés européennes, il délibère conformément aux dispositions et selon les procédures fixées dans les traités instituant les Communautés européennes et dans les accords qui les complètent.

2.3.3. Outre les procédures de consultation prévues dans les traités, le Conseil, ses membres et la Commission, selon leurs compétences respectives, répondront

- aux questions orales et écrites du Parlement ;
- aux résolutions concernant des questions d'importance majeure et de portée générale, sur lesquelles le Parlement demande leurs observations.

2.3.4. La présidence s'adresse au Parlement européen au début de sa période d'exercice et présente son programme. Elle présente à la fin de sa période d'exercice un rapport au Parlement européen sur les progrès réalisés. La présidence informe régulièrement le Parlement européen, par l'intermédiaire de la commission politique, des thèmes de politique étrangère examinés dans le cadre de la coopération politique européenne. La présidence fait, une fois par an, une communication au Parlement européen en séance plénière sur les progrès dans le domaine de la coopération politique.

Relance de l'UEO

Comme la Déclaration de Stuttgart ne traitait pas de la dimension militaire de la sécurité européenne, l'UEO fut relancée avec la déclaration de Rome du 27 octobre 1984. La section II de cette déclaration traite des relations entre le Conseil et l'Assemblée :

Les Ministres se sont prononcés en faveur d'une intensification des contacts entre le Conseil et l'Assemblée.

Rappelant qu'en vertu de l'Article IX du Traité, l'Assemblée est expressément appelée à discuter les rapports que lui présente le Conseil des Ministres sur les questions de sécurité et de défense des Etats membres, et tenant compte de ce que la pratique suivie a conduit l'Assemblée à élargir les thèmes de ses discussions, les Ministres souhaitent voir l'Assemblée jouer un rôle croissant, notamment en contribuant davantage encore à associer les opinions publiques des Etats membres aux orientations définies par le Conseil, qui exprime la volonté politique des gouvernements. Dans cet esprit, les Ministres présentent à l'Assemblée les propositions suivantes :

1. En vue d'améliorer les contacts entre le Conseil et l'Assemblée, les Ministres estiment qu'il existe de nombreuses possibilités, parmi lesquelles pourraient notamment être retenues :

- l'amélioration substantielle des procédures déjà existantes en matière de réponses écrites aux recommandations et aux questions de l'Assemblée. Sur ce point les Ministres estiment qu'il conviendrait d'accorder un rôle directeur à la Présidence, qui ferait le meilleur usage des services du Secrétariat général ;
- le développement de contacts informels entre les représentants des Gouvernements et les représentants de l'Assemblée ;
- si cela est approprié, un colloque impliquant la présidence du Conseil et les Commissions de l'Assemblée ;
- l'amélioration des contacts qui ont lieu traditionnellement à l'issue des réunions ministérielles du Conseil et, de façon générale, l'amélioration des procédures d'information de l'Assemblée par la Présidence, dont les représentants pourraient, entre les sessions de l'Assemblée, tenir les commissions au courant des travaux du Conseil, voire participer à leurs discussions ;

- la possibilité que l'Assemblée bénéficie de la contribution des institutions techniques de l'U.E.O.
2. Convaincus qu'une coopération plus approfondie entre le Conseil et l'Assemblée est un élément essentiel d'une utilisation renforcée de l'U.E.O. les Ministres ont rappelé l'intérêt qu'ils portent aux recommandations et aux travaux de l'Assemblée.
 3. Sans vouloir anticiper la décision des membres de l'Assemblée, les Ministres ont également souligné l'utilité qu'aurait à leurs yeux le développement du dialogue entre l'Assemblée et d'autres parlements ou institutions parlementaires.
 4. Les Ministres ont d'autre part rappelé que les Etats membres étaient constamment disposés à tenir leurs délégations nationales informées de l'attitude de leur gouvernement sur les questions faisant l'objet des rapports de l'Assemblée et à donner des informations à leurs rapporteurs.

En dépit de ces limitations, il y eut plusieurs cas dans lesquels le Conseil se laissa influencer par les recommandations de l'Assemblée :

- La décision ministérielle du 13 novembre 1989 concernant la mise sur pied de l'Institut de l'UEO pour les études de sécurité rebaptisée Recommandation 467 de l'Assemblée. Elle précisait que l'Assemblée pouvait, avec l'approbation du conseil, confier à l'Institut des études se rapportant aux activités propres de l'Assemblée ;
- Le communiqué ministériel du 23 avril 1990 reconnaissait qu'en vertu de ses activités l'Assemblée parlementaire de l'UEO avait un rôle important à jouer, en ouvrant des contacts avec les pays d'Europe central et orientale ; et
- Le 19 mai 1993, les ministres se félicitèrent de l'accroissement des contacts entre l'Assemblée de l'UEO et les parlements de ce que l'on appelait alors les « partenaires consultants ». De même, avec la déclaration de Kirchberg le 9 mai 1994, l'Assemblée fut invitée (tout en reconnaissant son autonomie) à examiner de plus près les dispositions en vigueur pour permettre la participation de parlementaires des pays membres associés (à l'époque, l'Islande, le Norvège et la Turquie) et, après l'élargissement de l'OTAN en 1999, de la République Tchèque, de la Hongrie et de la Pologne.

Le traité d'Amsterdam transféra la fonction de l'UEO à l'UE et incorpora les missions de Petersberg dans la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Quand l'Agence de défense européenne fut créée en 2003, il intégra la coopération en matière d'armements du GAEO/WEAG. Seul le Traité de Bruxelles modifié avec sa clause d'assistance militaire automatique demeura un cadre aussi vide que l'Assemblée de l'UEO, qui fut rebaptisée Assemblée européenne de sécurité et de défense. Le traité de Lisbonne qui entra en application le 1er décembre 2009, contient une clause d'assistance mutuelle contre l'agression, pas aussi claire que celles de l'OTAN et de l'UEO, mais néanmoins un bon argument pour ceux qui auraient voulu éliminer définitivement l'UEO. Le seul problème restant était que l'Assemblée était constituée de parlementaires nationaux qui jouaient dans l'élaboration du consensus un rôle que le PE ne pouvait assumer. Comme on le verra plus loin dans ce chapitre, les objections pour lui donner quelque rôle dans le domaine de la sécurité diminuèrent, mais les dispositions actuelles ne peuvent se comparer à la surveillance parlementaire qui existe dans d'autres domaines.

Le Traité de Lisbonne introduisit quelques nouveautés dans le domaine de la sécurité et de la défense. L'Article 27 (anciennement Art. 17) reçut un nouveau premier paragraphe et un amendement au suivant :

1. La politique de sécurité et de défense doit être une partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité et doit fournir à l'Union une capacité opérationnelle en s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union pour le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. La performance de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.
2. « La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Cela conduira à une défense commune, lorsque le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en décide ainsi. » ;

Les paragraphes suivants de cet article important font valoir que les États membres peuvent rendre leurs forces multinationales disponibles pour la PESC ; qu'ils doivent le faire progressivement pour améliorer leurs capacités militaires; qu'ils agiront de manière unanime sur une proposition du Haut représentant ou sur une initiative d'un État membre; que le conseil peut charger un groupe d'États membres de l'exécution d'une mission afin de protéger les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts; et que ces membres, dont les capacités militaires satisfont aux critères les plus exigeants et qui se sont engagés les uns par rapport aux autres de façon plus contraignante dans ce domaine dans la perspective des missions les plus exigeantes, doivent établir une coopération permanente structurée dans le cadre de l'Union. La coopération structurée permanente est décrite plus loin dans le Protocole 4. Le paragraphe 7 importe une clause de solidarité :

Si un État membre est victime d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres doivent avoir envers lui une obligation d'aide et d'assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'Article 51 de la charte des Nations unies. Cela ne doit pas être au préjudice du caractère spécifique de la politique de défense et de sécurité de certains États membres.¹⁴

L'autre clause de sécurité se réfère à l'assistance à un État membre, à sa requête, dans le cas d'une attaque terroriste ou d'un désastre naturel ou provoqué par l'homme. L'Article 188 précise que pour la mise en œuvre de cette clause, le Conseil sera assisté de la Commission de politique et de sécurité avec le soutien des structures développées dans le contexte de la politique commune de sécurité et de défense (c.à.d. le Comité militaire et l'État-major militaire de l'UE).

L'organisation pour la sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

L'OSCE (autrefois Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe [CSCE] mais rebaptisée OSCE après 1994) a commencé un processus consultatif d'incorporation de tous les États européens, des États-Unis et du Canada. Il se fonde sur l'Acte final du Traité

¹⁴ La seconde phrase visait à circonvier les objections irlandaises. Pour éviter toute ambiguïté de leur côté, les membres de l'OTAN ajoutèrent un autre paragraphe: « les engagements et la coopération dans cette zone seront cohérents avec ceux de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, qui, pour les États qui en sont membres, demeure la fondation de leur défense collective et le forum de sa mise en œuvre ».

d'Helsinki de 1975, qui fut négocié sur une période de trois ans et qui a édicté d'importants principes de conduite entre Etats. En plus, elle a développé les mesures de confiance, spécialement dans le domaine politico-militaire, au milieu de la guerre froide, et a contribué au respect des droits humains et des libertés fondamentales. Dans une tentative destinée à geler le statu quo en Europe, y compris la division de l'Allemagne, les Russes avaient lancé cette initiative qui aboutit aux dispositions de l'Acte final qui devinrent le soutien de tous ceux qui aspiraient au changement et à un retour aux principes démocratiques. Les pays communistes ne pouvaient plus, dès lors, faire objection à une discussion sur le traitement de leurs propres citoyens au prétexte que cela constituait une ingérence dans leurs affaires intérieures. Tout aussi important fut la reconnaissance par Moscou que tous les peuples avaient le droit de décider librement de leur statut politique, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

Cela fut confirmé dans le Charte de Paris pour une nouvelle Europe, adoptée au sommet de la CSCE le 21 novembre 1990, et qui faisait du Conseil des ministres des affaires étrangères l'entité central pour les consultations politiques régulières, créait une Commission préparatoire pour les hauts responsables (renommée en 1994 « Senior Council ») mais aussi un Centre de prévention des conflits à Vienne et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH/ODHIR) à Varsovie. En juin 1991, la première réunion du Conseil eut lieu à Berlin et aboutit à un mécanisme de consultation et de coopération pour les situations d'urgence dans la zone de la CSCE, nommément l'ex-Yougoslavie et le Nagorno-Karabakh.¹⁵ Ultérieurement, tous les Etats indépendants issus de l'ex-Union Soviétique furent invités à participer. La réunion de suivi d'Helsinki de juillet 1992 renforça les institutions de la CSCE en instituant un Haut commissaire aux minorités nationales (d'abord Max van der Stoep des Pays-Bas, suivi de Rolf Ekeus, de Suède, puis de Knut Vollebaek, de Norvège) et en développant une structure d'alerte précoce, de prévention des conflits et de gestion de crise comprenant des missions d'investigation et de rapporteurs. Quelques mois plus tard, le 2 décembre 1992 à Stockholm, le Conseil des ministres des affaires étrangères adopta une convention de conciliation et d'arbitrage. En 1994, le sommet de Budapest transforma la CSCE de conférence en organisation, avec le nom d'OSCE. Un conseil permanent fut établi, se réunissant à Vienne et devenant l'entité régulière de consultation et de prise de décision politiques. Finalement en 1999 à Istanbul, une commission préparatoire et un centre d'opérations furent créés pour planifier et pour déployer les opérations de l'OSCE sur le terrain. C'est en tout dix-neuf missions fortes de 3000 personnes qui furent ainsi déployées.

L'OSCE poursuit son important travail sur les mesures de confiance et de sécurité (MCS/CSBM) et sur le désarmement en Europe (CDE). A l'ouverture du sommet de la CSCE à Paris en novembre 1990, vingt-deux membres de l'OTAN et de ce qui était encore le Pacte de Varsovie, signèrent le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) limitant les armements conventionnels de l'Océan Atlantique à l'Oural. Deux ans plus tard à Helsinki le FCE-1A fut signé qui introduisait des limitations en termes de personnels et d'autres mesures de stabilisation. Au même moment, il fut décidé d'établir le Forum pour la coopération de sécurité à Vienne, sous les auspices duquel un dialogue de sécurité devait

¹⁵ La CSCE s'approcha du maintien de la paix au Nagorno-Karabakh. Au sommet de Budapest de 1994, les Etats membres, suite à l'accord entre les parties de mettre fin au conflit armé, exprimèrent leur volonté politique de mettre sur pied une force de maintien de la paix multinationale.

prendre son essor; des négociations sur le contrôle des armements ainsi que la Conférence sur des mesures de sécurité (CMS/CSBM) y eurent lieu. En 1999 à Istanbul, le Traité FCE adapté fut signé. Entre temps, en 1994, le sommet de Budapest avait donné naissance à un Code de conduite sur les aspects politico-militaires de la sécurité.

Code de Conduite

Le Code de Conduite mérite plus d'attention qu'on ne lui en accorde généralement car il incarne les progrès accomplis depuis l'Acte final d'Helsinki. En 1975, deux systèmes incompatibles jouaient au plus fin et il y avait peu de place pour une réelle coopération entre eux. En 1994, l'OSCE atteignit son objectif qui était de créer d'encourageantes « normes de comportement responsable et coopératif dans le domaine de la sécurité ». Il confirmait le concept global de sécurité, mettant en relation le maintien de la paix avec le respect des droits humains et des libertés fondamentales. Il liait aussi la coopération économique et environnementale à des relations interétatiques pacifiques (§2). Les signataires exprimèrent leur conviction que la sécurité est indivisible et que la sécurité de chacun d'entre eux est inséparablement liée à la sécurité de tous les autres; ils ne renforceraient pas leur propre sécurité au détriment de celle des autres Etats (§3). Ils doivent se concerter promptement avec un Etat qui demande assistance dans un effort de défense collectif ou individuel (§5), mais en même temps ils reconnaissent le droit souverain de chaque Etat participant à déterminer ses propres intérêts de sécurité (§10) et à appartenir à des organisations internationales ou à garder sa neutralité (§11). Il appartient à chaque Etat de n'entretenir que des capacités militaires à proportion de leurs besoins de sécurité (§12) et les déterminer sur la base de procédures nationales démocratiques (§13). Le stationnement des forces armées sur le territoire d'un autre Etat participant peut être permis suite à un accord librement négocié et dans le respect du droit international (§14).

Le code de conduite a réservé une section entière (VII, §§20–33) au contrôle démocratique des forces militaires, paramilitaires et de sécurité, en le considérant comme un « élément indispensable de stabilité et de sécurité ». Les Etats doivent clairement définir les rôles et les missions de ces forces (§21), leur procurer un accord législatif pour les accords de défense (§22), s'assurer que ses forces armées sont politiquement neutres (§23), se garder contre l'usage accidentel ou non autorisé des moyens militaires (§24), s'assurer que le recrutement est en cohérence avec les droits humains et les libertés fondamentales (§27), traduisent dans leurs lois les droits et les devoirs du personnel des forces armées (§28) diffusent largement le droit de la guerre et le droit humanitaire international (§29) et instruisent leur personnel qu'ils sont individuellement responsables de leurs actions (§30) et que la responsabilité des supérieurs n'exempte les subordonnés d'aucune de leurs responsabilités individuelles (§31).

La section VIII suivante édicte l'obligation de commander, d'équiper et d'entraîner les forces armées en conformité avec les Conventions de La Haye et de Genève, ainsi qu'avec la Convention sur l'emploi de certaines armes conventionnelles (§34), de s'assurer que la politique et la doctrine de défense sont conformes au droit international (§35) et que les missions de sécurité intérieure sont données conformément aux procédures constitutionnelles (§36). Les Etats participants ne doivent utiliser leurs forces armées ni pour limiter l'exercice pacifique et légitime de leurs droits civils par des personnes individuelles ou représentant

des groupes, ni pour les priver de leur identité nationale, religieuse, culturelle, linguistique ou ethnique.

Le Code de conduite entra en application le 1er janvier 1995 sous la forme d'un document politiquement contraignant. Chaque Etat devait apporter toute clarification quant à sa mise en œuvre. Dans le chapitre précédent, à la section traitant du terrorisme, il était noté que ce document de l'OSCE datant de 1994 contenait déjà un engagement à ne soutenir d'aucune façon les actes terroristes et à prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir et combattre le terrorisme sous toutes ses formes.

L'OSCE opère par consensus mais il a atténué la rigueur d'application de ce code en acceptant, au cours de la crise yougoslave, qu'il pourrait être amené à suspendre un Etat membre dans les cas de violations flagrantes de droits humains. On appela cela le « consensus moins un ». Les effets potentiellement paralysants de ce consensus furent circonvenus plus tard par l'usage intelligent de l'autorité du président en exercice. L'organisation déploya de nombreuses missions sur le terrain, y compris dans les républiques yougoslaves. A la suite de l'accord de paix de Dayton, l'OSCE organisa les élections générales de 1996 en Bosnie-Herzégovine ainsi que les élections municipales un an plus tard. La même séquence eut lieu en Albanie après que le représentant personnel du président en exercice eût aidé à trouver une solution politique à la crise intérieure. En 1998, l'OSCE organisa une mission de vérification au Kosovo, jusqu'à son retrait forcé de la région en mars 1999.

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE

Après la fin de la guerre froide, la CSCE bénéficiait d'une dimension parlementaire. Auparavant l'Union Inter-parlementaire (UIP) avait organisé des conférences inter-parlementaires sur la coopération et la sécurité européennes. Le sommet de l'OTAN de Londres en 1990 envisagea la création d'une Assemblée qui aurait siégé auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Le Congrès américain s'y opposa car il n'avait pas été consulté sur cette question par l'administration Bush. Aussi la charte de Paris de 1990 n'alla-t-elle pas plus avant que de recommander une assemblée parlementaire de la CSCE rassemblant les membres des parlements de tous les Etats participants. En avril 1991, une réunion de parlementaires à Madrid adopta une résolution finale envisageant une entité distincte des assemblées existantes. Plus tard, le site de son secrétariat fut fixé à Copenhague.

L'assemblée de l'OSCE, qui rassemble aujourd'hui 317 parlementaires de cinquante six Etats, comporte trois commissions qui correspondent aux trois « corbeilles » de l'Acte final d'Helsinki; sur les affaires politiques et de sécurité, sur les affaires politiques, la science, la technologie et l'environnement, et sur la démocratie, les droits humains et les questions humanitaires. Ses propres règles de procédure diffèrent de l'organisation intergouvernementale en matière de composition et de dispositif de vote : chaque pays se voit accorder un nombre de sièges proportionnel à sa population et les résolutions sont adoptées par un vote à la majorité. Seule le comité permanent des chefs de délégation, qui assure le travail entre chaque session prend des décisions, conformément au principe du « consensus moins un ».

Depuis 1993, le Président en exercice rendait compte à l'Assemblée et répondait aux questions directes des bancs. L'Assemblée s'était toujours montrée critique du manque de transparence, d'ouverture et de responsabilité du processus de prise de décision de l'OSCE.

Dès sa seconde session annuelle de 1993, l'Assemblée plaida pour l'abandon du principe de consensus car cela permettait à un seul Etat de paralyser l'action collective en temps de crise. Une année plus tard, l'Assemblée proposa une procédure de « consensus approché » fondé sur quatre-vingt-dix pour cent des membres et des contributions financières. Et, en 1999, elle opta pour une prise de décision s'exemptant de l'approbation des parties à un conflit. L'Assemblée plaida aussi en faveur de l'ouverture au public des réunions du Forum pour la coopération de sécurité et du Conseil permanent ainsi que pour la publication du procès verbal détaillé de leurs délibérations.

La réunion ministérielle de Bucarest en décembre 2001 mit en évidence les différences d'approche entre l'UE les Etats-Unis et la Fédération de Russie. Pendant de nombreuses années, la Russie était la première à plaider pour faire de l'OSCE un conseil de sécurité pour l'Europe. L'Ouest s'y était opposé par crainte de voir le consensus paralyser ses propres politiques. Les Etats-Unis faisaient pression sur la dimension humaine, spécialement dans les pays de l'ancienne Union Soviétique et des Balkans, mais étaient opposés à mettre sur pied toute une bureaucratie au quartier général de Vienne. Dès le début du processus d'Helsinki en 1972, l'UE avait été une force motrice pour l'Organisation et, au fil des ans, était parvenue à renforcer son efficacité opérationnelle. A Bucarest, les modèles de rôle changèrent. Les Etats-Unis se montrèrent moins activistes, la Russie a réalisé qu'en pratique l'OSCE s'intéressait d'abord à l'Europe de l'est, et les pays qui n'étaient pas engagés dans les processus d'élargissement de l'OTAN comme de l'UE eurent le sentiment que l'Organisation n'en faisait pas assez pour eux. C'est pourquoi la discussion sur de futures réformes perdit de sa vigueur, notamment parce que Moscou souhaitait limiter le rôle du président en exercice et du secrétaire général. Un panel de personnalités éminentes s'exprima en 2005 sur la façon de rendre l'OSCE plus efficace, mais sans grand succès. L'une de leurs recommandations consistait à développer un statut et une charte pour faire de l'OSCE une organisation régionale de premier rang.

En juin 2008 à Berlin, en octobre 2008 à la Conférence politique mondiale d'Evian,¹⁶ et dans des clarifications ultérieures, le président russe Medvedev proposa une architecture de sécurité légalement contraignante qui contenait de nombreux principes bien connus, mais aussi de nouveaux points que les pays occidentaux interprétèrent comme destinés à affaiblir l'OTAN: l'assurance d'une sécurité égale pour tous (point 3) faisait allusion au bannissement de toute alliance militaire et le point 4 prônait le rejet du droit exclusif d'un Etat ou d'une organisation à maintenir la sécurité en Europe. Le point 5 ne parlait pas de « sphères d'influence », un concept assimilable à un anathème pour l'Ouest, mais leur remplacement par « régions d'intérêt privilégié » semblait à peine meilleur. Il était néanmoins intéressant que sa proposition s'attachât exclusivement à la seule sécurité et qu'elle divergeât aussi fondamentalement du concept général de l'UE fondé sur une évolution vers des Etats démocratiques bien gouvernés et sur une dimension de droits humains. De plus, on ne voyait pas clairement comment une telle charte légalement contraignante pourrait être mise en œuvre. Les réactions occidentales ne furent pas positives et se limitèrent à des demandes d'éclaircissement.

¹⁶ 8 octobre 2008. Le président avait prononcé un autre discours à Berlin le 5 juin: <http://eng.kremlinn.ru>.

Les propositions russes firent l'objet d'explications ultérieures au cours de diverses visites et réunions. En Finlande, Medvedev déclara qu'il recherchait un accord de type « Helsinki plus » et proposa un sommet pan-européen de tous les Etats individuellement et des organisations internationales impliquées dans la lutte contre les menaces et les défis sécuritaires dans la zone euro-atlantique. Le vice ministre Grushko, à une réunion spéciale de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, déclara qu'il « ne proposait pas l'élimination des mécanismes existants – y compris ceux auxquels la Russie ne participait pas ». ¹⁷ Néanmoins, les propositions furent largement interprétées comme formalisant le statu quo tout en optimisant l'influence russe et en impliquant l'Organisation du Traité de sécurité collective (OTSC/CSTO). Un forum naturel pour en discuter se présenta avec la réunion ministérielle informelle de l'OSCE à Corfou en juin 2009, qui initia le « processus de Corfou ». En se préparant pour la réunion ministérielle d'Athènes, des menaces claires et actuelles contre la sécurité européenne furent identifiées: la persistance de conflits larvés et les querelles frontalières non résolues, l'absence de consensus sur l'accord sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) et le manque de progrès par rapport aux mesures de confiance et de sécurité (MSC/CSBM). De surcroît, l'approvisionnement en énergie, les migrations, le trafic d'êtres humains, le terrorisme et le fondamentalisme, les crimes cybernétiques et l'instabilité dans les régions adjacentes furent les sujets retenus.

Finalement, la démocratie, l'état de droit et le respect des principes fondamentaux sur les droits humains avaient besoin d'être renforcés. Les officiels de l'OSCE firent valoir que le but était plus de renforcer que de remplacer les accords existants de l'Organisation.

Le 29 novembre, peu de temps avant la réunion ministérielle d'Athènes, la Russie proposa un projet de Traité de Sécurité européenne ¹⁸ mais pour la plupart des délégations, il était trop tôt pour entrer dans une discussion substantielle. La Russie travaillait apparemment sur deux voies parallèles: le Processus de Chypre au sein de l'OSCE et la discussion du projet dans d'autres organisations aussi. Ils soulevèrent aussi la question du conseil OTAN Russie de décembre 2009. Le préambule de ce projet déclarait que « l'usage de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat... est inadmissible... » L'Article 1 contenait la phrase « Toute mesure de sécurité arrêtée...devra être appliquée dans le dû respect des intérêts de sécurité de toutes les autres parties ». A l'Article 2 alinéa 3 : « Une partie ne devra pas autoriser l'usage de son territoire... dans le but de préparer ou de mener une attaque armée contre toute autre partie... » Et l'Article 3 : « Une partie sera autorisée à demander, à travers les canaux diplomatiques ou le Dépositaire, que toute autre partie lui donne des informations sur toute mesure législative, administrative ou d'organisation... qui, dans l'opinion de la partie requérante, pourrait affecter sa sécurité ». Article 5 : « Si une partie constate qu'il existe une (menace de) violation du Traité, elle peut demander des consultations, à travers le Dépositaire ». Article 6 : « Tout participant à ces consultations doit être autorisé à proposer la convocation d'une conférence plénière ». Article 7-8 : « En cas d'attaque armée, le Dépositaire doit immédiatement convoquer une confé-

¹⁷ 20 février 2009 : www.osce.org. Voir : WEU/ESDA Assembly Doc. A/2053 Recommendation Towards a New Security Architecture for Europe (décembre 2009).

¹⁸ Voir : www.kremlin.ru.

rence extraordinaire des parties qui, si elle est suivie par au moins les quatre cinquièmes d'entre elles, pourra décider des mesures collectives nécessaires ».

Le 2 décembre 2009, les ministres adoptèrent la décision n°1/09 *Prolongement du processus de Corfou*, qui stipulait une « approche complète et équilibrée » ainsi que la mise en œuvre de toutes les normes, de tous les principes et engagements de l'OSCE. Les réunions informelles au niveau des représentants permanents devaient se poursuivre et couvrir le rôle de l'OSCE dans l'alerte précoce, la prévention des conflits etc. ainsi que le rôle du contrôle des armements et des régimes de confiance MCS/CSBM à susciter la confiance dans l'environnement mouvant de la sécurité.¹⁹ La décision énonça de façon explicite que l'Assemblée parlementaire de l'OSCE pouvait contribuer au processus de Corfou. Le budget pour 2008 se montait à 169 millions d'€. En 2010, c'est le Kazakhstan qui fournit le président en exercice de l'OSCE.

L'Union européenne et le parlement européen

Le Traité de l'Union européenne conclu à Maastricht en décembre 1991 définissait la structure en trois piliers de l'Union européenne: premièrement la communauté européenne plus l'union économique et monétaire ; deuxièmement la PESC remplaçant l'ancienne Coopération politique européenne ; et troisièmement la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Ces piliers sont surmontés, à la manière d'un tympan dans un temple romain, par le Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement dans son rôle de solutionneur de problèmes, mais avec des relations peu tranchées et opaques avec les piliers. La composante de sécurité n'incluait pas la défense ni la coopération militaire et par conséquent manquait de transparence. Au lieu de quoi, l'UEO serait développé « comme le composant de défense de l'UE et comme un moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique ». D'autres phrases clés dans les déclarations publiées en annexes du Traité de Maastricht disaient ceci :

La PESC doit prendre en compte toutes les questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris le cadrage éventuel d'une politique de défense commune, qui pourrait, dans le temps, conduire à une défense commune... L'Union demande à l'UEO, qui est partie intégrante au développement de l'Union, d'élaborer et d'appliquer les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications de défense.

En pratique, cette disposition n'a jamais été appliquée car l'UE demandait rarement à l'UEO de faire quoi que ce soit et, quand elle le lui demanda, les actions avaient peu à voir avec la défense mais concernaient des opérations hors d'Europe, telles que la mise en œuvre d'embargo dans le Golfe, l'Adriatique et sur le Danube, ainsi que des opérations de police à Mostar et en Albanie.

En 1997 à Amsterdam, le poste de Haut représentant de la PESC fut créé et jumelé à celui de secrétaire général du Conseil des ministres. Cela impliquait une relation triangulaire difficile entre de Hauts représentants (qui n'avaient pas de budget), la présidence tournante de six mois (qu'il avait à servir en tant que secrétaire général), et le Commissaire européen pour les relations extérieures (qui pouvait se servir du budget de l'UE mais seulement à des fins non militaires et sur approbation du PE).

¹⁹ Second jour de la 17^{ème} réunion, MC (17) Journal No. 2, Agenda item 8.

Les qualités personnelles du haut représentant Solana et du Commissaire Patten (auquel succéda Benita Ferrero-Waldner) évitèrent au triangle de cafouiller, mais l'arrangement était loin d'être idéal car il ne permettait pas à l'UE d'utiliser tous ses instruments d'une manière cohérente. Le problème de base résidait dans le fait que quelques pays membres, dont la France et le Royaume Uni, ne souhaitaient pas laisser à la Commission et au PE la moindre compétence en matière militaire et voulaient garder au second pilier son caractère intergouvernemental. Mis à part le point conceptuel relatif à la souveraineté, affaire des parlements nationaux, ces pays éprouvaient de la difficulté à donner au PE des pouvoirs qui n'étaient pas exercés par leurs propres gouvernements nationaux. A cet égard, le soi-disant déficit se trouvait autant du côté des capitales que de l'UE.

Le Traité de Maastricht contenait l'article J.11 sur le rôle du PE dans la PESC. Dans le Traité d'Amsterdam il devint l'Article 21 :

La présidence devra consulter le parlement européen sur les principaux aspects et sur les choix fondamentaux de politique étrangère et de sécurité commune et s'assurer que les vues du parlement européen sont dûment prises en considération. Le parlement européen devra être tenu régulièrement informé par la présidence et la commission du développement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Le parlement européen peut poser des questions au Conseil ou lui faire des recommandations. Il devra organiser un débat annuel sur les progrès de la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le PE fit une très large interprétation de ces dispositions et rédigea un grand nombre de rapports et de recommandations. Le Haut représentant de la PESC apparut fréquemment devant la Commission des affaires extérieures du PE. Dans un accord inter-institutionnel entre le Conseil de l'UE et le PE, une somme forfaitaire fut allouée dans le budget de l'UE pour couvrir les frais de la PESC. Le Traité de Lisbonne améliora les modalités de consultation en amendant de la façon suivante l'Article 21 :

Le Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité commune devra consulter régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et l'informer de la façon dont ces politiques évoluent. Il ou elle devra s'assurer que les vues du parlement européen sont dûment prises en considération. Des représentants spéciaux peuvent être amenés à renseigner le parlement européen ... Deux fois par an il devra organiser un débat...incluant la politique de sécurité et de défense.

La Déclaration de Maastricht du 10 décembre 1991 comportait, au paragraphe 3 un encouragement pour une coopération plus étroite entre l'Assemblée parlementaire de l'UEO et le PE, mais peu en résulta. Le Traité de Maastricht avait aussi inclus une déclaration sur le rôle des parlements nationaux dans l'UE: les gouvernements étaient invités à s'assurer « que les parlements nationaux reçoivent bien les propositions de loi de la Commission en temps utile pour leur information et pour un examen éventuel ». Cette déclaration constitua une disposition discrétionnaire sans aucun effet légalement contraignant. Elle devint toutefois une source de débats politiques et de conflits entre les gouvernements et les parlements, et entre les parlements nationaux et le PE sur la question de l'efficacité de la responsabilité parlementaire dans les affaires de l'UE.

Au cours de la CIG préparatoire au Traité d'Amsterdam, plusieurs propositions furent faites sous le chapeau de la « démocratisation » et de la « parlementarisation ». Le premier

groupe – se fondant sur l'hypothèse que le PE agit, dans la gouvernance européenne, comme l'organe des remontées d'expérience des citoyens de l'UE – se concentra sur ses fonctions d'élaboration des politiques, de création d'institutions et d'interaction. Une seconde approche se concentra sur les rôles des parlements nationaux. Pendant les négociations de la CIG, les délégations de la France, du Royaume Uni et du Danemark déposèrent des propositions concrètes plaçant pour un rôle renforcé des parlements nationaux dans le processus de prise de décision de la CE/UE. Les propositions varièrent entre :

- Ceux qui optaient pour l'introduction de pouvoirs directs de participation et de contrôle dans les parlements nationaux au sein du cadre légal de la CE/UE ;
- L'introduction d'une disposition dans le cadre du Traité de la CE/UE garantissant aux parlements nationaux quelques mécanismes unilatéraux de contrôle vis-à-vis de leurs gouvernements respectifs ; et
- L'amélioration formelle des régimes de surveillance multilatéraux existants en rassemblant les membres du PE et des parlements nationaux.

Les négociations sur ces propositions ont conduit à l'insertion du « Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne » (PPN) dans le Traité d'Amsterdam. Il traite à la fois dans l'espace et le temps les problèmes de la surveillance parlementaire unilatérale ainsi que la question de l'arrimage de la coopération inter-parlementaire au cadre inter-institutionnel de l'UE. Suivant la proposition faite à Dublin par la conférence de la Communauté et des commissions des affaires européennes (COSAC) le 16 octobre 1996, le PPN dit premièrement que :

...les parlements nationaux recevront tous les documents de la Commission pour consultation, tels que les livres blancs et verts ou les communications. Ces documents seront promptement acheminés vers les parlements nationaux.

Toutefois, le Protocole laissait en suspens la question de savoir qui fournirait ces documents: les gouvernements des Etats membres, la Commission européenne ou toute autre institution européenne. Au lieu de cela, le Protocole se contenta de stipuler que tout Etat membre pouvait s'assurer que son propre parlement recevait bien les propositions « en tant que de besoin ». Ainsi on ne savait pas clairement si les gouvernements étaient obligés d'envoyer toutes leurs propositions législatives à leurs parlements ou si le PPN déléguait implicitement ces tâches à une autre entité, institution ou réseau.

Deuxièmement, le PPN décida d'exclure les types suivants de documents de l'ensemble des propositions de loi qui devaient être transmis aux parlements nationaux :

- Tous les documents relevant du pilier de la PESC et tous ceux concernant l'entrée dans une coopération plus proche ;
- Tous les documents préparés par les Etats membres pour le Conseil européen ; et
- Tous les documents relevant de la procédure du « protocole d'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne ». En revanche, une fois que l'acquis de Schengen aurait été intégré dans la CE ou dans le pilier européen, les procédures législatives et de surveillance appropriées pour le PE et les parlements nationaux s'appliqueraient.

Le PPN incluait aussi un engagement en matière de délais adressé à la Commission et au Conseil. Premièrement, la commission devait s'assurer que la proposition législative était « mise à disposition en temps utile ». Deuxièmement, une période de six semaines devait s'écouler entre le moment de la diffusion de la proposition législative et sa discussion ou son adoption par le Conseil. Ces deux dispositions temporelles permettaient aux gouvernements d'informer leurs parlements de la proposition et de leur laisser le temps d'en débattre. Toutefois le Protocole ne faisait pas obligation aux gouvernements d'utiliser les délais accordés par les institutions de la Communauté pour informer leurs parlements. Aussi revenait-il aux parlements et aux gouvernements de négocier le contenu et les procédures à appliquer pour la mise en œuvre du PPN.

Le Traité de Nice n'ajouta pas grand chose aux compétences du PE. Dans le second pilier, le PE serait simplement informé des cas de coopération rapprochée entre membres. La PESD deviendrait donc de ce fait partie intégrante de la PESG, mais demeurerait exclue des formes de coopération rapprochée. Dans le troisième pilier, le PE serait consulté. Par l'Article 7 il obtenait le droit de faire une proposition raisonnée avec une majorité des quatre cinquièmes s'il y avait un risque manifeste de violation grave, par un Etat membre, des principes fondamentaux contenus dans l'Article 6. Dans le traité de Lisbonne, ce dernier était remplacé par l'Article 2, qui parle à présent de « valeurs » telles que la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit, et le respect des droits humains, y compris de ceux des personnes appartenant à des minorités. Le nouveau texte de l'Article 7 donnait aussi le droit d'adresser une proposition à la Commission européenne.

L'Article 300 (6) donna le droit au PE de requérir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord international avec le Traité. Dans la déclaration 3 de l'article 10, la possibilité de conclure des accords institutionnels est mentionnée. Finalement, l'agenda pour la nouvelle CIG de 2004 incluait le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. Aujourd'hui, leur rôle est de responsabiliser les ministres dans leur conduite des affaires européennes, de ratifier les amendements fondamentaux aux traités, d'approuver les actes juridiques dans le cadre de l'UE et la transposition de la législation communautaire dans leur cadre juridique.

Ce long processus, qui commença avec le Conseil européen de Laeken en 2001 et se termina avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, est passé à travers une Convention et une Constitution européennes, pour aboutir finalement à la victoire du PE. Ce dernier a réussi à faire de sa co-décision dans les affaires législatives la règle dans les cas où le Conseil aurait pris sa décision, avec un vote à la majorité qualifiée (c.à.d. avec approximativement soixante et onze pour cent des voix, et qui devint la procédure normale à l'UE, excepté dans les domaines de la politique de sécurité et de défense pour lesquels le consensus demeure la règle).

Les parlements nationaux doivent recevoir tous les documents de la Commission européenne dès leur publication et ont huit semaines pour dire si le sujet mérite de faire l'objet d'une prise de décision au niveau européen ou si, sous le principe de subsidiarité, il doit être laissé aux gouvernements nationaux pour réglementation. Si un tiers des parlements (cha-

que pays dispose de deux votes pour couvrir les systèmes bicaméraux) exprime l'opinion raisonnée que le projet ne satisfait pas à ce principe, la proposition devra alors être revue.²⁰

Quelle voie suivre ?

La description faite ci-dessus des formes variées que peut prendre le contrôle parlementaire, a mis en relief ses nombreuses nuances. Il varie des simples règles sur l'information a posteriori aux procédures obligatoires, et sa caractéristique essentielle se trouve dans la juxtaposition d'une entité parlementaire et d'un organe ministériel et/ou exécutif. La relation entre les deux va de la co-décision et du contrôle budgétaire à des fonctions de conseil telles que les résolutions, les recommandations, les opinions et les rapports. Si ces fonctions de conseil ne faisaient pas obligation à l'autre partie de répondre, il serait alors difficile de les considérer comme du contrôle ou de la surveillance parlementaire. Dans ce cas ils n'auraient qu'une importance relative en faisant circuler l'information depuis et vers les parlementaires, ce qui peut être intéressant pour eux dans le cadre de leurs débats nationaux.

Les rapports de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe sont incontestablement d'une haute qualité et contribuent à l'élaboration d'une forme de consensus général en Europe. Néanmoins leur impact est limité car le Comité des ministres ne définit pas une politique précise, qui pourrait servir de base pour répondre aux rapports et aux recommandations. Une situation pire encore se présente au sein de l'union Inter-parlementaire dont les résolutions ne sont adressées à personne en particulier. L'autre extrême se rencontre au COSAC, dans les réunions semestrielles des présidents et de quelques membres des commissions parlementaires nationales des affaires européennes: les ministres du pays qui assure la présidence informent sur les sujets de leur choix et répondent aux questions mais il y a fort peu de possibilités pour les parlementaires de développer des positions communes, voire majoritaires. Il n'y a pas d'accord sur la méthode d'assurer la représentativité des délégations, ce qui serait pourtant essentiel pour parvenir à des décisions démocratiques.

Le nombre de procédures impliquant le PE a été réduit par le traité d'Amsterdam, et son droit d'auto-décision a été considérablement étendu. Lisbonne en avait fait une pratique normale. D'autres procédures ont trait à l'information, à la consultation, à la coopération, à l'approbation et au débat budgétaire. En discutant des activités du second pilier, l'on se souvient qu'elles comprennent peu de législation et se concentrent sur les outils de gestion de crise et sur l'action.

Le problème actuel avec le contrôle parlementaire du second pilier de l'UE semble résulter d'un certain nombre de développements :

1. Plusieurs gouvernements ne souhaitent pas donner aux questions de la PESC plus d'importance que ne leur en confère le TUE et ont remis en question le besoin d'étendre ces dispositions à la PESC naissante. Fort heureusement, Javier Solana, le Haut représentant de l'UE, ainsi que ses représentants spéciaux s'étaient préparés à s'adresser fréquemment aux commissions du PE, sans avoir l'obligation de le faire.

2. Pendant les délibérations de la Convention européenne la création d'un sénat a été préconisée (et à un certain stade par le président Giscard d'Estaing, un Congrès du peuple) pour représenter les Etats membres en plus du PE directement élu. Parmi les objections à

²⁰ Protocoles 1et 2 du Traité de Lisbonne (*Traité amendant le Traité de l'Union européenne et le Traité établissant la Commission européenne*).

cette suggestion on relevait les arguments que le Conseil des ministres représentait les intérêts nationaux dans le processus communautaire, que le processus de prise de décision au sein du premier pilier deviendrait plus compliqué et qu'un double mandat représenterait une charge de travail insupportable (et sans un double mandat, il n'y aurait pas le lien souhaité avec les parlements nationaux). La nouvelle entité devait apporter une contribution multinationale aux débats nationaux plutôt que des contributions nationales aux domaines dans lesquels le PE avait ses propres tâches et sa propre légitimité.

3. L'UEO n'avait pas été transférée *in toto* à l'UE et son traité demeurait donc valide. L'obligation d'assistance militaire automatique de l'Article V de l'UEO continue de lier ses membres de façon plus astreignante que l'Article V, plus discrétionnaire, de l'OTAN bien que depuis 1954 il n'ait jamais donné lieu à une forme organisée de défense collective; tout le monde reconnaît que la défense collective est la mission première de l'OTAN. Avec la validité prolongée du Traité de l'UEO, son Assemblée demande des rapports annuels au Conseil de l'UEO. Comme il reste à ce dernier à se réunir, le rapport et les réponses aux questions parlementaires ont été approuvées par une procédure de silence à l'initiative de sa présidence, il y a peu de dialogue entre l'Assemblée et le Conseil, et pas de débat entre eux sur les sujets d'actualité de la sécurité et de la défense européenne.

4. Les actions dans le domaine de la PESC exigent un financement des dépenses communes qui va au delà de celui que les nations consacrent à leur contribution de forces. Ces fonds ne peuvent venir que du budget de l'UE, ce qui sous-entend l'approbation du PE. Au minimum, l'accord interinstitutionnel qui accorde une somme totale pour les activités de la PESC doit être étendu pour couvrir quelques dépenses militaires. L'UE a un temps d'avance sur l'OTAN avec son mécanisme Athena pour le partage des coûts communs d'une opération de maintien de la paix; dans l'OTAN le principe « des coûts qui se trouvent là où ils tombent » signifie que chacun finance sa contribution sans aucun partage de charge. Le PE joue déjà un rôle dans le financement de la gestion d'une crise civile.

5. Tout à la fois, le PE et l'Assemblée de l'UE formulent leurs résolutions et leurs recommandations sur la base des rapports considérables qui sont débattus tant en commissions qu'en assemblée plénière. Ces documents sont des outils essentiels dans un processus d'information, pour la transparence, l'élaboration d'un consensus et la légitimité. Sans ce processus, c'est à la fois la PESC et la PESD qui perdraient leur dimension parlementaire internationale, laquelle est devenue la toile de fond contre laquelle les parlements nationaux mènent la surveillance de leurs propres gouvernements. Sans elle, le soutien populaire aux opérations de l'UE se rétrécirait inmanquablement.

6. L'Assemblée de l'UEO a adopté une politique d'inclusivité pour tous les membres de l'UE, ses candidats et tous les membres européens de l'OTAN, et elle assure le lien avec d'autres pays qui ont à voir avec la sécurité européenne. De plus, elle a conclu des arrangements innovants avec d'autres pays de Méditerranée et d'Europe de l'est, Russie et Ukraine comprises. Des arrangements de même nature pour associer les non-membres ont été mis au point par l'Assemblée de l'OTAN. Les deux sont considérées comme d'importants instruments pour promouvoir la stabilité et la démocratie à travers l'Europe et pour préparer les candidats à leur future adhésion. Elles sont d'une importance particulière pour associer étroitement l'Islande, la Norvège et la Turquie à la sécurité européenne et cela ne devra pas se perdre avec le transfert à venir des fonctions de l'UEO à l'UE.

7. Conceptuellement il n'y a pas de raison pour qu'un PE directement élu ne couvre pas, aussi, les aspects intergouvernementaux de l'intégration européenne. Toutefois, comme les ministres sont les plus soumis à la surveillance des parlements nationaux quant à leurs actions en matière de coopération intergouvernementale, et comme les parlements nationaux veulent avoir leur mot à dire dans les décisions de déploiement de personnels dans des opérations militaires, laisser le débat international entre les seules mains du PE ne résoudrait pas le problème d'information des parlementaires nationaux. Cela ne permettrait pas non plus de créer un consensus parmi eux. Cela pourrait être un bon argument en faveur d'une entité mixte composée à la fois de parlementaires nationaux et de membres du PE de façon à bien représenter les citoyens européens.

8. La façon dont les parlements nationaux traitent de la politique de défense varie beaucoup selon les Etats membres. Le débat national ne tient pas seulement dans la question de la fourniture de l'information. Il dépend aussi de la volonté des parlementaires et des gouvernements à s'engager dans des discussions de fond sur ces questions.

9. Outre les débats parlementaires, il en faudra beaucoup plus pour accroître la conscience qu'a le public des nouvelles réalités des politiques étrangères, de sécurité et de défense, par exemple par des forums ouverts, des symposiums et des auditions. Ceci soulève également la question de l'ouverture des débats du Conseil : une surveillance efficace n'est pas possible sans les minutes des réunions, et sans l'indication, au moins, de la façon dont les membres ont voté sur les questions débattues.

Options pour le contrôle parlementaire du 2^{ème} pilier de l'UE

En mai 2001, la présidence néerlandaise de l'UEO organisa un séminaire pour discuter des options ouvertes à une dimension parlementaire du second pilier. Un document d'introduction par l'auteur de ces lignes en faisait la liste suivante :

- Pleine compétence pour le PE tant dans le second que dans le premier pilier de l'UE, avec des rapports, des résolutions, un pouvoir budgétaire et des questions tant orales qu'écrites à la présidence et au haut représentant.
- Création d'une assemblée mixte, avec, comme membres, les parlementaires nationaux des Etats de l'UE mais aussi avec un nombre suffisant de membres du PE pour permettre la représentation des groupes politiques et des commissions traitant de toutes les questions relevant de la PESC et de la PESD.
- Poursuite de la pratique courante du PE avec la PESD laissée entièrement à l'Assemblée de l'UEO sous sa forme présente, si possible avec une certaine division du travail afin d'éviter toute duplication. Le statut des Etats de l'UE devrait être synchronisé. Lisbonne, avait devancé cette option.
- Les réunions des délégations nationales doivent être informées par le pays qui assume la présidence (le modèle du COSAC, mais constitué de membres des commissions permanentes de la défense et des affaires étrangères).
- Pas de contrôle multinational. Heureusement cette option peut aujourd'hui être supprimée.

Le séminaire de La Haye apporta son soutien à la seconde option, mais plusieurs problèmes demeurèrent. Les parlementaires de l'UEO tiraient leur mandat du Traité de Bruxelles modifié, mais ne parvenaient pas à convaincre leurs collègues de sa signification concrète, car l'UEO était entrain d'être vidé de ses fonctions. Les membres du PE s'opposèrent à la création d'une nouvelle entité et tendaient à se satisfaire d'un modèle de type COSAC avec les présidents des commissions de défense des parlements nationaux; ils redoutaient apparemment un arrangement institutionnel, qui, bien que présenté comme temporaire jusqu'à la conclusion de la conférence intergouvernementale de 2004, risquait de devenir permanent, ce qui, de ce fait, aurait empêché le développement des pouvoirs du PE sur le premier et le second piliers.

L'effet immédiat, toutefois, fut de reculer d'un pas dans le secteur de la sécurité où le transfert des fonctions de l'UEO n'était pas compensé par une dimension parlementaire, et où le lien avec les pays candidats était rompu. Le processus de « sécurité par la participation », développé au sein de l'UEO rechuta.

La présidence belge fit de son mieux pour assurer une issue positive. Une conférence parlementaire fut organisée en juillet et, de nouveau en novembre 2001. Un projet de déclaration préliminaire fut mise en circulation qui recommandait que :

... pour une période intérimaire couvrant les changements institutionnels de l'UE résultant de la CIG de 2004, il y ait une dimension parlementaire et un système de supervisons parlementaire collectif et européen, cest à dire transnational, qui permettrait aux parlementaires nationaux de se faire une opinion commune sur les besoins de la politique européenne de sécurité et de défense, en association avec le Parlement européen qui, à l'évidence, a un rôle central à jouer dans le développement de l'UE.

Par conséquent, une assemblée *ad hoc* de sécurité et de défense pouvait être mise sur pied, comprenant les membres des commissions des affaires étrangères, des droits humains, de la politique de sécurité et de défense commune du PE, et des parlementaires nationaux des pays de l'UE. Les parlementaires nationaux siégeant dans cette nouvelle assemblée devaient être de préférence nommés à l'Assemblée de l'UEO, qui continuait de fonctionner. De plus, un forum pan-européen serait créé: ce pourrait être soit l'Assemblée de l'UEO, soit une association de pays non-UE directement concernés par cette nouvelle assemblée.

Les membres du PE se référèrent à une résolution du 15 juin 2000 proposant, dans le contexte de la PESC et de la PESD, la tenue régulière d'une réunion rassemblant les représentants des commissions compétentes des parlements nationaux et du PE, dans le but d'examiner le développement des deux politiques, conjointement avec la présidence du Conseil, le Haut représentant pour la PESC et le Commissaire responsable des relations extérieures. Il serait souhaitable, sous certaines conditions, d'impliquer les parlements des pays candidats et ceux des pays non-UE membres de l'OTAN. Toutefois, le problème, avec cette formulation, était que les réunions ne pouvaient pas se substituer aux activités parlementaires normales et que les participants n'étaient pas représentatifs de la composition de leur propre assemblée. Dans la plupart des parlements, les présidents des commissions n'avaient pas de mandat pour les représenter à l'étranger. Si les réunions devaient être plus substantielles que de simples échanges d'informations, les membres devaient être plus re-

présentatifs. Autre face de l'argument, l'Assemblée de l'UEO devrait clarifier ce qu'il lui resterait alors de fonctions.

Avant la réunion de novembre, le rapporteur belge, Armand de Decker, président du Sénat, modifia sa proposition et suggéra la tenue d'une conférence parlementaire sur la PESC deux fois par an, à l'invitation conjointe du parlement du pays assumant la présidence de l'UE et du PE, et impliquant six membres par pays, y compris les présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense. Le PE aurait un tiers de la totalité des membres et l'Assemblée de l'UEO pourrait y envoyer six membres.

La conférence examinerait les rapports ébauchés conjointement par les co-rapporteurs des parlements nationaux et du PE, et adopterait recommandations et opinions. Il serait demandé à la présidence de l'UE, au Haut représentant pour la PESC et éventuellement au Commissaire européen responsable des relations extérieures de présenter leurs rapports.

Le 7 novembre, second jour de la conférence, de Decker changea de nouveau ses propositions, mais sans succès. Il envisageait à présent une conférence parlementaire à trois niveaux :

1. Une session générale incluant, après le niveau de l'UE, des représentants des pays candidats à l'UE, les membres européens non-UE membres de l'OTAN, les Assemblées parlementaires de l'UEO et de l'OTAN ;
2. Le niveau de l'UE impliquant jusqu'à cinq membres par pays, le PE n'était autorisé qu'à fournir un tiers du nombre des parlementaires nationaux ;
3. Une commission des présidents de la conférence, composée des présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense, pour approuver l'agenda et le programme de travail tels que les proposaient conjointement le parlement du pays assumant la présidence et le PE.

La commission des affaires étrangères, des droits humains et de la politique de sécurité et de défense commune du PE élabora une opinion recommandant une formule très similaire à la proposition faite le 7 novembre par de Decker. La présidence espagnole de l'UE suivit une partie de cet avis et organisa des réunions de présidents des commissions parlementaires des Etats membres de l'UE, dans les domaines respectifs de la défense, des affaires étrangères et de l'aide au développement. Cette initiative s'est poursuivie sous plusieurs présidences successives.

La question attend d'être clarifiée à la lueur du traité de Lisbonne; le problème, avec la formule belge et la pratique espagnole, réside dans leur nature insuffisamment représentative. Les présidents de commission n'ont généralement pas mandat à parler au nom de leurs membres et ils jouent un rôle neutre. L'expérience avec les réunions, au COSAC, des présidents des commissions nationales pour les affaires européennes a été plaisante grâce à un accueil cordial dans la capitale de la présidence, mais elle s'est limitée à un échange d'informations. Quand les rapports sont discutés et les résolutions votées, une assemblée a besoin d'une composition plus représentative et d'une occasion pour former des groupes politiques. Autrement l'importante fonction d'élaboration du consensus au niveau international ne peut se matérialiser. De plus avec le nouveau Haut Représentant qui préside les réunions du Conseil des affaires étrangères (qui sera séparé du Conseil des affaires généra-

les) le rôle de la présidence sera réduit au remplacement du Haut Représentant pendant son absence.

Des considérations semblables ont joué leur rôle pour le troisième pilier, celui de la justice et des affaires intérieures. Comment le contrôle parlementaire peut-il être organisé, spécialement au regard d'Europol ? Les séminaires qui eurent lieu à La Haye et à Bruxelles en 2001 aboutirent à la conclusion que le renforcement de la coopération en matière de police et de renseignement au sein de l'UE après le 9/11, comme de la coopération sur les mandats d'arrêt, les poursuites et les peines, nécessitait un système de contrôle par les parlements nationaux et/ou par le PE. Aucune résolution formelle ne fut adoptée par ces réunions « paropol », car les représentants ne pouvaient contraindre leurs parlements. On insista sur l'opportunité de ces mesures car la Convention d'Europol approchait de son bilan. Avec le traité de Lisbonne, la plus grande partie de l'ancien « troisième pilier » avait été soumis à des procédures de « méthode communautaire », ce qui donnait un rôle au PE.

La Convention européenne, composée de membres des parlements nationaux représentant leurs gouvernements, et le PE, fut instituée par le Conseil européen de Laeken pour délibérer sur le devenir de l'UE. Elle se réunit pour la première fois en février 2002. Ses membres étaient désignés par leurs gouvernements et leurs parlements, mais fonctionnaient en leur capacité personnelle. Sous la présidence de Giscard d'Estaing, une méthode courageuse fut adoptée pour répondre aux soixante questions bizarres posées par le Conseil européen : au lieu d'y répondre l'une après l'autre, la Convention décida de rédiger une constitution dans laquelle toutes les questions seraient complètement clarifiées. La dimension parlementaire était au cœur de l'ordre du jour, ainsi que le renforcement de la PESC. L'aspect positif était la présence de treize pays candidats (dont la Turquie), qui élirent un représentant au bureau de la convention. En fait, leur participation était moins valable car elle forçait les membres candidats à exprimer leurs vues sur le futur de l'UE et à se projeter au delà des négociations d'adhésion en cours. La conclusion de la convention fut un petit miracle, avec un consensus de 220 délégués, mais le climat politique domestique était devenu plus euro-sceptique. Les référendums en France et aux Pays-Bas furent perdus et le Traité de Lisbonne, qui remplaça la constitution, fut soumis à deux référendums en Irlande. Le Traité était formulé sous la forme traditionnelle d'amendements aux textes existants. Il évitait aussi tout symbolisme qui aurait eu un relent de « super-Etat », comme un drapeau et un hymne. En substance, la différence avec la constitution n'était pas grande, sauf pour la concession, faite à l'Irlande, selon laquelle chaque Etat membre devait être assuré d'avoir un de ses nationaux dans la Commission européenne.

Aux termes du Traité de Lisbonne, la PESC et la PESD conservaient leur caractère intergouvernemental. Le PE devait s'impliquer davantage et être capable d'exprimer des avis dans les rapports et des débats ainsi qu'à travers des questions, parallèlement à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et à l'Assemblée européenne de sécurité et de défense de l'UEO. Toutefois cela ne peut être assimilé à un contrôle parlementaire proprement dit. Le double chapeau du Haut Représentant, également vice-président de la commission responsable des relations extérieures renforce la cohérence et l'efficacité, et pourrait aussi améliorer l'influence parlementaire européenne à travers les procédures budgétaires, mais autrement, peu de choses devaient changer. De plus il n'apparaît pas clairement comment les autres commissaires qui traitent des aspects extérieurs se situent par rapport au nou-

veau vice-président. De même, la présidence tournante conservera un rôle dans le Conseil des affaires générales et dans les formats des conseils sectoriels. La présidence supplée également le Haut Représentant en son absence. Le bateau aura donc plusieurs capitaines et les bonnes relations personnelles seront de rigueur. Le nouveau service de l'action extérieure qui combine les délégations de la Commission avec les membres du secrétariat du Conseil et les membres des gouvernements membres, devra faire tout son possible pour que l'UE parle à l'étranger d'une seule voix en couvrant le spectre complet de ses activités; mais comment tout cela sera intégré reste encore à être décidé. L'UE a, elle aussi, à présent, une personnalité juridique.

Il reste quelques questions pendantes sur l'aspect parlementaire.²¹ Au sein de l'UE, les deux plus importantes publications ont été le rapport de la présidence sur la PESD (aujourd'hui rebaptisée PSDC) et le document du Conseil sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC. A l'UEO, l'obligation pour le Conseil de remettre à l'Assemblée un rapport écrit annuel prenait la forme de deux rapports semestriels correspondant à chacune des présidences de six mois, mais dans la pratique, ces documents n'avaient que peu de valeur pratique et encore moins de valeur politique (parce que le Conseil de l'UEO ne s'était pas réuni depuis mai 2002 et que les rapports de la présidence étaient approuvés par une procédure de silence). Dans la PESC/PESD, le rôle de la présidence devrait disparaître et le Haut représentant présider le Conseil des affaires étrangères (qui devrait être séparé du Conseil des affaires générales). Elle devrait présenter un second rapport, seulement oral. Une partie de cette question de rapportage pourrait être surmontée par la volonté du Haut Représentant et des représentants spéciaux d'apparaître devant la (sous) commission du PE, mais le fait demeure que les parlements nationaux, qui contrôlent réellement la politique de défense, ne sont apparemment pas dans la boucle. Solana était bien au courant de ce problème et il avait nommé un représentant personnel pour les affaires parlementaires chargé de la liaison avec le PE et les parlements nationaux.

Le PE a l'intention d'organiser une conférence spéciale avec les présidents des parlements nationaux dans la première moitié de 2010 pour renforcer les liens entre le PE et les parlements nationaux. Une idée circule à Bruxelles sur la création d'un réseau permanent des commissions correspondantes du PE et des parlements nationaux pour conduire un dialogue pré-législatif visant à aider les parlements nationaux avec des sujets subsidiaires et un dialogue post-législatif destiné à améliorer la mise en œuvre et l'application du droit européen. L'une des questions ouvertes concerne la poursuite des conférences (séparées) des présidents des commissions des affaires étrangères et de la défense qui ne sont pas mentionnées dans le Traité de Lisbonne. Le COSAC, forum existant des commissions des affaires européennes, ne semblait pas enclin à s'engager dans les politiques étrangères, de sécurité et de défense.

²¹ Voir le rapport et les recommandations détaillés de Michael Hancock et Giacomo Santini, *EU and WEU Council Information on European Security and Defence Policy*, Doc. C/2059 de l'assemblée de l'UEO/AESD (2 décembre 2009).

Dernières remarques

La première partie de ce chapitre avait tiré quelques conclusions sur le rôle intrinsèque des militaires dans une société démocratique. Elle décrivait aussi la mutation de l'environnement de sécurité européenne et le besoin d'une politique complète de sécurité dans laquelle un soldat moderne a beaucoup de tâches à accomplir. L'accent mis sur le soutien de la paix nécessite un « soldat gardien » qui fonctionne à l'international comme la police à l'intérieur : il est sur la scène de l'instabilité, il dissuade par sa présence, mais, quand nécessaire, il a la capacité et la volonté d'appliquer la force pour la mise en œuvre de son mandat. De plus il doit le faire au sein de formations multinationales qui témoignent de la solidarité de la communauté internationale, réduisent les risques encourus par les pays participants et apportent de la sécurité par la coopération.

L'OTAN comme l'UE ont connu plusieurs vagues impressionnantes d'élargissement qui ont eu pour effet d'éviter une zone grise d'instabilité en Europe de l'est. Les deux processus se sont déroulés sur deux voies séparées, l'adhésion à l'OTAN précédant l'accession à l'UE. Les deux sont passées par des stages préparatoires qui ont remarquablement réussi. L'essentiel de l'Europe n'est plus divisé et la forme de la zone euro-atlantique semble être définie pour les décennies à venir. Si les choses vont bien, tous les pays balkaniques rejoindront les deux organisations. L'accession de la Turquie à l'UE est devenue plus problématique, mais serait dans l'intérêt des deux parties. L'élargissement de l'OTAN à l'est va se ralentir car il risque de produire plus de mauvais effets que de bons, surtout en raison de la montée du nationalisme en Russie. Les relations avec la Russie seront un sujet majeur au cœur du projet de nouveau concept stratégique pour l'OTAN. D'un côté il est sensé de mettre l'accent sur les intérêts mutuels comme l'énergie, la coopération et les problèmes en Afghanistan, en Iran et en Corée du Nord, mais de l'autre, il convient de résister à la pression russe sur les anciennes républiques soviétiques car elle limite leur droit à déterminer leur propre destinée. En ce sens, il sera important pour les parlements nationaux de discuter du traité de sécurité proposé par le président Medvedev pour voir si une relation constructive avec la Russie est possible. Sa formulation actuelle nécessitera des changements considérables pour le rendre acceptable. Une autre question majeure du concept stratégique est le devenir du rôle des armes nucléaires. La perspective d'Obama d'un monde dénucléarisé (sous conditions de strictes vérifications) est une vision à long terme qui excède le cadre de cinq à dix ans associé à ce type de concept. En tout cas il faudra bien dire quelque chose sur la fonction qu'il lui reste à présent, celle de dissuader d'autres puissances nucléaires d'employer des armes nucléaires. De plus, il semble possible de réduire plus encore le nombre d'armes nucléaires détenues par la Russie et les Etats Unis. Plus épineuse encore est la question du stationnement des armes nucléaires tactiques américaines en Europe, ce que les nouveaux membres de l'OTAN considèrent comme une expression, bien que symbolique, de la solidarité transatlantique. Des considérations similaires s'appliquent aux plans américains révisés pour des défenses contre les missiles balistiques. Finalement, la relation entre l'OTAN et l'UE devra s'améliorer. L'UE est capable d'utiliser les moyens de l'OTAN dans des opérations où l'ensemble de l'Alliance n'est pas engagé. Cet arrangement « Berlin plus » n'est toutefois utilisé qu'en Bosnie où l'UE mène l'opération Althea. La question de Chypre, un blocage, ne permet pas d'aller plus loin.

Alors que les relations entre le PE et l'Assemblée de l'UEO demeuraient tendues, les relations entre le PE et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN se sont améliorées, par la vertu de la délégation de parlementaires européens qui assistent aux sessions plénières et aux réunions des commissions deux fois par an. Paradoxalement, le Forum transatlantique a été fort bien considéré par les européens en dépit du débat sur la sécurité. Néanmoins, l'APO aura été incapable d'aboutir sur la question du contrôle parlementaire. La plupart, si ce n'est tous les membres, préfèrent le maintien de l'OTAN comme entité intergouvernementale avec un fort leadership américain.

L'UE est différente. Elle est engagée dans un processus d'union toujours plus resserré en appliquant une « méthode communautaire », qui donne à la Commission un droit d'initiative, au Conseil un créneau grandissant de vote majoritaire et la co-décision au PE. Du fait que les pouvoirs sont transférés des capitales nationales à Bruxelles, une telle co-décision parlementaire européenne devient nécessaire pour éviter des ruptures dans la surveillance. Un ministre national ne peut pas être tenu pour responsable dans son propre parlement s'il a été mis en minorité à l'UE. Dans la mesure où les affaires étrangères, de sécurité et de défense deviennent l'enjeu de décisions majoritaires, le contrôle parlementaire ne peut qu'être exercé au niveau européen, mais ce n'est pas encore pour demain. En fait, après la longue période de gestation du Traité de Lisbonne, il y a peu d'appétit pour négocier de nouvelles dispositions constitutionnelles. Si elles devenaient généralement souhaitables, elles pourraient figurer dans les prochains traités d'accession.

Tout en renforçant la stabilité pour les membres, l'élargissement crée à l'évidence de nouveaux problèmes en relation avec celles des nations qui ne remplissent pas – ou pas encore – les conditions d'accession. La maxime qui devrait s'appliquer ici, est de faire plus avec chacun, bien que ce ne soit pas nécessairement la même chose. De nouvelles formes de partenariat sont en train d'être développées et la notion de cercles concentriques correspondant aux différentes formes de coopération pourrait apparaître « Bruxelles-centrique », mais reste essentielle pour progresser. Evidemment, les processus d'élargissement de l'OTAN et de l'UE leur ont donné un volume plus important au sein d'autres organisations. On peut se poser la question de savoir si l'Europe est devenue sur-organisée étant donné le nombre de ses organisations, chacune d'entre elles possédant ses propres associations et partenariats. Idéalement, les assemblées parlementaires de l'OSCE et du Conseil de l'Europe devraient fusionner, avec l'ajustement nécessaire pour permettre à l'Amérique du nord de participer. Chaque entité doit continuer à examiner ses propres résultats et sa cohérence. Avec la mise en application du traité de Lisbonne, les choses vont changer, mais il est encore trop tôt pour dire dans quelle mesure. Ses clauses de solidarité, bien qu'ambitieuses, conduiront certains à prétendre que l'UEO est devenu redondant. Pourtant, le rôle d'élaboration du consensus d'une assemblée européenne de parlementaires nationaux versés dans les affaires de sécurité ne peut être remplacé par des réunions de présidents de commissions nationales.

La nature changeante de la sécurité qui lie les aspects externes et internes suscite l'intérêt du public, mais elle exige aussi beaucoup des parlementaires nationaux dont les principaux devoirs sont chez eux. Pourtant, chaque pouce de consensus atteint parmi eux est un progrès sur la voie de la stabilité et de sécurité pour notre continent tout entier.

Références

- Klaus von Beyme, *Parliamentary Democracy, Democratization, Destabilization, Reconsolidation* (Londres: Macmillan, 2000): 1789–1999.
- Stephen Blockmans, ed., *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects* (La Haye: T.M.C.Asser Press, 2008).
- Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy* (New York: Routledge, 2007).
- Gustav Däniker, "The Guardian Soldier: On the Nature and Use of Future Armed Forces," UNIDIR Research Paper No. 36 (Genève: UN Institute for Disarmament Research, 1995).
- Michael C. Desh, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999).
- Willem F. van Eekelen, *Debating European Security 1948–1998* (La Haye/Bruxelles: Sdu/CEPS, 1998).
- Willem F. van Eekelen, *From Words to Deeds: the Continuing Debate on European Security* (Bruxelles/Genève: CEPS/DCAF, 2006).
- Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Sydney: Allen and Unwin, 1993).
- Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (Oxford: Pall Mall Press, 1962).
- Bruce George, MP, et David J. Morgan, *Parliamentary Committees and National Security* (Londres, 1999).
- George T. Kurian, *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volumes 1 et 2 (Londres: Fitzroy Dearborn, 1998).
- Lawrence D. Longley et Roger H. Davidson, *The New Roles of Parliamentary Committees* (Londres: Frank Cass Publishers, 1998).
- David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View* (Armonk NY: M.E. Sharpe, 1994).
- Gert de Nooy, *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (La Haye: Kluwer Law International, 1996).
- Philipp Norton, *Parliaments and Governments in Western Europe* (Londres: Frank Cass Publishers, 1988).
- Jeffrey Simon, *NATO Enlargement and Central Europe: A Study in Civil-Military Relations* (Washington DC: National Defense University Press, 1996).
- Ravinder Pal Singh, *Arms Procurement Decision Making*, Vol. I and II (Oxford: Oxford University Press, 1998).
- Rapport de la commission sur la surveillance parlementaire, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable* (Londres: Vacher DoD Pub., 2001).

Annexe I

Pouvoirs, procédures et pratiques du contrôle parlementaire de la défense chez les Etats membres de l'OTAN ¹

Willem F. van Eekelen

PARTIE A: Structure et organisation des commissions

	1a. Nom original	1b. Nom français	2. Nombre de membres	3. Budget annuel	4. Personnel en soutien	5. Source de régulation
BEL	Commissie Voor de Landsverdediging / Commission de la Défense Nationale	Commission de la défense nationale	17		1	Rapport sur les propositions (RsP)
CAN	Attending Committee on National Defence and Veteran Affairs	Comité permanent de la sécurité nationale, de la défense et des anciens combattants	16		3	RsP et usages
TCH	Vybor Pro Obrano A Bezpecnost	Comité de défense et de sécurité	19		4	RsP
DAN	Forsvarsudvalget and Det Udenrigspolitiske Naevn	Commission de la défense et des affaires étrangères	17	€ 33.333	3	Constitution (Const), lois, RsP, usages
FRA	Commission de la défense nationale et des forces armées	Commission de la défense nationale et des forces armées	72	€ 130.000	11	Const, lois, RsP et usages

¹ Recherche menée en coopération avec le DCAF et NATO-PA. DCAF: Dr. Hans Born (directeur de projet), Mr. Matias Tuler (Assistant de recherche). NATO-PA: Dr. Wim van Eekelen, Ms. Svitlana Svetova.

ALL	Verteidigungsausschuss	Commission de la défense	38		8	Const, RsP et usages
GRE	Aiakhs Emitpomh eonikhs amynas kai eeotepikon ymoeseon	Commission permanente de la défense et des affaires étrangères	50		1	RsP
HON	Nemzetbiztonsagi Bizottsag	Commission nationale de sécurité	15	€ 4000	2	lois et RsP
ISL	-	-	-	-	-	-
ITA	Commissione Difesa della Camera dei Diputati	Commission de la défense (Chambre des députés)	43		4	Const, RsP et usages
LUX	Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense	Commission des Affaires Etrangères et Européennes et de la Défense	11		2	RsP
PB	Vaste Kamercommissie Voor Defensie	Commission permanente de la défense	30	Approx. €25.000	5	RsP
NOR	Stortinsets Forsvarskomite	Commission permanente de la défense	10		1	Const, RsP
POL	Komisja Obrony Narodowej	Commission de la défense nationale	18		3	Const, lois, RsP et usages
POR	Comissao de Defesa Nacional	Commission de la défense nationale	26		3	RsP
ESP	Comision de Defensa	Commission de la défense	40		4	Const, RsP, usages
TUR	Milli Savunma Komisyonu	Commission de la défense nationale	25	€130.000	3	RsP et usages
RU	Defence Committee	Commission de la défense	11		7	RsP et usages

PARTIE B: Procédures des commissions

	6. Réunions publiques	7. Réunions secrètes	8. Fréquence des réunions	9. Election du président	10. Président en fonction
BEL	O	O	1f/semaine	Les membres eux-mêmes et les partis politiques	19
CAN	O	O	2f/semaine	Les membres eux-mêmes	4½
TCH	O	O	2f/mois	Le parlement Les membres eux-mêmes	10
DAN	N	N	1 ou 2 fois/mois	Les membres eux-mêmes et les partis politiques	18
FRA	N	O	1f/semaine	Les membres eux-mêmes et les partis politiques	24
ALL	N	O	1f/semaine	Les partis politiques	22
GRE	N	O	Variable	Les membres eux-mêmes	25
HON	N	O	3f/month	Le Parlement	10
ITA	N	O	Plus de 2f/semaine	Les membres eux-mêmes	3
LUX	N	O	1ou2 f/mois	Les membres eux-mêmes	8
PB	O	O	1f/semaine	Les membres eux-mêmes	12
NOR	N	O	1f/semaine	Le parlement Les membres eux-mêmes	13
POL	O	O	3f/mois	Les membres eux-mêmes	9
POR	N	N	1f/semaine	Les membres eux-mêmes et les partis politiques	22
ESP	O	O	1ou 2f/mois	Les membres eux-mêmes	12
TUR	O	O	1ou2f/mois	Les membres eux-mêmes	1
RU	O	O	Plus d'1f/semaine	Les membres eux-mêmes	28

PARTIE B: Procédures des commissions (suite)

	11. <i>Membres réélus</i>	12. <i>Président Opposition</i>	13. <i>Critère d' Expertise</i>	14. <i>Discussion préalable</i>	15. <i>Rapports de la minorité</i>
BEL	13	N	O	O	O
CAN	5	N	N		
TCH	10	O	O	O	O
DAN	9	N	N	N	O
FRA	32	N	O	O	O
ALL		N		O	N
GRE	30	N	O	O	O
HON	0	O	N	O	O
ITA	6	N	N	O	O
LUX	10	N	N	O	O
PB	15	N	O	O	O
NOR	3	O	N	O	
POL	5	N		O	O
POR	9	N	O	O	O
ESP	12	N	O	O	O
TUR	N	N	N	N	O
RU	2	N	N	N	O

PARTIE C : Pouvoirs de la commission de défense

Le mouvement vers l'Union Européenne

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
16. la commission a des pouvoirs de contrôle (sur les militaires, l'exécutif, le budget, les enquêtes).	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	Aucun	oui
17. la commission a une fonction législative	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	non
18. initier la législation sur les questions de défense	Les 2	Comm.	Les 2	Parl.	Les 2	Parl.	Aucun	Comm.	Aucun	Parl.	Parl.	Les 2	Comm.	Aucun	Parl.	Les 2	Aucun
19. amender ou réécrire des propositions de loi de défense	Les 2	Les 2	Les 2	Les 2	Les 2	Comm.	Les 2	Comm.	Les 2	Parl.	Parl.	Les 2	Comm.	Comm.	Parl.	Les2	Parl.
20. interroger le ministre de la défense	Les 2	Comm.	Les 2	Les 2	Les 2	Comm.	Les 2	Comm.	Les 2	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Aucun	Les 2
21. convoquer le ministre de la défense devant la commission ou la plénière pour témoigner	Les 2	Comm.	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Les 2	Aucun	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Les 2	Les 2	Parl.
22. convoquer des militaires ou des fonctionnaires civils aux réunions de la commission pour témoigner	Les 2	Comm.	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Les 2	Comm.
23. convoquer des experts de la société civile (ONG Universités / Think Tanks) pour témoigner aux réunions de la commission	Les 2	Comm.	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.
24. obtenir des documents de la part du ministère de la défense et des militaires	Les 2	Comm.	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Aucun	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.
25. mener des investigations (enquêtes parlementaires) sur les questions de défense	Les 2	Comm.	Parl.	Les 2	Les 2	Comm.		Comm.	Aucun	Parl.	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.
26. organiser des auditions sur les questions de défense	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Les 2		Comm.	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.

27. L'assemblée plénière du parlement change-t-elle souvent les projets de loi soumis par la commission de défense parlementaire ?	non			non	non		oui		oui	oui	non	non		non	non		oui
--	-----	--	--	-----	-----	--	-----	--	-----	-----	-----	-----	--	-----	-----	--	-----

Les 2 – pouvoir de la commission et de l'assemblée plénière

Comm. – pouvoir de la commission

Aucun – pouvoir ni de la commission ni de l'assemblée plénière

Parl. – pouvoir de l'assemblée plénière du parlement

Nota: Les questions 16 et 17 sont introductives et l'on peut y répondre par oui ou par non. Les questions 18 à 26 montrent s'il s'agit d'un pouvoir de la commission de défense (*comm*), un pouvoir de l'assemblée plénière du parlement (*plen*), les deux (*les 2*) ou d'aucun d'entre elles (*aucun*). La question 27 est une question relative à la pratique et l'on peut y répondre par oui ou par non.

PARTIE D: Contrôle du budget des questions de défense

Est-ce que la commission de défense parlementaire et/ou le parlement (en séance plénière) disposent des procédures ou des pouvoirs suivants ?

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
28. Accès à tous les documents budgétaires de la défense	Les 2	Com	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Les 2	Les 2	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.	Plen.	Aucun
29. Droit d'amender et d'allouer les enveloppes budgétaires de la défense	Les 2	Com	Les 2	Plen.	Les 2			Comm.	Les 2	Plen.	Plen.	Les 2	Plen.	Comm.		Plen.	Aucun
30. Contrôle du budget de la défense par programmes	Les 2		Aucun	Plen.	Les 2	Comm.			Comm.	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	Aucun
31. Contrôle du budget de la défense par projets	Aucun		Aucun	Plen.	Les 2	Comm.			Aucun	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	Aucun
32. Contrôle du budget de la défense par poste budgétaire	Aucun		Aucun	Plen.	Comm.	Comm.			Comm.	Plen.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Plen.	Aucun
33. Droit d'approuver ou de désapprouver tout supplément aux propositions de budget de la défense	Les 2	Com	Plen.	Plen.	Les 2	Comm.		Plen..	Les 2	Plen.	Plen.	Les 2		Plen.	Les 2	Plen.	Plen.

PARTIE E: Pouvoirs concernant les missions de maintien de la paix

Est-ce que la commission de défense parlementaire et/ou le parlement (en séance plénière) approuvent les aspects suivants des missions de maintien de la paix?

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
34. Participation aux missions de maintien de la paix avant l'envoi des troupes à l'étranger?	Aucun	Aucun	Les 2	Les 2	Aucun		Aucun		Les 2	Aucun	Les 2	Plen.	Comm.	Aucun	Aucun	Plen.	Aucun
35. Mandat	Aucun	Aucun	Les 2	Les 2	Aucun	Les 2				Aucun	Les 2	Aucun	Aucun	Aucun		Aucun	Plen.
36. Budget		Aucun	Les 2	Plen.	Aucun	Les 2			Les 2	Aucun	Les 2	Plen.	Aucun	Aucun	Plen.	Aucun	Plen.
37. Risques pour le personnel militaire impliqué	Aucun	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Les 2				Aucun	Les 2	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun
38. Règles d'engagement	Aucun	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Comm.				Aucun	Les 2	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun
39. Commandement	Aucun	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Com.				Aucun	Les 2	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun
40. Durée de la mission	Aucun	Aucun	Les 2	Les 2	Aucun	Les 2				Aucun	Les 2	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun
41. Droit pour les membres de la commission de visiter les troupes déployées à l'étranger	Comm.	Les 2	Com.	Comm.	Comm.	Comm.	Comm.		Comm.	Aucun	Comm.	Comm.		Aucun	Comm.	Aucun	Comm.

PARTIE F: Pouvoirs concernant les acquisitions

Pouvoirs de la commission de défense et/ou de l'assemblée plénière

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
42. Le ministre de la défense a l'obligation de transmettre à la commission/parlement les informations détaillées sur les décisions en matière d'acquisition ...EUR (ou USD)	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Comm € 25 Mill			Aucun	Aucun	€ 50.000	Comm. € 0.8 Mill	Comm.		Aucun	Aucun	Comm.
43. La commission/parlement décide de tous les contrats ... EUR (or USD)	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Comm € 25 Mill			Aucun	Aucun	€ 50.000	Comm.	€ 28 Mill		Aucun	Aucun	Aucun
44. La commission/parlement est impliquée dans la spécification du besoin pour un nouvel équipement	Aucun	Comm.	Les 2	Aucun	Les 2	Comm.			Aucun	Aucun	Comm.	Aucun	Aucun		Aucun	Aucun	Aucun
45. La commission/parlement est impliquée dans la comparaison et la sélection d'un industriel et d'un produit	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Aucun				Aucun	Aucun	Comm.	Comm.	Aucun		Aucun	Aucun	Aucun
46. La commission/parlement est impliquée dans l'évaluation des offres de compensation	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Aucun				Aucun	Aucun	Comm.	Aucun	Aucun		Aucun	Aucun	Aucun

Comm. – power of the Committee; *Plen.* – power of the Plenary; *Both* – power of the Committee and the Plenary; *Neither* – neither a power of the Committee nor of the Plenary

PARTIE G: Pouvoirs concernant la Politique de Sécurité, Planification et Documents

Pouvoirs de la commission de défense et/ou de l'assemblée plénière

	BEL	CAN	TCH	DAN	FRA	ALL	GRE	HON	ITA	LUX	PB	NOR	POL	POR	ESP	TUR	RU
47. Politique de sécurité	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Les 2	Comm.		Plen.		Aucun	Comm.	Plen.	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun
48. Concept de défense	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Les 2	Comm.		Plen.		Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Comm.	Aucun	Aucun	Aucun
49. Concept de gestion de crise	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Aucun	Comm.		Comm.		Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Aucun	Aucun	Plen.	Aucun
50. Structure des forces / planification	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Aucun	Comm.				Aucun	Comm.	Comm.	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun
51. Stratégie militaire	Aucun	Aucun	Les 2	Aucun	Aucun	Comm.				Aucun	Comm.	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun	Aucun

Comm. – power of the Committee; *Plen.* – power of the Plenary; *Both* – power of the Committee and the Plenary; *Neither* – neither a power of the Committee nor of the Plenary

Annexe II – Rapport Général

Le Printemps arabe : Répercussions sur la sécurité Euro-Atlantique

Assen Agov – Rapporteur Général

Introduction

La vague inédite de protestations populaires connue sous le nom de « Printemps arabe » a semé un vent de transformation dans la région du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN). Alimentées par des difficultés socio-économiques depuis trop longtemps non résolues et exacerbées par la croissance démographique, les manifestations survenues en Tunisie en janvier 2011 ont été le point de départ d'une série de mouvements de protestation populaire connexes mais distincts, qui ont modifié le paysage politique et sécuritaire de la région. Le Printemps arabe a des répercussions considérables sur la sécurité euro-atlantique et présente plusieurs défis au regard de la politique de l'OTAN dans la région.

Le présent rapport décrit brièvement l'importance de la région MOAN pour la sécurité euro-atlantique, et s'intéresse à la politique menée par l'OTAN dans cette partie du globe. Il passe ensuite en revue l'éventail complexe de problèmes posés par le Printemps arabe à la communauté transatlantique et leurs conséquences pour la sécurité euro-atlantique. Le rapport se termine par un examen des réponses apportées jusque-là par l'OTAN et par la formulation de quelques recommandations préliminaires concernant les adaptations que l'Alliance peut apporter à sa politique.

L'importance de la région MOAN pour la sécurité Euro-Atlantique

Sa proximité géographique avec l'Europe et son statut de zone de transit pour le commerce mondial et les flux énergétiques sont les principales raisons pour lesquelles la région MOAN joue un rôle très important dans la sécurité euro-atlantique. Bien qu'ils ne représentent pas une menace militaire classique pour les Etats membres de l'OTAN, les pays de la région MOAN font peser divers types de menaces de nature plus complexe, comme par exemple l'interruption de l'approvisionnement énergétique, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (ADM).

La région MOAN est à la fois un fournisseur et une zone de transit de premier plan pour les ressources énergétiques mondiales. Le golfe Persique détient près de 60 % des réserves pétrolières mondiales connues, et représente une part importante des importations énergétiques totales de l'Europe et des Etats-Unis (respectivement quelque 20 et 17 %). Par

ailleurs, plusieurs pays d'Afrique du Nord – en particulier l'Algérie et la Libye – interviennent pour une grande part dans l'approvisionnement énergétique des pays européens (respectivement 14 % pour le gaz naturel et 9 % pour le pétrole brut). D'autre part, le Moyen-Orient possède plusieurs détroits majeurs (Suez, Bab el-Mandeb, Ormuz) qui jouent un rôle essentiel dans les flux énergétiques mondiaux, d'où l'enjeu transnational important que représente la sécurité maritime dans la région.

Hormis l'énergie, des liens économiques étroits unissent la zone euro-atlantique et la région MOAN. Si les exportations d'énergie et autres matières premières à destination de la zone euro-atlantique constituent l'essentiel des échanges, les pays européens – en particulier – réalisent d'importantes exportations de produits manufacturés vers la région. Les échanges commerciaux sont en déséquilibre : alors que l'UE ne réalise que 8 % de ses échanges avec la région MOAN, cette dernière enregistre 22 % avec l'UE. L'Union européenne représente 39 % des échanges des pays de la Méditerranée. Les pays de la zone euro-atlantique ont la ferme volonté de libéraliser davantage les échanges dans la région MOAN, et l'UE comme les Etats-Unis y ont mis en place des zones de libre-échange.

Les liens entre l'Europe et l'Afrique du Nord sont particulièrement étroits. En 2010, près de 2 millions de Marocains et 600 000 Algériens vivaient en Europe. Outre l'immigration légale, les pays de la Méditerranée représentaient en 2010 93 % de l'ensemble de l'immigration illégale vers l'Union européenne.¹ Si une faible proportion de cette immigration trouve son origine en Afrique du Nord, une grande partie provient en revanche de l'Afrique subsaharienne. Le risque de trafic illégal entre les deux rives de la Méditerranée est accru par l'augmentation des pressions économiques et environnementales qui pèsent sur les Etats subsahariens, déjà fragiles. La Méditerranée est donc perçue comme une source d'instabilité sous diverses formes : criminalité transnationale et trafic en tous genres (d'êtres humains, de stupéfiants et d'armes).

Sur le plan politique, les pays membres de l'OTAN participent de près à la résolution pacifique des conflits en suspens dans la région MOAN. Cela inclut notamment le conflit de longue date arabo-israélien/israélo-palestinien, ainsi que les rivalités et hostilités régionales latentes comme celles suscitées par les ambitions nucléaires iraniennes. Etant donné la forte imbrication des questions politiques au Moyen-Orient – en raison des liens sociétaux et politiques qui existent entre les pays – l'instabilité peut facilement traverser les frontières (comme dans le cas de l'insurrection au Sa'dah, Yémen du Nord, en 2009-2010, ou des guerres civiles en Libye et en Syrie en 2011). Les rivalités entre les pays de la région font courir le risque que la prolifération des armes nucléaires dans cette région ne déclenche une course aux armements qui, elle-même, augmente le risque que des ADM n'aboutissent entre les mains d'acteurs non étatiques et de groupes terroristes.

La politique de l'OTAN à l'égard de la région MOAN

The La politique de l'OTAN à l'égard de la région MOAN a véritablement commencé en 1994, au moment de l'instauration du Dialogue méditerranéen (DM) qui établit un cadre de partenariat avec l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie. Un partenariat « parallèle mais complémentaire », sous la forme de l'Initiative de coopéra-

¹ FRONTEX, *FRAN Quarterly*, Issue 3 (Warsaw: FRONTEX, 2011).

tion d'Istanbul (ICI), a été élargi en 2004 en faveur des membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG), Quatre des six pays du CCG – le Bahreïn, les Emirats arabes unis, le Koweït et le Qatar – participent à l'ICI. Le Sultanat d'Oman et l'Arabie saoudite n'en font pour l'instant pas partie. Le Dialogue méditerranéen et l'ICI fournissent un cadre propice à l'instauration de la confiance, à la transparence et à la coopération. Ces deux plates-formes – qui fournissent des espaces de discussion principalement bilatéraux, mais aussi multilatéraux – ont pour but de contribuer à l'effort de stabilisation de la région via une coopération concrète à la sécurité et une consultation politique, tout en instaurant un climat de compréhension mutuelle et de partenariat.

L'attention portée par le Dialogue méditerranéen et l'ICI à l'instauration concrète de la sécurité se manifeste de différentes manières : incitation à la réforme de la politique de défense, à l'amélioration des relations civilo-militaires, à l'interopérabilité militaire, à la modernisation des forces armées et à la défense civile. L'OTAN et ses partenaires de la Méditerranée organisent par ailleurs des consultations sur le terrorisme et la prolifération des ADM. Le Dialogue méditerranéen a commencé à donner des résultats tangibles au début des années 2000, suite à l'amélioration de la coopération dans le cadre de la lutte antiterroriste engagée après le 11 septembre 2001. L'une des réussites notables est le rôle actif de ces partenaires au cours de l'opération de l'OTAN *Active Endeavour*, dont le but était d'assurer la sécurité maritime en Méditerranée. Des réunions ministérielles ont commencé à avoir lieu régulièrement en 2004, et le nombre d'activités conjointes est passé de 60 en 1997 à 600 en 2007,² dans plus de 27 domaines différents allant de la lutte antiterroriste à des exercices conjoints. A l'opposé, l'ICI a eu du mal à décoller. Bien qu'ayant une moindre ambition, cette initiative n'a mené que 57 activités en 2008,³ dont presque toutes étaient militaires.

La coopération avec les partenaires du Dialogue méditerranéen et de l'ICI ne s'est développée que progressivement. Les obstacles à un partenariat plus approfondi sont à chercher à la fois du côté du contexte régional et de l'OTAN elle-même. Sur le plan régional, l'un des obstacles de taille est la composition à géométrie variable de ces programmes de partenariat, un certain nombre de pays (comme le Sultanat d'Oman, l'Arabie saoudite et la Libye) ayant jusque-là refusé d'y prendre part. Les rivalités régionales ont, elles aussi, empêché un rapprochement plus important entre les pays partenaires. Le climat de défiance entre les partenaires existants (surtout – mais pas uniquement – entre Israël et ses voisins) limite encore davantage la capacité de l'OTAN à créer un cadre sécuritaire régional. Qui plus est, la mise en oeuvre de la nouvelle politique de partenariat de l'OTAN telle que convenue par les ministres des Affaires étrangères à Berlin, en avril 2011, accuse un retard par rapport aux prévisions. C'est ce qui explique, entre autres raisons, que le nombre d'activités de partenariat, y compris celles du Dialogue méditerranéen et de l'ICI, demeure relativement limité. Sur le plan de la diplomatie publique, les populations locales connaissent peu de cho-

² Pierre Razoux, "The NATO Mediterranean Dialogue at a crossroads," Research Paper No. 35 (Rome: NATO Defence College, April 2008), http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ESDP/55304/ipublicationdocument_singledocument/5132f662-4514-4174-b0a3-e87b64c744e4/en/rp_35_eng.pdf.

³ Pierre Razoux, "What future for NATO's Istanbul Co-operation Initiative?," Research Paper No. 55 (Rome: NATO Defence College, January 2010), http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/112378/ipublicationdocument_singledocument/17c7202f-a80a-40cc-9a61-b20d8bf156e2/en/rp_55en.pdf.

ses, voire rien, sur l'Alliance. L'OTAN pâtit d'une mauvaise image auprès de l'opinion dans la région, où l'on pense parfois – à tort – qu'elle nourrit des ambitions régionales. Ce problème est exacerbé par certains critiques qui, dans ces pays, prétendent qu'en coopérant avec les gouvernements de la région, l'OTAN soutient leur régime autocratique.

Un autre problème est que les pays membres de l'Alliance s'appuient très peu sur l'OTAN pour concevoir leur politique à l'égard de la région MOAN. Dans le contexte général des relations diplomatiques, sécuritaires et économiques que ses membres entretiennent avec les pays de la région, l'OTAN – en tant qu'organisation – ne mobilise qu'une petite partie des efforts des Alliés. Ils élaborent en fait leur politique au niveau bilatéral. Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement de l'économie mais aussi du contexte politique plus général, l'UE a mis en place un vaste cadre de coopération.

Les pays partenaires peuvent adapter leur coopération avec l'OTAN en fonction de leurs propres besoins et intérêts. Le Dialogue méditerranéen et l'ICI fournissent des conseils bilatéraux et personnalisés sur la réforme de la défense, la budgétisation, la planification et les relations civilo-militaires. Les Etats membres peuvent participer à toute une série d'activités telles que la coopération entre militaires, les exercices de sécurité aux frontières, la formation à la lutte contre les trafics illicites et la planification civile d'urgence. Si les partenaires ont la possibilité de fixer le rythme de la coopération, leur intérêt pour un approfondissement des relations est parfois limité. La réforme du secteur de la sécurité et le contrôle démocratique des forces armées ne sont pas forcément considérés comme des priorités par les régimes autoritaires. Inversement, alors qu'Israël serait disposé à se rapprocher de l'OTAN, des considérations régionales ont limité ce partenariat. Comme l'a indiqué un haut responsable de l'OTAN : « En ce qui concerne l'OTAN, l'offre a toujours été plus abondante que la 'demande' dans la région MOAN ».⁴

Malgré cela, l'OTAN s'est bel et bien fait une place dans la région MOAN élargie par le biais de ses activités. Le nouveau Concept stratégique adopté à Lisbonne, en novembre 2010, prenait acte de l'importance des partenariats de manière générale, tout en indiquant qu'un nouvel élan serait insufflé au Dialogue méditerranéen et à l'ICI. A ce propos, l'OTAN a annoncé que la panoplie offerte par sa « boîte à outils » de coopération avec le DM et avec l'ICI serait élargie, passant de quelque 700 à plus de 1600 « activités ». Elle a d'ailleurs, grâce à ses missions de sécurité maritime en Méditerranée et dans la Corne de l'Afrique, ainsi qu'à son engagement en Iraq (via la mission de formation OTAN), apporté la preuve de sa crédibilité. De manière générale, les activités de l'OTAN dans la région ont été menées au cas par cas.

Les défis

Le Printemps arabe a, dans une certaine mesure, modifié les défis existants, mais il en a aussi créé d'autres qui peuvent avoir un impact sur la sécurité euro-atlantique. Les mêmes menaces – terrorisme, immigration illégale, insécurité énergétique et conflits religieux – restent d'actualité, mais le risque d'instabilité régionale est grandement accru dans le contexte actuel de transformation politique. Le Printemps arabe a déclenché un processus de transition politique, avec des crises simultanées dans des pays comme la Tunisie, l'Egypte, la Li-

⁴ Razoux, "The NATO Mediterranean Dialogue at a crossroads."

bye et la Syrie. A longue échéance, cette dynamique peut conduire à une amélioration de la sécurité et la stabilité régionales en obligeant les différents Etats de la région MOAN à résoudre les divers problèmes socio-économiques structurels de leurs pays. La mise en place de gouvernements plus légitimes et plus stables au Moyen-Orient accroît les chances de coopération avec l'Alliance sur plusieurs questions de sécurité.

Les difficultés sociales et économiques a long terme

L'un des motifs de préoccupation importants sur le long terme pour la sécurité euro-atlantique était autrefois – et est aujourd'hui encore – la fragilité intrinsèque de la plupart des Etats de la région. Comme l'indique le Rapport arabe sur le développement humain de 2009,⁵ les pays de la région sont confrontés à un ensemble de problèmes graves, tant sur le plan démographique (explosion du nombre de jeunes), économique (corruption, pauvreté) qu'environnemental (insécurité alimentaire et hydrique). Ces problèmes sont d'autant plus aigus que les pays, en particulier les plus pauvres, sont dans l'incapacité de les résoudre. L'aggravation des difficultés socio-économiques et du mécontentement politique a ébranlé la position des élites au pouvoir dans la région. A cet égard, l'un des facteurs d'explosion les plus puissants est le niveau inquiétant du taux de chômage chez les jeunes. Déployant des degrés divers d'autoritarisme, les pays de la région MOAN ont mis en place à la fois un système de cooptation et de coercition pour faire face au mécontentement.

Le renversement réussi des régimes arabes par les révolutionnaires de leurs pays a temporairement relégué à l'arrière-plan ces problèmes socio-économiques. Toutefois, ces derniers ne sont toujours pas réglés. Economiquement, les effets du Printemps arabe sur la région ont été inégaux, les pauvres devenant plus pauvres et les riches plus riches. L'instabilité dans les pays concernés par le Printemps arabe leur aurait coûté – selon le cabinet de consultants *Geopolicity* – 20 milliards de dollars en termes de manque à gagner sur le PIB, ainsi que 35,28 milliards au titre des dépenses publiques et de la baisse radicale des recettes. Cela dit, les hausses massives du cours du pétrole (+ 15 % en 2011) ont formidablement dopé le PIB des pays producteurs de pétrole ; mais, dans le même temps, la chute du tourisme a durement frappé les pays de la Méditerranée. Ces problèmes socio-économiques non résolus auront une influence cruciale sur les suites du Printemps arabe.

Le soutien aux transitions démocratiques

L'un des défis immédiats auxquels se trouve confrontée la communauté internationale est de trouver le moyen d'aider les pays qui ont réussi à opérer une transition politique à consolider leurs nouvelles structures démocratiques, et de chercher des solutions à ces problèmes structurels graves. En Tunisie comme en Libye, le régime répressif d'autrefois et les structures du pouvoir sous-jacentes ont été en grande partie détruits, et de timides mesures ont été prises pour mettre en place un nouveau système ouvert et démocratique. Toutefois, les nouvelles structures sont très fragiles et sujettes à l'instabilité. Si les partisans de l'ancien

⁵ UNDP, Regional Bureau for Arab States, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries* (New York: Regional Bureau for Arab States, UNDP, 2009), <http://www.arab-hdr.org/contents/index.aspx?rid=5>.

régime ont nettement perdu la bataille, les divisions qui règnent entre les révolutionnaires risquent de raviver le conflit. En Libye et en Tunisie, les élections réussies ont amoindri ce risque, mais le gouvernement de la Libye a beaucoup de mal à asseoir son autorité. Les assauts lancés contre le consulat des Etats-Unis à Benghazi, qui ont entraîné la mort de l'ambassadeur et de trois diplomates et mis en relief l'incapacité de l'Etat libyen à endiguer le chaos, ont également démontré l'existence d'un rejet du djihadisme de la part de l'opinion. Les manifestations d'opposition aux milices, de même que l'ultimatum lancé par le gouvernement à ces dernières pour qu'elles déposent les armes, sont des signes encourageants.

La consolidation de ces transitions politiques ne peut se faire sans un soutien extérieur. Ce soutien doit porter pour l'essentiel sur l'économie et la gouvernance, les vecteurs les plus appropriés étant des organisations telles que l'Union européenne ou les Nations unies. Le principal atout de l'OTAN est son aide à la réforme des forces de sécurité intérieures, et la mise en place d'un contrôle démocratique des forces armées. Ce besoin est particulièrement urgent en Libye, où les nombreuses milices en place suivent leurs propres lois.⁶ Pour arriver à une mainmise sur ces milices, les autorités libyennes auront besoin d'un appui pour procéder à leur désarmement, leur démobilisation et leur réintégration (DDR), mais cet appui peut s'avérer difficile à fournir. Bien que la Libye et la Tunisie soient les pays d'Afrique du Nord les plus susceptibles d'être prêts à coopérer avec l'OTAN, cette coopération sera limitée par la flambée de ferveur nationaliste qui a accompagné les révolutions. De façon plus générale, la poussée des partis islamistes lors des élections qui ont lieu dans l'ensemble de la région risque de représenter un nouvel obstacle à la coopération. La situation politique, quoique différente d'un pays à l'autre, révèle la force relative des partis islamistes, lesquels ne sont pas nécessairement favorables à une évolution vers un régime démocratique. Toutefois, s'il demeure que le réseau des Frères Musulmans s'efforce d'infléchir dans un sens qui lui est favorable le cours des événements, la poussée des partis islamiques classiques a suscité entre ces derniers une rivalité qui se reflète dans la présence de trois ou quatre modèles d'Islam politique. Malgré la complexité des événements qui ont marqué la région, les partis politiques qui évoluent en fonction de la transition devront finir par répondre aux aspirations de leurs peuples. Le risque d'une éruption de violence à fondement politique existe mais ce risque s'estompe s'il y a un processus politique pour guider la transition dans les pays concernés.

En Egypte et au Yémen, ce soutien est beaucoup plus difficile à fournir, car la transition politique y a été incomplète. Bien que la vague ininterrompue de protestations ait réussi à renverser et à rendre illégitime une partie de l'ancien régime, elle n'est pas parvenue, dans aucun de ces deux pays, à chasser les élites et les institutions politiques et économiques de l'Etat, profondément enracinées. En Egypte, l'ex-président Hosni Moubarak et son entourage immédiat ont été destitués. L'armée égyptienne a cependant pris le contrôle du processus de transition, par l'intermédiaire du Conseil suprême des forces armées (CSFA). L'ouverture d'un espace démocratique a été surveillée de près, avec une campagne électorale interminable et inefficace. Les élections se sont soldées par une poussée des partis islamistes, mais elles n'ont pas réussi à ébranler le pouvoir du CSFA. Des événements si-

⁶ Amnesty International, *Militias Threaten Hopes for New Libya* (London: Amnesty International Publications, 2012).

milaires ont eu lieu au Yémen, où le régime en difficulté d'Ali Abdullah Saleh a perdu le contrôle et s'est laissé aller à la violence pour écraser les mouvements de protestation. Bien qu'un accord de transition ait été signé entretemps, le processus de transition est dominé par les élites au pouvoir et vivement critiqué par de larges pans de la société yéménite. A ce jour, l'Egypte comme le Yémen se trouvent dans une impasse – entre régime militaire et transition démocratique – sans qu'aucun calendrier n'ait été clairement établi.

Le Printemps arabe fait également sentir ses effets dans les pays du Golfe, une région qui, du fait de son rôle éminent au sein de l'économie mondiale, est au centre de l'attention de l'Alliance. Les tensions continues entre l'Iran et ses voisins, et l'Iran et la communauté internationale à propos de son programme nucléaire rendent la sécurité dans la région encore plus instable. Qui plus est, la militarisation croissante de la région inquiète, et tout particulièrement, l'intérêt toujours plus marqué que portent l'Iran et ses voisins à l'acquisition de composantes technologiques sous-tendant les missiles balistiques. A ce jour, les signes avant-coureurs d'un « Printemps arabe » sont restés rares dans la région à l'exception du Bahrein ; cependant, la situation pourrait se dégrader dans certains pays du Golfe. Les manifestations au Bahrein ont été réprimées avec l'aide de l'Arabie saoudite, et les dirigeants sunnites du Bahrein ont accusé l'Iran d'avoir fomenté les mouvements de protestation, menés par les chiites, qui ont éclaté dans le royaume en février 2011. Dans l'ensemble, les monarchies du Golfe ont paré aux effets du Printemps arabe en ouvrant toutes grandes les vannes de l'aide sociale, mais aussi en promettant des réformes modérées. Il n'empêche que les ressources financières des Etats du Golfe ont, elles aussi, leurs limites, ce qui porte à s'interroger sur l'avenir d'une telle démarche. A l'occasion de la visite au Qatar de la Sous-commission sur les partenariats de l'OTAN en mars 2012, Salman Shaik s'est dit d'avis qu'il est urgent de moderniser le contrat social dans le Golfe.

Problèmes liés à la transition : insécurité, xénophobie et zones de non-droit

Ces transitions au point mort posent des problèmes particuliers, car elles ont renforcé l'instabilité politique et aggravé les difficultés socio-économiques. C'est le cas en Egypte et au Yémen qui risquent de sombrer dans la violence à grande échelle. Le caractère inachevé de la rupture avec l'ancien régime empêche l'émergence d'un nouveau système car certains acteurs du passé continuent d'exercer le pouvoir politique et économique. La transition est entre les mains d'anciennes élites, ce qui contribue pour une grande part à la mise à l'écart des mouvements de protestation qui les ont portées au pouvoir. Parallèlement, la ferveur nationaliste et la xénophobie sont en plein essor, ce qui alimente les violences à caractère confessionnel (émeutes à Maspéro en Egypte, violences salafistes-zaydistes au Yémen). Un autre aspect particulièrement préoccupant pour la sécurité euro-atlantique est l'augmentation de l'activité terroriste au sein des mouvements de protestation. En Egypte, le Sinaï devient de plus en plus une zone de non-droit, avec une population bédouine de plus en plus insoumise : outre les attentats perpétrés à la frontière en septembre 2012, l'oléoduc entre l'Egypte et Israël a fait l'objet de 15 attaques à la bombe en 2011, et les enlèvements d'étrangers sont en augmentation. La situation est plus extrême au Yémen, où le gouvernement a perdu son autorité – certes limitée – dans de grandes parties du pays. L'armée est

faible et divisée, tandis que l'ancien président Saleh conserve un pouvoir avec lequel il faut compter en dépit de son remplacement par son ancien vice-président, M. Hadi, élu en février 2012. Al-Qaïda dans la péninsule Arabique (AQPA) a profité de la situation pour lancer une série d'attaques de faible ampleur, dont des attentats-suicides, contre les troupes gouvernementales de même que contre des oléoducs et des gazoducs, allant même jusqu'à s'emparer d'un territoire dans le sud du pays. Le Sud, aliéné économiquement et politiquement, pourrait se tourner vers l'Iran pour un soutien extérieur, tandis que le Nord doit subir l'insurrection des rebelles houthis. Quant au président Hadi, ne disposant pas d'un soutien réel au sein de la population, il fera tout son possible pour unifier un pays profondément divisé. En dépit de l'initiative de dialogue national pour la réconciliation lancée par le président Hadi, la situation au Yémen est particulièrement préoccupante et il n'est pas exclu que le pays bascule dans la guerre civile.

L'effondrement du régime libyen s'est immédiatement répercuté sur la stabilité de la zone du Sahel, qui englobe certaines régions de la Mauritanie, du Sénégal, du Mali, du Burkina Faso, du Niger, du Tchad, du Soudan et de l'Erythrée. Le Sahel se caractérise par ses zones arides faiblement peuplées et d'une grande pauvreté. Il est confronté aux sécheresses chroniques et à l'insécurité alimentaire, à la faiblesse du contrôle de l'Etat, à la porosité des frontières, au trafic de drogue, aux clivages frontaliers impliquant des groupes ethniques et à la présence de factions rebelles entretenant des liens avec le régime libyen. Le flux non maîtrisé d'armes ultramodernes en provenance de la Libye, y compris de missiles sol-air, a intensifié l'insécurité dans le Sahel. La montée en puissance d'acteurs non étatiques a déstabilisé le Nord du Mali, où un coup d'Etat militaire en mars 2012 a été suivi de la proclamation de l'indépendance par le mouvement touareg. Le climat actuel d'instabilité ouvre par ailleurs au mouvement AQMI (al-Qaïda au Maghreb islamique) de nouvelles possibilités de renforcement de sa base de pouvoir dans la région. Ce mouvement, qui trouve son origine dans la guerre civile algérienne des années 90 sous le nom de Groupement salafiste pour la prédication et le combat, s'est montré actif en Algérie, au Mali, en Mauritanie et au Niger au cours des dernières années, revendiquant des attentats-suicides, des assassinats de membres des forces de sécurité et des enlèvements de ressortissants étrangers. Qui plus est, la zone sahélienne est devenue la route préférée pour le trafic illégal de stupéfiants entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe, ce qui sape encore davantage le contrôle gouvernemental déjà faible de larges bandes de ladite zone.

Aiguillonnée par la vulnérabilité du Sahel aux menaces transnationales, l'Union africaine a demandé l'appui du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) en vue d'une intervention de la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) au Mali. La coopération régionale, essentielle à la stabilisation de la région, avait pâti des tensions qui marquaient celle-ci, mais aussi de la rareté des ressources et de la mauvaise organisation, sans compter les barrières linguistiques et juridiques. Afin de tenter d'affronter les menaces pour la sécurité émanant d'AQMI et de la rébellion touareg, l'Algérie, le Mali, la Mauritanie et le Niger ont constitué, en 2009, le Comité d'Etat-major opérationnel conjoint (CEMOC). Cependant, suite aux frictions existantes entre les pays, les négociations portant sur la structure de commandement du CEMOC se sont enlisées, si bien que les engagements pris en matière de coopération concrète sont disparates. Dans ce contexte, les Etats-Unis ont récemment appelé les pays d'Afrique à mettre leurs forces en commun en s'inspirant du mo-

dèle de l'OTAN afin de combattre, notamment, les menaces terroristes. L'OTAN pourrait offrir un soutien logistique et une expertise au renforcement des capacités du CEMOC et de la CEDEAO. L'instabilité dans le Sahel fait encore ressortir la nécessité d'un appui de la communauté internationale, et de l'OTAN en particulier, au processus de désarmement, démobilisation et réintégration en Libye. L'Alliance atlantique pourrait promouvoir la coopération pratique et le renforcement de la confiance en élargissant le Dialogue méditerranéen, qui comprend déjà l'Algérie et la Mauritanie mais qui n'englobe pas à ce jour la Libye.

Le conflit en Syrie, la prolifération des armes légères et la radicalisation islamiste

Le déchaînement de violence en Syrie et en Libye représente la menace la plus sévère pour la sécurité euro-atlantique. Ces conflits militarisés surgis du Printemps arabe ont entraîné une grave prolifération des armes et des groupes armés. Celle des armes légères s'est considérablement accrue, la Libye – en particulier – étant à la fois un pays d'origine et de destination de ces armes. Lors des premières phases du conflit en Libye, le Qatar et d'autres pays se sont laissés aller à équiper les milices anti-Kadhafi avec des armes sophistiquées, afin de contrebalancer la supériorité matérielle des forces pro-Kadhafi. Aujourd'hui, le conflit terminé, des milliers de missiles antiaériens portatifs ont disparu, et sont peut-être déjà aux mains de groupes terroristes. Les capacités libyennes en matière d'ADM sont en grande partie connues, mais la gravité de la situation a attiré l'attention du Conseil de sécurité des Nations unies (résolution 2017 du CSNU de 2011). L'intensification des soulèvements en Syrie a également entraîné une augmentation des flux d'armes et de combattants en provenance d'Iraq et du Liban. L'hypothèse selon laquelle ces conflits pourraient profiter à des groupes terroristes a été émise. Al-Qaida a essayé de s'infiltrer en Syrie (le mouvement est accusé d'avoir commis plusieurs attentats-suicides et une série d'attentats à la bombe à Alep en février 2012). Les salafistes djihadistes ont pris de l'importance non seulement en Syrie, mais aussi au Liban, au Yémen et en Libye. En cas d'effondrement du régime syrien, on ne sait pas ce qu'il adviendrait de l'important arsenal détenu par le pays, notamment de ses stocks d'armes chimiques et biologiques. Israël s'est déjà inquiété de l'éventuel transfert de ces arsenaux au groupe militant libanais Hezbollah. Fin juillet 2012, le régime syrien a menacé d'utiliser ses armes chimiques et biologiques pour repousser une agression étrangère. Certains pays alliés de l'OTAN (les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France) ont menacé d'avoir recours à la force si des armes chimiques et biologiques étaient utilisées contre des civils ou si elles tombaient entre les mains de groupes terroristes.

Suite au vote de la résolution 1973 du CSNU, l'OTAN est intervenue en Libye pour protéger les civils et neutraliser la supériorité matérielle de Kadhafi, donnant ainsi l'avantage au Conseil national de transition. Quant à la Syrie, diverses options d'intervention internationale ont été étudiées publiquement, mais aucune stratégie concrète n'a pour l'instant été arrêtée. La Russie et la Chine continuent malheureusement de s'opposer à tout projet d'élaboration d'une résolution catégorique du CSNU qui pourrait exercer une pression supplémentaire sur le gouvernement syrien. Bien que le CSNU ait condamné à l'unanimité les massacres de mai 2012 à Houla, la démission de Kofi Annan, envoyé spécial de l'ONU et de la Ligue arabe, a mis en exergue l'impossibilité d'une phase de transition négociée tant que le CSNU

demeurera divisé. Le régime el-Assad est toujours hostile à toute idée de réforme – fusse-t-elle minime – et continue de faire un usage brutal de la force à l'encontre de son peuple. La brutalité de la répression gouvernementale à l'encontre de la population ainsi que l'accélération des défections, y compris de hauts responsables, indiquent bien que ce régime, dans sa forme actuelle, est intenable. Cependant, le clan el-Assad continue de bénéficier du soutien des minorités alaouite et chrétienne, notamment parce que celles-ci craignent que le chaos et la violence confessionnelle ne succèdent au régime d'el-Assad. L'opposition est divisée et, sauf revirement de l'armée syrienne ou perte des appuis extérieurs du régime, on peut s'attendre à une poursuite des affrontements et du bain de sang dans le pays. Selon des estimations prudentes, on dénombre jusqu'ici une vingtaine de milliers de morts avec davantage de victimes au mois de juillet 2012 qu'au cours de toute l'année 2011, et au moins 1,5 million de Syriens déplacés à l'intérieur.

L'attention accordée par la communauté internationale à la situation en Syrie traduit la profonde inquiétude suscitée par les implications d'une guerre civile ouverte. Alors que la situation continue de se détériorer en Syrie, le risque de voir la chute du régime d'el-Assad entraîner l'éclatement du pays suscite une inquiétude croissante. D'ores et déjà, certains signes avant-coureurs laissent présager l'apparition, dans le nord de la Syrie, d'une entité kurde contrôlée par des factions entretenant des liens étroits avec le Parti des Travailleurs du Kurdistan (PKK). La poursuite du conflit et le clivage de plus en plus profond dû au caractère confessionnel attestent du risque croissant de généralisation de l'instabilité dans la région. Les tensions entre Israël et l'Iran se combinent désormais avec l'instabilité en Syrie, proche allié de l'Iran et pilier de « l'axe de résistance » dirigé par l'Iran et auquel adhère le Hezbollah, autre ennemi d'Israël.

Avec la chute du régime el-Assad, un nouvel équilibre des forces pourrait s'établir, en Syrie, entre Sunnites et Chiites. Il pourrait remodeler le paysage politique au Liban et, selon toute probabilité, fragiliser encore la transition en Iraq.⁷ La Jordanie, quant à elle, est également vulnérable au risque de propagation de l'instabilité à travers ses frontières. Ainsi, le flux de réfugiés et d'éléments radicalisés pourrait augmenter le malaise au sujet des promesses de réformes non tenues du roi Abdallah et conduire à des troubles intérieurs.⁸ Le fait que l'opposition syrienne n'est pas unifiée complique encore le tableau. Actuellement, la rivalité entre les différentes factions est exacerbée par un clivage d'ordre régional et confessionnel, mais aussi par la prolifération des voies d'approvisionnement en armes, en argent et en composantes logistiques.⁹

Les réponses de L'OTAN au Printemps arabe

De manière générale, le Printemps arabe a conduit à un regain d'attention de l'OTAN en direction de la région. Malgré les signes de mécontentement populaire dans un certain nom-

⁷ Michael Young, "Challenges for Syria's Neighbors," Interview (Council on Foreign Relations, 26 July 2012), <http://www.cfr.org/syria/challenges-syrias-neighbors/p28745>.

⁸ Daniel L. Byman and Kenneth M. Pollack, "The Syrian Spillover: Is anyone prepared for the unintended consequences of the war for Syria?," *Foreign Policy*, 10 August 2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/10/the_syrian_spillover#sthash.Oz1bPdR8.AvHbMoz6.dpbs.

⁹ Joseph Holliday, *Syria's Maturing Insurgency* (Washington: Institute for the Study of War, 2012), available at <http://www.understandingwar.org/report/syrias-maturing-insurgency>.

bre de pays de la région MOAN – comme l’attestaient les protestations, conflits violents et manifestations de radicalisation, principalement en Algérie, en Arabie saoudite, en Egypte et au Yémen –, le Printemps arabe a pris tout le monde par surprise. La propagation rapide des premiers soulèvements en Tunisie et en Egypte a laissé à l’Alliance peu de possibilités de réaction. Hormis le fait d’appeler les régimes autoritaires et les mouvements de protestation à cesser d’utiliser la violence, l’OTAN a surtout joué un rôle d’observateur passif. L’escalade du conflit en Libye et l’usage impitoyable de la force par le régime Kadhafi ont toutefois modifié la donne. Ayant reçu l’aval des Nations unies, suite au vote de la résolution 1973 par le Conseil de sécurité, l’OTAN a lancé peu de temps après l’opération *Protecteur unifié*. Les premières opérations aériennes de destruction, menées par une coalition dirigée par les Etats-Unis, ont commencé le 19 mars 2011. Elles ont ensuite été placées sous le commandement de l’OTAN le 27 mars 2011, et se sont achevées 222 jours plus tard, le 31 octobre de la même année.

Le cas de la Libye représente à de nombreux égards un accroissement important du rôle de l’OTAN dans la région MOAN, car c’est là qu’a eu lieu la première intervention de l’Alliance, avec l’aide de partenaires régionaux. Malgré les réserves exprimées au sein de l’OTAN, l’opération *Protecteur unifié* a été approuvée car elle était avalisée par un mandat de protection des civils du Conseil de sécurité des Nations unies et bénéficiait de l’appui politique de la Ligue arabe.

L’opération *Protecteur unifié* se composait de trois volets : mettre en place un embargo sur les armes, faire respecter une zone d’interdiction aérienne et protéger les civils en Libye. Concernant les deux premiers points, et malgré quelques lacunes, l’opération a été un succès pour l’OTAN. En fin de compte, les frappes aériennes de l’OTAN ont bel et bien permis de donner l’avantage aux forces anti-Kadhafi, ce qui a contribué à la protection des civils libyens. Bien que difficile à atteindre, un consensus s’est finalement dégagé au sujet de l’opération. La zone d’interdiction aérienne et le blocus maritime en Libye ont été mis en place et contrôlés sans donner lieu à beaucoup de débat, les alliés européens en assumant la principale responsabilité. Le constat d’insuffisances dans le domaine des stocks de munitions à guidage de précision, du renseignement, de la surveillance et du ravitaillement en vol a obligé les Etats-Unis à venir en aide à leurs alliés européens. La structure de commandement intégré de l’OTAN est parvenue à gérer de façon transparente, en plus des contributions des 14 pays membres participants à l’opération, celles de quatre autres pays partenaires. Lors de la récente visite à Doha de la Sous-commission sur les partenariats de l’OTAN, le rapporteur a été informé que les officiers militaires qataris travaillant avec l’Etat-major allié au centre de commandement de l’opération à Naples avaient été extrêmement impressionnés par leur proche collaboration avec leurs partenaires alliés et par les capacités de l’OTAN. Cette dernière n’a, quant à elle, subi aucune perte au cours de l’opération et les dommages collatéraux ont été limités. Il n’empêche que les affirmations de l’OTAN selon lesquelles sa campagne aérienne n’aurait fait aucune victime civile ont été vivement critiquées,¹⁰ des allégations faisant état d’au moins 72 victimes civiles. Bien qu’ayant reconnu

¹⁰ C.J. Chivers and Eric Schmitt, “In Strikes on Libya by NATO, an Unspoken Civilian Toll,” *New York Times*, 17 December 2011, available at http://www.nytimes.com/2011/12/18/world/africa/scores-of-unintended-casualties-in-nato-war-in-libya.html?pagewanted=all&_r=0.

qu'il y avait eu des erreurs de tirs, l'OTAN continue de nier qu'il y ait eu quelque perte civile que ce soit. En mars 2012, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a relevé que l'OTAN n'avait pas fait tout le nécessaire pour éclaircir la question des victimes civiles.¹¹ Or, début mars 2012, la Commission internationale d'enquête sur la Libye – qui dépend du Conseil précité – a conclu que l'OTAN « avait mené une campagne de grande précision en faisant preuve d'une incontestable volonté d'éviter toute perte parmi la population civile ».

Le conflit qui s'éternise en Syrie et la répression brutale par le régime des mouvements de protestation de l'opposition représentent un important sujet d'inquiétude pour la communauté internationale. Compte tenu de l'emplacement central du pays et de l'existence de lignes de faille communes dans la région, le risque de contagion est très élevé. Quelques signes sont déjà manifestes au Liban, aussi bien dans les régions frontalières qu'à Damas/Beyrouth, où des groupes pro- et anti-el-Assad se sont à plusieurs reprises affrontés. Ce risque de conflit est amplifié par une tendance simultanée – mais sans lien – à l'intensification des tensions entre l'Iran et Israël au sujet des ambitions nucléaires iraniennes. Ces deux pays s'inquiètent d'un changement de régime à Damas et le Hezbollah pourrait jouer un rôle intermédiaire essentiel en cas de contagion entre le conflit israélo-iranien et les soulèvements en Syrie. Si un conflit éclate entre Israël et l'Iran, ou si l'intervention extérieure s'intensifie en Syrie, il sera très important, pour la sécurité euro-atlantique, d'enrayer le processus.

Le spectre de la guerre civile et le risque d'extension du conflit accroissent les possibilités d'une intervention internationale en Syrie. La crise des réfugiés a provoqué de fortes pressions sur ses voisins, sur la Turquie en particulier. C'est la raison pour laquelle la communauté internationale devrait chercher les moyens de répondre à cette crise humanitaire à l'intérieur des frontières syriennes. Cela étant, et bien que l'idée d'une intervention soit actuellement débattue au niveau international, le régime syrien a jusqu'à présent bénéficié du soutien de l'Iran et de la Russie sous la forme de moyens financiers et de livraisons d'armes, ainsi que de troupes dans le cas de l'Iran. Le secrétaire général de l'OTAN, M. Rasmussen, a affirmé à plusieurs reprises que l'OTAN n'envisageait pas d'intervenir en Syrie.¹² L'OTAN, tout en condamnant énergiquement le régime el-Assad pour le recours à la force brutale contre sa population, a adopté une attitude de prudence à l'égard de la Syrie : c'est ainsi qu'après que la Syrie eut abattu au mois de juin un avion à réaction de l'armée de l'air turque, le Conseil de l'Atlantique Nord a avancé à pas comptés, se réunissant dans le cadre de l'article 4 et non de l'article 5 du Traité pour condamner cet acte. Cette position pourrait bien être maintenue, à moins que la communauté internationale – et les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, en particulier la Russie et la Chine – ne change d'avis. Outre les réticences politiques, des préoccupations d'ordre militaire constituent un frein à une telle intervention. Sur le plan matériel, l'armée et la défense aérienne de la Syrie sont beaucoup plus fortes et imposantes que celles de la Libye, ce qui laisse peu de chances pour que l'opération militaire puisse se solder par un faible nombre de victimes. Qui plus

¹¹ MacFarquhar, Neil, "U.N. Faults NATO and Libyan Authorities in Report," *New York Times*, 2 March 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/03/world/africa/united-nations-report-faults-nato-over-civilian-deaths-in-libya.html>.

¹² Josh Rogin, "NATO Chief: Intervention just won't work in Syria," *Foreign Policy*, 1 March 2012, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/02/29/nato_chief_intervention_just_won_t_work_in_syria.

est, la situation complexe et évolutive sur le terrain, avec notamment l'incursion de groupes terroristes antioccidentaux, constitue un autre obstacle de taille à une intervention internationale. Le rapporteur désire faire remarquer que l'inaction de la communauté internationale, face à la tragédie qui se déroule sous ses yeux, a des répercussions sur le plan humanitaire comme sur la sécurité.

L'éventail des options permettant de façon réaliste de mettre fin à la violence en Syrie est limité. La mise en place de sanctuaires protégés le long des frontières turque et jordanienne nécessite d'obtenir, au préalable, une résolution du CSNU et de disposer de forces terrestres ainsi que d'une solide défense aérienne pour imposer la zone d'interdiction de survol. Quant à l'application d'un embargo pour contrecarrer les livraisons d'armes en provenance de la Russie et de l'Iran, elle impliquerait aussi que l'on dispose de forces terrestres et navales.¹³ Selon les informations qui circulent, certains pays, dont des membres de l'OTAN, apporteraient déjà un appui sous forme non létale aux forces de l'opposition. On dit même que d'autres pays, comme le Qatar, fourniraient secrètement un soutien sous forme létale à l'opposition dans le but d'influer sur l'équilibre des forces.¹⁴ Il conviendrait que l'aide soit canalisée de manière à encourager l'unification de l'opposition ainsi que la mise en place de structures de gouvernance capables de gérer les flux de ressources provenant de l'extérieur.¹⁵ Une incertitude continue existe quant aux options que retiendrait la communauté internationale en vue de stabiliser la Syrie, si et quand la transition devait s'amorcer. On pourrait, entre autres, envisager de dépêcher une mission ONU de stabilisation afin d'imposer un cessez-le-feu, peut-être avec un soutien logistique limité de l'OTAN – mais encore faut-il qu'une telle mission fasse l'objet d'une requête de la Syrie appuyée par la Ligue arabe. Une autre priorité serait de lancer une opération terrestre afin de confisquer l'important arsenal chimique de la Syrie.¹⁶ Il demeure qu'en l'absence d'une vision claire, basée sur l'ouverture, de ce que sera la Syrie post-el-Assad, l'étape de la transition risque de plonger le pays dans le chaos.

L'OTAN doit intensifier sa coopération et renforcer ses partenariats dans la région. L'Alliance envisage un réaménagement du Dialogue méditerranéen et de l'ICI, et essaiera d'institutionnaliser ses liens de coopération avec le CCG. Elle a aussi approfondi ses relations avec les pays membres du CCG, dont certains ont participé à l'opération *Protecteur unifié* et/ou fourni un précieux appui politique et militaire.

L'OTAN a, par ailleurs, renforcé et amélioré sa collecte de renseignement dans la région, ce qui lui permettra d'être plus en mesure d'agir. L'Alliance a proposé son aide aux pays en transition sous la forme de contributions aux diverses réformes ; cela comprend

¹³ Markus Kaim, "Crisis in Syria: Possibilities and Limits of Military Intervention," *SWP Comments* 11 (German Institute for International and Security Affairs, March 2012), http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C11_kim.pdf.

¹⁴ Kenneth M. Pollack, "How, When and Whether to End the War in Syria," *The Washington Post*, 10 August 2012, www.washingtonpost.com/opinions/how-when-and-whether-to-end-the-war-in-syria/2012/08/10/6089d526-e0dd-11e1-a421-8bf0f0e5aa11_story.html.

¹⁵ Holliday, *Syria's Maturing Insurgency*.

¹⁶ IISS, "Unease grows over Syria's chemical weapons," *Strategic Comments* 25 (20 August 2012), <http://www.iiss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2012-bb59/unease-grows-over-syrias-chemical-weapons-4510>.

notamment des conseils sur les questions constitutionnelles relevant du domaine civilo-militaire, une formation sur les droits humains, une aide à la restructuration des armées et la destruction sécurisée des stocks d'armes. Comme indiqué plus haut, une nouvelle intervention, du style de celle menée en Libye, est peu probable ; une coopération entre militaires est une voie plus prometteuse, en particulier dans les pays en transition que sont la Tunisie et la Libye. Petit à petit, les révolutions réussies permettront peut-être de faire tomber les obstacles à la coopération.

Cela étant, la possibilité que l'OTAN joue un rôle est limitée. Le Printemps arabe n'a rien changé aux difficultés de l'Alliance à jouer un rôle plus proactif dans la région. Une certitude est que l'offre de l'OTAN dans la région est toujours supérieure à la demande. Pour citer un exemple, la proposition soumise par l'OTAN de fournir une aide à la réforme du secteur de la sécurité et un soutien à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration des milices est restée jusqu'ici lettre morte. Cela s'explique en partie par la réticence des gouvernements encore fragiles à travailler avec l'Alliance à une période où les passions nationalistes sont vives. Mais cela veut dire aussi que l'OTAN a encore une mauvaise image dans la région.

Le Printemps arabe a mis en exergue plusieurs des problèmes rencontrés par les programmes de partenariat de l'OTAN, notamment le Dialogue méditerranéen et l'Initiative de coopération d'Istanbul. L'un des problèmes est qu'un certain nombre des partenaires actuels et potentiels de l'Alliance ne sont pas des démocraties libérales. Un aspect indéniable est que l'OTAN coopère également avec des pays partenaires dont les pratiques politiques intérieures ne cadrent pas avec les valeurs démocratiques libérales qui demeurent le fondement de son identité. Le nouveau Concept stratégique appelle à un élargissement et un approfondissement des partenariats de l'OTAN ; elle doit donc travailler avec des partenaires qui ne partagent pas nécessairement ses valeurs de base. Bien qu'il soit incontestable que les progrès en matière de démocratie doivent être salués et bien qu'un certain nombre de pays membres de l'OTAN aient annoncé leur intention de soutenir la réforme démocratique et le développement économique dans la région MOAN, c'est en fin de compte à chaque pays partenaire de l'OTAN qu'il incombe de décider de la manière dont il compte participer sur le plan politique et économique. L'OTAN n'a pas à exiger, et encore moins à initier, des réformes de grande envergure, que ce soit dans le domaine politique, économique ou autre. Cela dit, il serait important que, lors de ses prochaines initiatives de partenariat, l'Alliance accorde une plus grande priorité aux préoccupations des populations de la région en matière de sécurité. De surcroît, il existe un tel manque d'informations officielles sur l'ampleur de la coopération de l'OTAN avec chacun des pays du Dialogue méditerranéen et de l'ICI qu'un effort accru de transparence est un moyen utile d'améliorer l'image de l'OTAN dans la région.

D'autre part, en raison de leur mauvaise image dans la région, l'OTAN et ses pays membres doivent faire très attention à ne pas donner l'impression qu'ils imposent des programmes d'assistance aux pays partenaires actuels et potentiels de la région. Il appartient aux pays partenaires du Dialogue méditerranéen et de l'ICI de définir le niveau de coopération qui convient.

Pour autant, l'OTAN a un important rôle à jouer eu égard à la stabilisation et la sécurisation de la région MOAN. Ainsi, comme indiqué précédemment, l'opération *Protecteur unifié* a montré que le Dialogue méditerranéen était la seule initiative de sécurité régionale qui fonc-

tionne. Peu à peu, le dialogue politique et la coopération pratique apportés par le Dialogue méditerranéen et l'ICI peuvent accroître la compréhension mutuelle et contribuer à la stabilité. L'une des méthodes pour accroître l'utilité du Dialogue méditerranéen et de l'ICI pourrait consister à établir une déclaration commune des intérêts partagés à partir des concepts nouveaux et élargis de la sécurité, en tenant compte des risques conventionnels et non conventionnels, ainsi que des questions politiques, économiques, sociales et culturelles.

Actuellement, les pays de la région MOAN ont plus besoin d'une assistance économique et technique, et les mieux placés pour la fournir sont des organisations comme les Nations unies et l'Union européenne. L'OTAN devrait se concentrer sur les questions de sécurité. Il est essentiel que la communauté internationale et les pays membres de l'OTAN viennent en aide aux démocraties chancelantes de la région MENA, et ce en dépit de la crise économique et financière qui se poursuit.

Conclusions

Le Printemps arabe a entraîné des changements considérables dans la région et place l'Alliance transatlantique face à une série de défis et de possibilités. Il est essentiel que les deux aspects de cet événement soient pris en compte : l'OTAN doit, d'une part, saisir les chances qui s'offrent à elle et, d'autre part, être prête à relever les défis en matière de sécurité.

L'une des plus grandes possibilités offerte par le Printemps arabe est l'évolution des sociétés vers l'ouverture. L'émergence dans la région MOAN de nouvelles démocraties partageant les valeurs de l'OTAN doit être saluée et il est dans l'intérêt de la communauté euro-atlantique – pour sa sécurité – d'essayer de guider les Etats de la région vers la mise en place de sociétés stables et ouvertes. Il est également évident que la région continuera de compter un grand nombre de régimes autoritaires. L'OTAN a annoncé qu'elle étendra et approfondira ses partenariats dans la région, dans certains cas avec des pays qui ne partagent pas ses valeurs.

A cet égard, le renforcement du partenariat de l'OTAN avec les Etats du Golfe génère en soi des problèmes. Trouver un équilibre entre l'aide aux transitions démocratiques et la poursuite de la coopération avec des pays qui cherchent à empêcher cette transition sur leur propre territoire ne sera pas chose facile. D'autre part, il est important de se souvenir, lors de la recherche de solutions, que le Printemps arabe n'est en aucun cas terminé. Bien qu'un grand nombre de pays de la région MOAN n'aient pas connu de vastes mouvements de protestation, il est encore tout à fait possible que ces mouvements prennent de l'ampleur. En Jordanie et en Algérie, en particulier, les populations sont en ébullition et connaissent les mêmes problèmes socio-économiques graves (chômage des jeunes et corruption) que ceux qui ont causé la chute des régimes voisins.

Les défis ne manqueront pas. En plus de son soutien à la démocratisation, l'OTAN doit être prête à intervenir en cas d'instabilité régionale. C'est ce qu'elle a fait en Libye, mais la mission n'y est pas terminée. Le pays aura besoin de plusieurs années d'aide extérieure pour que la situation d'agitation post-révolutionnaire se stabilise ; l'OTAN doit se tenir prête, si on le lui demande, à apporter son aide. La crise en Syrie entre dans sa deuxième année et tout indique qu'elle va se poursuivre. L'OTAN a annoncé qu'elle n'envisageait pas de jouer un rôle dans ce pays. S'il est peut-être sage de s'abstenir d'agir, surtout en l'absence

de plan ou de mandat approprié, il est tout aussi important que l'Alliance mette au point des plans d'urgence au cas où une intervention deviendrait inévitable.

S'agissant d'autre part des révolutions en Libye, en Egypte et au Yémen, leur issue est encore très incertaine. Le risque d'un retour à la violence est grand, surtout si la situation politique n'évolue pas. L'OTAN n'a aucun rôle à jouer dans le règlement de ces crises politiques, mais elle doit être consciente des menaces annexes que représente une crise violente prolongée. Des zones de non-droit ont fait leur apparition suite au chaos politique et, au sein de ces zones, les dangers que représentent la prolifération des armes et les groupes terroristes sont considérables. Le sort des armes libyennes et syriennes – en particulier chimiques, biologiques et nucléaires – est une source de préoccupation. Il est probable que la situation en Syrie continuera de se dégrader, et rien n'indique que le régime d'el-Assad mettra fin à la répression brutale qu'il inflige aux civils innocents et aux violations les plus abjectes des droits humains. Le conflit syrien est en train d'acquérir rapidement une double dimension confessionnelle et internationale. Cependant, les conditions ne semblent guère réunies, tant que le CSNU reste divisé, pour une opération conduite par l'OTAN sur le modèle de l'intervention en Libye. L'unanimité au sein de la communauté internationale est capitale pour résoudre la crise syrienne. Il incombe aux pays membres de l'OTAN de faire converger leurs efforts diplomatiques afin de persuader les deux membres permanents du CSNU d'imposer un embargo économique rigoureux à la Syrie et d'intensifier l'isolement politique de son régime.

Dans la région MOAN, le processus de transformation entame une deuxième phase, décisive et ardue ; en effet, les pays qui la composent doivent affronter d'innombrables défis, et notamment de graves difficultés économiques et sociales. Le Printemps arabe a remodelé de façon positive l'image projetée par la région, démontrant que les pays arabes sont capables d'entreprendre des réformes politiques et gouvernementales. Toutefois, les attentes ainsi suscitées dans le monde occidental quant aux développements liés au Printemps arabe pourraient céder le pas à de frustrantes déceptions, compte tenu notamment de l'ampleur des défis économiques et sociaux à surmonter. Il appartient à la communauté internationale et aux pays membres de l'OTAN de faire preuve de patience et de réfréner leurs espoirs de voir le Printemps arabe instaurer sans délai la démocratie et l'amélioration des conditions de vie pour l'ensemble de la population, tout en se considérant comme partie intégrante du processus de transition et en maintenant le dialogue avec les pays concernés. Comme déjà mentionné, il faut que l'OTAN continue de proposer aux Etats en transition des trains de réformes dans le cadre de l'assistance dispensée, même si certains pays de la région MOAN pourraient marquer le pas avant de les accepter, leur réticence tenant notamment à deux facteurs : la traversée houleuse que représente la phase de transition en cours, et le fait que l'adhésion à l'OTAN ne fait pas partie de leur horizon, du moins pour le moment. Il conviendra donc de veiller avec le plus grand soin à ce que l'assistance occidentale aux démocraties naissantes de la région MOAN ne soit pas perçue comme une ingérence ou comme l'imposition d'un moule occidental.

Les changements en cours dans la région MOAN auront des implications en matière de sécurité pour la communauté euro-atlantique. Ils auront notamment des répercussions sur les intérêts de l'OTAN en ce qui concerne la non-prolifération nucléaire, la lutte contre le terrorisme, la sécurité énergétique et, de manière plus générale, la mise en place d'un ordre

international pacifié ; d'où la nécessité d'une coordination politique entre les Alliés pour stabiliser la région. La démarche n'est pas facile, à la fois en raison de la concurrence entre les institutions (principalement entre l'UE et l'OTAN) ainsi que des profondes divergences d'opinion qui apparaissent parfois entre les Etats membres. L'Alliance n'est jamais que l'un des acteurs – bien qu'important – des initiatives transatlantiques dans la région ; c'est en fin de compte à ses Etats membres de déterminer quel type de rôle elle doit jouer. Le rapporteur espère que les Alliés se mettront d'accord pour faire un usage plus intensif et plus judicieux de ce que l'OTAN a à offrir en tant qu'organisation, afin de coordonner leurs politiques de la défense et de la sécurité à l'égard des pays de la région.

Bibliographie

Aaron, David, Frederic Wehrey, and Brett Andrew Wallace, *The Future of Gulf Security in a Region of Dramatic Change: Mutual Equities and Enduring Relationships*, Technical report (Santa Monica: RAND Corporation, 2011), www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/2011/RAND_CF293.pdf.

Amnesty International, *Militias Threaten Hopes for New Libya* (London: Amnesty International Publications, 2012).

Borgomano-Loup, Laure, *NATO's Mediterranean Dialogue and the Istanbul Co-operation Initiative: Prospects for Development*, NATO Research Paper No. 21 (Rome: NATO Defence College, 2005).

Byman, Daniel L., and Kenneth M. Pollack, "The Syrian Spillover: Is anyone prepared for the unintended consequences of the war for Syria?," *Foreign Policy*, 10 August 2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/10/the_syrian_spillover#sthash.Oz1bPdR8.AvHbMoz6.dpbs.

C.J. Chivers and Eric Schmitt, "In Strikes on Libya by NATO, an Unspoken Civilian Toll," *New York Times*, 17 December 2011, available at http://www.nytimes.com/2011/12/18/world/africa/scores-of-unintended-casualties-in-nato-war-in-libya.html?pagewanted=all&_r=0.

Cody, Edward, "From France, an Urge to Intervene in Syria," *The Washington Post*, 11 September 2012, available at http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/from-france-an-urge-to-intervene-in-syria/2012/09/10/4c83c936-fb24-11e1-8adc-499661afe377_story.html.

Crane, Keith, Steven Simon, and Jeffrey Martini, *Future Challenges for the Arab World: The Implications of Demographic and Economic Trends*, Technical report (Santa Monica: RAND Corporation, 2011), www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2011/RAND_TR912.pdf.

François, Isabelle, *NATO Partnerships and the Arab Spring: Achievements and Perspectives for the 2012 Chicago Summit* (Washington D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 2011), www.ndu.edu/press/lib/pdf/trans-perspectives/CTSS-TransPers-1.pdf.

Freeman, Chas W., Jr., "The Arab Reawakening: Strategic Implications," *Middle East Policy* 18:2 (Summer 2011): 29-36.

FRONTEX, *FRAN Quarterly*, Issue 3 (Warsaw: FRONTEX, 2011).

Holliday, Joseph, *Syria's Maturing Insurgency* (Washington: Institute for the Study of War, 2012), available at <http://www.understandingwar.org/report/syrias-maturing-insurgency>.

International Institute for Strategic Studies (IISS), "NATO steps up the pace in Libya," *IISS Strategic Comments* 17:5 (june 2011): 1-3.

International Institute for Strategic Studies (IISS), "Unease grows over Syria's chemical weapons," *Strategic Comments* 25 (20 August 2012), <http://www.iiiss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2012-bb59/unease-grows-over-syrias-chemical-weapons-4510>.

Isaac, Sally K., *NATO and Middle East and North Africa (MENA) Security: Prospects for Burden Sharing*, Forum Paper (Rome: NATO Defence College, March 2011).

Jones, Peter, "Structuring Middle East Security," *Survival* 51:6 (January 2010): 105-122.

Kaim, Markus, "Crisis in Syria: Possibilities and Limits of Military Intervention," *SWP Comments* 11 (German Institute for International and Security Affairs, March 2012), www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C11_kim.pdf.

Legrenzi, Matteo, "NATO in the Gulf: Who is Doing Whom a Favor?," *Middle East Policy* 14:1 (Spring 2007): 69-75.

MacFarquhar, Neil, "U.N. Faults NATO and Libyan Authorities in Report," *New York Times*, 2 March 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/03/world/africa/united-nations-report-faults-nato-over-civilian-deaths-in-libya.html>.

Malmvig, Helle, *A New Role for NATO in the Middle East? Assessing Possibilities and Barriers for an Enhanced Mediterranean Dialogue* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008).

Masala, Carlo, and Peter Faber, *The Istanbul Co-operation Initiative: Possible Next Steps Ahead* (Rome: NATO Defence College, 2005).

Matteo, Legrenzi, "NATO in the Gulf: Who is Doing Whom a Favor?," *Middle East Policy* 14:1 (Spring 2007): 69-75.

Miller, Aaron D., "The Winners and Losers of Syria's Civil War," *Foreign Policy [blog]* (8 August 2012).

Nerguizian, Aram, *Instability in Syria: Assessing the Risks of Military Intervention* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2011), http://csis.org/files/publication/111213_SyriaMilitaryIntervention.pdf.

Niedermeier, Pia, "The Transformation of the Middle East and the Future of NATO's Partnerships," *SWP Comments* 35 (Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011), www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C35_ndm_ks.pdf.

Oxford Analytica, "Embattled Syrian regime determined to fight on," *The Oxford Analytica Daily Brief*, 23 July 2012, <https://www.oxan.com/display.aspx?ItemID=DB177109>.

Oxford Analytica, "Kurdish autonomy bid could divide post-Assad Syria," *The Oxford Analytica Daily Brief*, 29 August 2012, <http://www.oxan.com/display.aspx?ItemID=DB177924>.

Perthes, Volker, "Europe and the Arab Spring," *Survival* 53:6 (December 2011 – January 2012): 73-84.

Pollack, Kenneth M., "How, When and Whether to End the War in Syria," *The Washington Post*, 10 August 2012, http://www.washingtonpost.com/opinions/how-when-and-whether-to-end-the-war-in-syria/2012/08/10/6089d526-e0dd-11e1-a421-8bf0f0e5aa11_story.html.

Razoux, Pierre, "The NATO Mediterranean Dialogue at a crossroads," Research Paper No. 35 (Rome: NATO Defence College, April 2008), <http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ESDP/>

55304/publicationdocument_singledocument/5132f662-4514-4174-b0a3-e87b64c744e4/en/rp_35_eng.pdf.

Razoux, Pierre, "What Future for NATO's Istanbul Co-operation Initiative?," Research Paper No. 55 (Rome: NATO Defence College, January 2010), http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/112378/publicationdocument_singledocument/17c7202f-a80a-40cc-9a61-b20d8bf156e2/en/rp_55en.pdf.

Razoux, Pierre, "How to revitalize the dialogue between NATO and the Maghreb countries," Research Paper No. 64 (Rome: NATO Defence College, December 2010), [http://www3.carleton.ca/csds/eventdetails/razoux/RP%2064%20\(english\)1.pdf](http://www3.carleton.ca/csds/eventdetails/razoux/RP%2064%20(english)1.pdf).

Rogers, Paul, "The Jihadist Element in Syria and its Implications," Briefing (London: Oxford Research Group, 28 August 2012), http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/paul_rogers_monthly_global_security_briefings/jihadist_element_syria_and_its_implicatio.

Rogin, Josh, "NATO Chief: Intervention just won't work in Syria," *Foreign Policy*, 1 March 2012, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/02/29/nato_chief_intervention_just_won_t_work_in_syria.

Santis, N. D., "NATO's Outreach to and Co-operation with Mediterranean Countries through the Mediterranean Dialogue," *Panorama* (2010): 139-143.

Sedra, Mark, *Security Sector Transformation in North Africa and the Middle East*, Special Report (Washington D.C.: United States Institute of Peace, 2011), http://www.usip.org/sites/default/files/resources/SR_296.pdf.

Springborg, Robert, "The Precarious Economics of Arab Springs," *Survival* 53:6 (December 2011 – January 2012): 85-104.

Stevens, Paul, "The Arab Uprisings and the International Oil Markets," Briefing Paper (London: Chatham House, 2012), <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/bp0212stevens.pdf>.

Ulrichsen, Kristian C., "The Geopolitics of Instability in the Horn of Africa and the Arabian Peninsula," *Middle East Policy* 18:2 (Summer 2011): 120-135.

UNDP, Regional Bureau for Arab States, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries* (New York: Regional Bureau for Arab States, UNDP, 2009), <http://www.arab-hdr.org/contents/index.aspx?rid=5>.

Youngs, Richard, *The EU and the Arab Spring: from munificence to geo-strategy*, Policy Brief (Madrid: FRIDE, 2011), <http://www.fride.org/publication/950/the-eu-and-the-arab-spring:-from-munificence-to-geo-strategy>.

Young, Michael, "Challenges for Syria's Neighbors," Interview (Council on Foreign Relations, 26 July 2012), <http://www.cfr.org/syria/challenges-syrias-neighbors/p28745>.

Annexe III – Rapport Général

Consolider les révolutions en Afrique du Nord

Ulla Schmidt – Rapporteuse Générale

Introduction

La vague de soulèvements populaires qui a déferlé, en 2011-2012, sur la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) est un événement phare dans l'histoire du monde. Des régimes apparemment inébranlables sont tombés en Tunisie, en Egypte, en Libye et au Yémen, tandis que les gouvernements d'autres pays arabes – Maroc, Algérie, Jordanie, Liban, Arabie saoudite, Koweït, Bahreïn et Oman – ont été contraints de faire des concessions, certaines de pure forme et d'autres substantielles. Le Printemps arabe a profondément modifié la région et, fait plus important, a offert aux hommes et aux femmes qui y vivent la possibilité de construire des sociétés plus ouvertes à tous, plus équitables et plus prospères. Le Printemps arabe est toutefois loin d'être achevé, le monde entier ayant aujourd'hui les yeux rivés sur la Syrie.

On peut d'ores et déjà tirer certaines conclusions sur les répercussions du Printemps arabe. Le présent rapport porte sur les trois pays d'Afrique du Nord – Tunisie, Egypte et Libye – où les révolutionnaires ont réussi à renverser les régimes en place. Un bref aperçu de l'évolution de la situation en Algérie et au Maroc sera également présenté. La phase post-révolutionnaire est extrêmement vulnérable : il s'agit de démanteler et de remplacer les anciens systèmes politiques tout en évitant un vide institutionnel. Il est très rare que les révolutions ne se traduisent pas par une certaine déception ou désillusion ; on ne peut écarter la possibilité d'un réveil contre-révolutionnaire.

Si le Printemps arabe offre une nouvelle chance aux populations de la région, il donne aussi à l'Europe et à l'Alliance la possibilité de repenser et d'améliorer leur relation avec cette région. Il est de l'intérêt de la communauté euro-atlantique d'aider les pays d'Afrique du Nord à ce stade fragile de la transition post-révolutionnaire, et de soutenir leurs efforts visant à créer un Etat en mesure de répondre aux attentes des citoyens et d'assurer la protection des droits humains et des libertés démocratiques fondamentaux.

Il faut avant tout s'efforcer de répondre aux aspirations et aux attentes des jeunes qui ont joué un rôle crucial dans les soulèvements. Les jeunes constituent la majorité des sociétés arabes ; ils sont instruits et connectés entre eux grâce à Internet et aux téléphones portables. Or, ils étaient privés de perspectives et dans l'impossibilité de gagner un salaire décent alors que la corruption et les privilèges permettaient aux élites de l'ancien régime d'amasser des fortunes. Il faut aujourd'hui tendre la main aux jeunes des pays arabes qui, à

l'avenir, seront nos interlocuteurs politiques. Alléger le chômage, notamment des jeunes diplômés, doit être vu comme une priorité.

Un autre enjeu crucial est l'égalité des genres : la possibilité de garantir et d'élargir les droits des femmes et de faire en sorte qu'elles soient dûment associées à la transition post-révolutionnaire sera l'épreuve de vérité pour les nouveaux gouvernements de l'après-révolution. Tous les progrès accomplis dans ce domaine détermineront, dans une large mesure, l'attitude de la communauté euro-atlantique envers les nouveaux systèmes politiques dans la région MOAN.

La percée des forces islamistes sunnites rigoristes – le plus souvent associées au mouvement salafiste – est une conséquence importante des révolutions arabes qui mérite une analyse en profondeur. Qu'il s'agisse de prédication et de préservation de la société ou d'actions plus directes sous forme de djihadisme, le salafisme a un dénominateur idéologique commun : le retour aux pratiques des pieux ancêtres (*salaf*). Les salafistes prônent l'application directe de la loi de la charia. Dépourvu de projet économique concret ou de doctrine sociale, leur programme est avant tout axé sur l'interprétation de la doctrine religieuse, le système éducatif et le statut des minorités et des femmes. Les salafistes sont les forces les plus anti-occidentales des pays arabes, et les attaques meurtrières qui ont éclaté dans toute la région contre les occidentaux en septembre 2012 seraient le fait de sympathisants des salafistes. Pour autant, on aurait tort d'assimiler ces auteurs de troubles et ces terroristes à l'ensemble du mouvement salafiste : la plupart des salafistes déplorent la violence. Hormis les répercussions sur les relations avec l'Occident, la montée du salafisme peut avoir de lourdes conséquences sur les relations intra-régionales et creuser le fossé entre le bloc des pays musulmans sunnites et le groupe des pays menés par l'Iran. Sur le plan de la politique interne, il s'agit avant tout de savoir si les forces salafistes doivent être associées ou exclues du processus politique normal.

Les membres de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) qui ont suivi de près le Printemps arabe ont souligné à plusieurs reprises leur volonté de tendre la main et d'aider les forces démocratiques qui se font jour dans la région MOAN. La nature exacte et l'ampleur de cette aide doivent être définies avec prudence, en fonction des sensibilités de ces pays face à toute ingérence étrangère dans leurs affaires. Le fait que les experts n'ont pas été capables de prévoir le tour qu'allaient prendre les événements du Printemps arabe montre les limites de notre compréhension de la région. Par conséquent, la communauté euro-atlantique ne doit pas se considérer comme un mentor ; il faut aborder la région avec davantage d'humilité et de modestie. Il est également important de rester objectif et d'éviter toute rhétorique de la peur et de la défiance à l'égard de cette région fragile.

Tandis que les conséquences socio-économiques et sur le plan de la sécurité régionale du Printemps arabe seront traitées par d'autres commissions concernées de l'AP-OTAN, ce rapport s'attache à l'évolution politique interne de l'Afrique du Nord, y compris la création et la fonction des structures provisoires de l'Etat, les processus électoraux, l'émergence de nouveaux acteurs politiques ainsi que les questions de l'Etat de droit et des droits humains. Selon la rapporteure, si la plupart des changements apportés par les révolutions sont opportuns et positifs, notamment en termes de responsabilité accrue du gouvernement envers les citoyens, la communauté internationale doit surveiller de près la tournure des événe-

ments dans la région et réagir avec fermeté si les libertés politiques, l'égalité des genres ou autres droits humains fondamentaux venaient à être menacés.

Tunisie : Un modèle à suivre?

Transition politique

La rapidité avec laquelle un régime apparemment fort s'est effondré est ce qui caractérise la révolution tunisienne : le président Zine el-Abidine Ben Ali a démissionné et a fui le pays moins d'un mois après qu'un vendeur de fruits, Mohammed Bouazizi, dans un geste spectaculaire, se soit immolé par le feu.

Avant la « révolution du jasmin », l'Etat policier à parti unique, celui du président Ben Ali, était jugé relativement stable. Il offrait un contrat social de biens matériels en échange du contrôle politique. De fait, d'après l'Indice de développement humain, la Tunisie était l'une des économies de la région qui se développait le plus rapidement dans les années 80 et 90, en grande partie grâce à des politiques économiques fondées sur les mécanismes de marché et à des relations étroites avec la communauté européenne.

Toutefois, les avancées sociales n'ont pas suivi le rythme des progrès économiques. La corruption généralisée, le népotisme, la pauvreté et la montée en flèche du chômage des jeunes (plus de 25 % en 2011) régnaient dans le pays. Le niveau d'instruction chez les jeunes était assez élevé, rendant encore plus frustrant le manque de perspectives. La plupart des profits économiques étaient distribués parmi les membres de la nouvelle élite qui étaient souvent étroitement liés aux familles de Ben Ali et de sa femme Leila Trabelsi. La croissance économique réelle des zones rurales était très limitée ou inexistante.¹

L'immolation de Mohammed Bouazizi a été décisive car elle s'est produite dans un climat de frustration et de mécontentement généralisé de la population. Les manifestations pacifiques de solidarité ont pris de l'ampleur et se sont multipliées, se concentrant de plus en plus sur des préoccupations d'envergure nationale : la corruption et la justice face à l'incompétence de l'Etat. Les manifestants formaient un groupe hétérogène, composé de jeunes, de syndicalistes et de représentants de divers groupes politiques et sociaux.

Les tout premiers mois de l'après-révolution ont été tumultueux, marqués par une division incertaine du pouvoir entre institutions officielles du gouvernement et nouvelles forces révolutionnaires. En mars 2011, un gouvernement semi-technocratique, réduit à sa plus simple expression, a été formé sous la direction de Caïd Essebsi, homme politique de l'ère pré-Ben Ali, dans le but de préserver les institutions en place, de maintenir l'économie en marche, et de préparer l'élection d'une Assemblée constituante – organe chargé de décider de la réforme constitutionnelle. Cette approche technocratique, à pas comptés, est parvenue à restaurer l'ordre.

Les premières élections véritablement démocratiques, tenues en octobre 2011, ont offert aux électeurs un choix énorme de possibilités. Les élections qui, dans l'ensemble, se sont déroulées sans incident ont été remportées haut la main par le parti islamiste Ennahda (41 % des sièges). Ennahda a formé une coalition avec deux partis laïques de centre-gau-

¹ Deutsches Orient-Institut, *Der Arabische Frühling: Auslöser, Verlauf, Ausblick* (Berlin: Deutsches Orient-Institut, September 2011).

che. Des représentants de ces deux partis ont été élus président de la Tunisie (Moncef Marzouki) et président du parlement (Mustapha Ben Jaafar) ; tandis que le poste de Premier ministre, le plus influent, est allé à un représentant d'Ennahda, Hamadi Jebali. Les principaux responsables du parti de Ben Ali, le Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD), n'ont pas été autorisés à se présenter. Au lendemain des élections de l'Assemblée constituante, la transition tunisienne s'est engagée dans la phase institutionnelle.

En août 2012, le projet de la nouvelle Constitution a été présenté au public. L'Assemblée constituante devrait l'approuver d'ici au mois de février 2013. Hormis la question de la loi de la charia et de l'égalité des genres, les pouvoirs de la présidence seront probablement au centre des débats : alors qu'Ennahda préfère renforcer la position d'un Premier ministre, les libéraux sont en faveur d'un modèle axé sur le président. Si la nouvelle Constitution est approuvée comme prévu, les nouvelles élections législatives se tiendront le 20 mars 2013.

Principales parties prenantes et lignes de fracture

De tous les pays secoués par le Printemps arabe, la Tunisie est, à bien des égards, le mieux placé pour mener avec succès sa transition démocratique et ce, en raison de sa petite taille, d'une économie plus forte et d'une homogénéité sur le plan ethnique et religieux (98 % sont des musulmans sunnites). La Tunisie est également dotée d'une société civile moderne, de syndicats forts et les droits des femmes sont relativement bien protégés. Par ailleurs, la rupture avec le passé a été plus nette et les clivages qui pourraient déstabiliser le pays sont moins nombreux. La petite clique de Ben Ali a fui le pays et, après la confusion des premiers mois qui ont suivi la révolution, ceux qui lui étaient étroitement associés se sont soumis au nouveau système. Des divisions importantes entre les forces politiques et sociales existent néanmoins dans le pays et pourraient faire dérailler le processus de transition.

La crise économique qui a frappé l'ensemble du pays au lendemain de la révolution accentue d'autant plus les clivages socio-économiques entre les régions prospères du littoral et les régions plus pauvres de l'intérieur du pays. En fait, ce qui distingue la révolution tunisienne est qu'elle a commencé dans la province et n'a gagné que plus tard la capitale et d'autres grandes villes. La Tunisie est confrontée aujourd'hui à une situation économique très difficile qui, à bien des égards, est pire que celle qui régnait avant la révolution. En outre, l'instabilité en Libye a fragilisé le commerce bilatéral et a provoqué des problèmes de réfugiés en Tunisie. Le chômage a également progressé. Des réformes économiques en faveur de la croissance et de la création d'emplois ont été adoptées. Si l'on prévoit une croissance modérée de 3,5 % pour l'année 2012, ces mesures ne donneront pas de résultats appréciables avant un certain temps.² Il est à noter que les partis politiques qui ont fait de bons scores dans les régions de l'intérieur ont mis les questions sociales et de développement régional au centre de leur campagne ; s'ils ne remplissent pas leurs promesses, des réactions violentes populistes pourraient éclater.

Quoi qu'il en soit, la grande ligne de partage se situe entre partis laïques et partis religieux. Ce clivage a été avivé par les partis libéraux laïques qui se sont employés à diaboliser Ennahda et l'islamisme, soulignant le passé violent et dogmatique du mouvement.

² Tarek Amara, "Tunisia cuts 2012 growth forecast to 3.5 pct – official," *Reuters*, 6 March 2012, <http://af.reuters.com/article/tunisiaNews/idAFL5E8E61B720120306>.

L'attitude d'Ennahda envers la religion suscite effectivement de réelles inquiétudes dans le pays, notamment vu les critiques suscitées par le discours religieux que tient régulièrement le parti (évoquant le califat et faisant certaines déclarations assez rétrogrades du point de vue social). Ennahda entretient une ambiguïté stratégique à propos de l'Islam,³ le présentant comme un remède anti-Ben Ali, en phase avec le conservatisme social et le mécontentement populaire envers la culture de l'élite laïque et francophone qui dominait du temps de Ben Ali, tout en niant tout projet d'islamisation du pays. Le dirigeant d'Ennahda, Rashid Ghannouchi, essaye de prôner une image modérée du parti, préconisant la coopération et la réconciliation nationale. Le Premier ministre, M. Jebali, rejette également l'étiquette « Islamiste » et passe pour un homme politique modéré.⁴ Ennahda, dit-on, veut « convaincre, et non contraindre » les Tunisiens à suivre le mode de vie musulman.⁵ En tant que parti politique, Ennahda se compare au parti turc Justice et Développement (AKP). M. Ghannouchi a annoncé qu'il ne briguerait pas un deuxième mandat à la tête du parti lors du prochain congrès de celui-ci : reste à voir si, une fois Ghannouchi parti, Ennahda tiendra le cap actuel.

Le piètre résultat des partis libéraux et laïques et des sociaux-démocrates, dont le parti démocrate progressiste, montre que ceux-ci ne sont pas en mesure de s'opposer au gouvernement. Pour remédier à la division du vote libéral et progressiste, deux grands blocs de partis centristes et sociaux-démocrates laïques sont en train d'émerger. M. Essebsi a également annoncé la création de ce que beaucoup voient comme le successeur de l'ancien parti au pouvoir. Ces partis laïques continueront très certainement à contester les politiques préconisées par Ennahda, notamment celles concernant l'identité et le rôle de la religion.

Ces derniers mois, les salafistes, représentant un courant de l'Islam plus radical, ont fait entendre leur voix en Tunisie.⁶ Si ce groupe est considérablement plus réduit qu'en Egypte, et si ses membres ont choisi de ne pas participer aux élections en Tunisie, ils ont organisé plusieurs campagnes qui ont attiré l'attention du public, dont un sit-in réclamant que les femmes entièrement voilées soient autorisées à se présenter aux examens de l'Université de La Manouba et ont approuvé les poursuites engagées contre un responsable de la télévision accusé d'avoir diffusé le film d'animation français « Persépolis » qui contient une scène montrant Dieu.⁷

Le militantisme anti-libéral, inspiré du salafisme, a gagné beaucoup de terrain ces mois derniers en Tunisie, allant de la condamnation des athlètes féminines tunisiennes, accusées de porter des tenues « inappropriées » aux jeux olympiques de Londres, à la mise à sac de

³ Rajaa Basly, "The Future of al-Nahda in Tunisia" (Carnegie Endowment for International Peace – Sada, 20 avril 2011), <http://carnegieendowment.org/2011/04/20/future-of-al-nahda-in-tunisia/6bqw>.

⁴ Alexis Arrief, *Political Transition in Tunisia* (Washington D.C: Congressional Research Service, 18 June 2012), <https://www.fas.org/sqp/crs/row/RS21666.pdf>.

⁵ Monica Marks, "Speaking on the Unspeakable: Blasphemy & the Tunisian Constitution" (Carnegie Endowment for International Peace, 4 September 2012), <http://carnegieendowment.org/2012/09/04/speaking-on-unspeakable-blasphemy-tunisian-constitution/drca>.

⁶ Farah Samti, "Post-Revolutionary Tunisian Salafists Politically Active," *Tunisia-Live*, 27 December 2011, <http://www.tunisia-live.net/2011/12/27/post-revolutionary-tunisian-salafists-politically-active/>.

⁷ Anthony Shadid, "Tunisia Faces a Balancing Act of Democracy and Religion," *The New York Times*, 30 January 2011, p. A1, www.nytimes.com/2012/01/31/world/africa/tunisia-navigates-a-democratic-path-tinged-with-religion.html.

bars et de magasins vendant de l'alcool et se terminant par les attaques contre l'ambassade américaine à Tunis. Cela étant, nombre de sympathisants salafistes ne tolèrent pas la violence et certains, dont le parti nouvellement établi Jabhat al-Islah (JI), sont même prêts à accepter le nouveau système politique et à s'inscrire dans son cadre. Le dirigeant du JI, Muhammad al-Khawjah, a même annoncé que « l'époque du djihad armé est dépassé [...] l'Islam pour nous est une religion empreinte de démocratie et de liberté ».⁸ Jabhat al-Islah a également déclaré qu'ils ne forceront pas les femmes à se couvrir le visage et qu'ils n'imposeront pas de codes de conduite susceptibles de nuire au tourisme.

Cela étant, les salafistes représentent la force la plus anti-occidentale de la scène politique tunisienne, sont les moins favorables aux principes du pluralisme, de la démocratie, des droits humains et des droits liés aux questions de l'égalité des sexes. La montée en puissance des salafistes est donc une source de préoccupation en Occident. Pour autant, certains observateurs demandent de ne pas sous-estimer la résistance de la société tunisienne au fondamentalisme : en effet, les manifestations sporadiques de l'islamisme radical ne peuvent que mobiliser et souder la composante progressiste de la population tunisienne. Cette composante est si importante en Tunisie que la victoire électorale des salafistes ne semble pas probable. En fait, la campagne des Islamistes dans les universités tunisiennes a produit des résultats inverses : les candidats libéraux ont amélioré leur position lors des élections universitaires qui ont suivi.⁹ L'émergence de partis politiques salafistes pourrait même constituer une avancée en contribuant à ouvrir le système politique du pays et déplaçant le débat politique de la rue et des couloirs de l'université vers le parlement.

Normes démocratiques et droits humains

Un appareil inquisiteur du parti, exerçant un contrôle draconien, doté d'un réseau de surveillance et ayant monopolisé le pouvoir politique : telles étaient les principales caractéristiques de la Tunisie de Ben Ali. Il avait jugé nécessaire de durcir le régime face à la guerre civile qui faisait rage au début des années 90 en Algérie, après la victoire électorale des Islamistes dans ce pays voisin.¹⁰

Egalité des genres

Le seul point positif du bilan par ailleurs sombre de l'ancien régime est la législation concernant les droits de la femme. Habib Bourguiba, prédécesseur de Ben Ali, avait introduit un Code progressiste du statut personnel, très bien accueilli par les défenseurs des droits de la femme. Sous Bourguiba et Ben Ali, les femmes jouissaient d'un niveau élevé d'égalité juridique et socio-économique. Interdiction de la polygamie, protection du droit à l'avortement et au divorce, égalité de salaire, accès à l'éducation (plus de 50 % des étudiants à l'université sont des femmes), le nombre accru de femmes dans les services publics et même dans l'armée sont parmi les réussites les plus importantes de l'ancien régime.¹¹ Les Tunisiennes

⁸ Aaron Zelin, "Who is Jabhat al-Islah? (Carnegie Endowment for International Peace, 18 July 2012), <http://carnegieendowment.org/sada/2012/07/18/who-is-jabhat-al-islam/cuxr>.

⁹ Fabio Merone and Francesco Cavatorta, "The Emergence of Salafism in Tunisia," *Jadaliyya*, 17 August 2012, <http://www.jadaliyya.com/pages/index/6934/the-emergence-of-salafism-in-tunisia>.

¹⁰ Deutsches Orient-Institut, *Der Arabische Frühling*.

¹¹ Arrief, *Political Transition in Tunisia*.

sont instruites et bien représentées dans la société – elles ont joué un rôle important dans l'avènement de la révolution tunisienne. Ce legs de la Tunisie de Ben Ali est très apprécié par les partis les plus laïques et progressistes de Tunisie, qui ont émis des doutes concernant l'attachement d'Ennahda à ces valeurs. Les femmes tunisiennes se sont battues âprement pour que les droits de la femme demeurent sous les projecteurs, organisant des rassemblements à cette fin.¹²

Depuis la révolution, d'autres avancées ont eu lieu en matière de droits de la femme – par exemple, le gouvernement a levé les réserves formulées aux traités relatifs aux droits de la femme qu'il a signés. Comme pour d'autres questions, Ennahda a promis de respecter les lois progressistes qui existent sur le plan social, et s'est même engagé à relever le statut du Code personnel. Sur 49 femmes élues sur les 217 sièges de l'Assemblée constituante, 42 représentent Ennahda.

Toutefois, certaines organisations de la société civile s'occupant des droits de la femme craignent que la poussée des partis islamistes et les allusions répétées à la loi de la charia soient le signe d'un début de revirement sur les questions d'égalité des genres. Certains articles du projet de Constitution, d'après les défenseurs des droits humains, représentent un recul : les femmes sont décrites comme étant complémentaires des hommes. En août 2012, quelque 6 000 femmes tunisiennes ont défilé dans la capitale pour protester contre la proposition d'insérer dans la nouvelle Constitution ces termes infantilisans et condescendants envers les femmes. La communauté internationale se doit de surveiller le débat parlementaire et public sur cette question décisive et d'exhorter les décideurs tunisiens à tenir compte des préoccupations des organisations féminines et des militants des droits humains.

Libertés politiques

La censure sous Ben Ali était extrême même selon les normes de la région. Après la chute du régime, plus de 200 nouvelles publications ont surgi quasiment du jour au lendemain, et les journalistes ont enfin pu jouer leur rôle de « quatrième pouvoir ». Pour autant, si l'appareil répressif a été détruit, nombre des lois de l'ère Ben Ali sont toujours en vigueur. L'Assemblée constituante a pris des mesures pour adoucir les lois relatives à la presse – supprimant les articles qui requièrent des peines de prison pour les délits liés à la liberté d'expression – mais doit encore revoir le code pénal où figurent également plusieurs articles, d'interprétation large, qui limitent la liberté de parole par de lourdes amendes, voire de peines d'emprisonnement. Si, dans l'ensemble, ces lois très dures ne sont plus appliquées, le processus de réforme du code pénal doit être engagé.¹³ Les défenseurs de la liberté d'expression critiquent le fait que le nouveau projet de Constitution maintient l'article criminalisant le blasphème et autres insultes contre la religion. Cet article interprété au sens large peut aboutir à une violation des droits des non-croyants à exprimer librement leurs points de vue. Plusieurs procès ayant donné lieu à des sanctions pénales ont déjà été intentés contre des journalistes pour motifs religieux. Les autres problèmes sont le manque de formation di-

¹² Yasmine Ryan, "Tunisia: Women's rights hang in the balance," *Al-Jazeera*, 20 August 2011, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/08/2011181617052432756.html>.

¹³ Human Rights Watch, *Tunisia's Repressive Laws: The Reform Agenda* (New York: Human Rights Watch, November 2011), <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/tunisia1111webwcover.pdf>.

gne de ce nom des journalistes, la polarisation politique et la partialité de nombreux médias.¹⁴

Depuis le 14 janvier 2011, toute une série de réformes politiques ont rapidement élargi l'espace public et les libertés ; les lois sur la censure et les contrôles ont été levées, de même que l'interdiction des partis politiques ; la police politique a été démantelée, une amnistie générale a été décrétée pour les exilés, et les prisonniers politiques ont été libérés. D'autres partis « d'opposition légale » qui existaient préalablement ont redoublé d'activité, et des dizaines de nouveaux partis politiques ont été enregistrés depuis lors.

Le processus électoral dans la Tunisie de l'après-révolution a été jugé, dans l'ensemble, transparent et régulier. Pour autant, le système électoral doit être révisé pour encourager la formation d'unités politiques plus grandes. Lors des élections de l'Assemblée constituante, plus de 1 400 listes et 11 600 candidats au total se disputaient les sièges au parlement, ce qui a engendré un degré de rivalité absurde. Par exemple, le district d'Ariana avait huit sièges à pourvoir ; ces sièges étaient brigüés par plus de 90 partis/listes et par un total de 720 candidats.¹⁵ Conformément au droit électoral, chaque candidat bénéficiait de 90 secondes à la radio, et de trois minutes à la télévision pour faire campagne. Cette pléthore de listes compromet en outre la norme légale imposant la parité pour les femmes sur les listes de candidats : une seule personne par liste peut être élue, et les hommes occupent généralement la première place.

L'Etat de droit

La nette victoire électorale d'Ennahda pose la question de savoir si la loi islamique de la charia sera mentionnée dans la nouvelle Constitution comme source de droit. Au terme d'âpres débats, toutefois, une approche plus modérée a prévalu et le projet de Constitution ne la mentionne pas, étant toutefois précisé que la Tunisie est un Etat « arabe et musulman ».¹⁶

Le rythme de la libéralisation et des réformes juridiques s'est nettement accéléré durant le gouvernement de transition de Caïd Essebsi, qui s'est montré plus attentif aux demandes des révolutionnaires en faveur d'une justice de transition. La purge des anciens responsables compromis s'est faite au cas par cas dans l'ensemble du pays. M. Ben Ali, les membres de sa famille et ceux de celle de sa femme, et autres personnes de leur entourage, ont fait l'objet de poursuites : en juin 2011, Ben Ali a été condamné par contumace à 35 ans de prison. Le gouvernement provisoire s'efforce de rapatrier, avec l'aide internationale, les avoires volés. Pour autant, les poursuites contre les dirigeants de l'ancien régime ne sont apparemment ni systématiques ni globales ; le chef du service de sécurité de Ben Ali, Ali Seriati, a été acquitté, par exemple. Le nouveau gouvernement a d'autre part confirmé l'adhésion de

¹⁴ Fatima el-Issawi, "Tunisian Media in Transition" (Carnegie Endowment for International Peace, 10 July 2012), <http://carnegieendowment.org/2012/07/10/tunisian-media-in-transition/co12>.

¹⁵ Erik Churchill, "Tunisia's Electoral Lesson: The Importance of Campaign Strategy" (Carnegie Endowment for International Peace: Sada, 27 October 2011), <http://carnegieendowment.org/sada/2011/10/27/tunisia-s-electoral-lesson-importance-of-campaign-strategy/6b7g>.

¹⁶ The Economist, "Islamists and Arab Constitutions: Put Faith in Writing," *The Economist*, 31 March 2012, <http://www.economist.com/node/21551543>.

la Tunisie aux traités internationaux en la matière, notamment le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

Le système d'application des lois en Tunisie est constamment mis à l'épreuve par les actes de violence que commettent de temps à autre des groupes fondamentalistes, protestant contre ce qu'ils perçoivent comme des manifestations de l'influence occidentale corruptrice et décadente. Plus particulièrement, en septembre 2012, face à la vague d'émeutes anti-américaines et anti-occidentales, provoquée par la diffusion sur *YouTube* d'une vidéo diffamatoire envers le prophète Mahomet, les services de police n'ont pas réussi à rétablir l'ordre rapidement – 3 personnes auraient été tuées et plusieurs dizaines blessées.

Société civile

Les organisations de la société civile, comme la Ligue tunisienne des droits de l'Homme, sont désormais autorisées à exercer leurs activités librement. La mobilisation et l'organisation de la société civile ont été grandement facilitées par l'essor d'Internet et les outils des réseaux sociaux. Pour autant, si grâce à Internet et aux médias sociaux, le monde entier a eu les yeux braqués sur le pays, en fin de compte, leur rôle dans l'avènement des changements en Tunisie a été limité. Le piètre résultat aux élections de l'Assemblée constituante obtenu par les partis libéraux-laiques, appuyés par la blogosphère, a révélé, de manière très concrète, le poids limité de ce groupe. Des formes plus traditionnelles d'organisation, notamment les groupes de la société civile et les syndicats comme l'Association nationale des avocats et la puissante Union générale des Travailleurs tunisiens (UGTT), ont joué un rôle déterminant pour mobiliser les manifestants.

Contrôle démocratique du secteur de la défense et de la sécurité

Le contrôle démocratique des forces armées, jusqu'à présent, ne fait pas débat. L'armée n'a jamais été vue comme un facteur important et, sous Ben Ali, seulement 1,4 % du PIB était consacré à la défense (contre 3,4 % en Égypte en 2010).¹⁷ Si le rôle public de l'armée tunisienne s'est renforcé après le renversement de Ben Ali, elle n'a jamais cherché à s'emparer du pouvoir. L'armée a assumé des responsabilités de maintien de l'ordre pour remplacer les forces de sécurité dont la réputation était ternie, et a déclaré à plusieurs reprises qu'elle protégerait les acquis de la révolution. Au lendemain des élections du mois d'octobre 2011, l'armée, réintégrant ses casernes, a souligné qu'elle appuierait l'ordre constitutionnel de l'après-révolution.

La réforme des services de sécurité nationale est une question plus complexe. Sous la présidence de Ben Ali, la taille et l'influence des forces de sécurité dépassaient largement celles de l'armée. Les révolutionnaires se méfient d'autant plus des organes de sécurité qu'on ne dispose pas d'informations fiables concernant la structure, les effectifs et les activités réels de ces services. En mars 2011, la police politique a été dissoute ; toutefois, on ne sait pas si des éléments du service de sécurité de Ben Ali sont toujours employés par le gouvernement.¹⁸ Tous les partis sont d'accord pour dire qu'il est important de réformer les forces de sécurité internes.

¹⁷ Deutsches Orient-Institut, *Der Arabische Frühling*.

¹⁸ Arrief, *Political Transition in Tunisia*.

Égypte – la révolution est-elle achevée ?

Transition politique

Au terme de 17 jours de soulèvement populaire, le 11 février 2011, Omar Suleiman, le vice-président égyptien, a annoncé à la télévision publique la démission du président Hosni Moubarak et son remplacement par le Conseil suprême des forces armées (CSFA). Ce conseil qui comprend des hauts gradés des forces armées égyptiennes et le président en tant que Commandant suprême, était dirigé par le maréchal et ministre de la défense, Mohamed Hussein Tantawi. En assumant la direction du pays, le CSFA a annoncé qu'il superviserait la période de transition, organiserait des élections ainsi que le transfert du pouvoir en faveur d'un gouvernement civil. La révolution a fait descendre des millions d'Égyptiens dans la rue et a fait environ 1 000 morts. Plus d'un an après le début des soulèvements, Hosni Moubarak a été condamné à la prison à perpétuité pour complicité de meurtre de manifestants.

Si la révolution tunisienne a servi de catalyseur, le désir de changement couvait depuis des années au sein de la société égyptienne. La politique économique menée par le gouvernement égyptien était assez ouverte, notamment depuis 2004, mais le développement économique du pays (entre 5 et 7 % de croissance annuelle à partir de 2005) ne profitait qu'à un petit nombre et ne suffisait pas à couvrir les besoins d'une population à croissance rapide – durant les 30 années de règne de Moubarak, la population égyptienne a presque doublé. Environ 90 % des chômeurs ont moins de 30 ans et 40 % de la population vivent sous le seuil de pauvreté. En 2010-2011, l'Égypte a été durement touchée par la flambée des prix des produits alimentaires – facteur très important étant donné qu'une famille égyptienne type dépense environ 60 % de ses revenus en nourriture. Durant les mois qui ont précédé la révolution, une vague de grèves et autres manifestations d'ordre économique ont eu lieu dans l'ensemble du pays.¹⁹

La corruption était présente à tous les niveaux du gouvernement ; selon *Transparency International*, en matière de corruption, l'Égypte se classe derrière la plupart des autres pays de la région. L'accumulation de richesses par la famille de Moubarak et ses proches grâce aux programmes de privatisation et aux ventes de terres appartenant à l'État n'a fait qu'accroître le mécontentement et la colère du public.²⁰

Si la révolution n'est pas survenue de façon totalement inattendue, le fait que l'armée change de camp et force Moubarak à quitter son poste en a surpris plus d'un. Depuis la révolution de 1952, tous les présidents sont issus de l'armée et se sont appuyés sur elle pour gouverner. Les généraux étaient largement récompensés de leur loyauté. Cependant, certains disent que, durant la dernière décennie, Moubarak avait changé la donne en s'appuyant de plus en plus sur un petit milieu d'affaires, prenant ses distances avec les généraux. D'une certaine façon, le Printemps arabe a donné l'occasion à l'armée de rétablir sa position centrale, orientant la colère de la population contre Moubarak et les membres du parti au pouvoir.

¹⁹ Deutsches Orient-Institut, *Der Arabische Frühling*.

²⁰ Ibid.

Les premiers signes de déception concernant les acquis de la révolution sont apparus durant l'été 2011. L'économie a encore reculé (le PIB a chuté d'environ 2,5 % en 2011), en grande partie après un retrait des investissements étrangers.²¹ Si, au début, la dégradation de l'Etat et de la société semblait épargner l'armée, on s'est vite aperçu que l'armée cherchait plus à préserver ses privilèges et son pouvoir qu'à favoriser une réelle transformation démocratique. Le mécontentement à l'égard du Conseil suprême gagnant du terrain, les manifestations ont repris sur la place Tahrir.

La période électorale de longue durée, commencée le 28 novembre 2011, a pris fin avec l'élection présidentielle qui s'est déroulée les 23/24 mai et les 16/17 juin 2012. Des représentants de la Chambre basse (ou Assemblée populaire) et de la Chambre haute (Conseil de la Choura) ont été élus en deux temps, de novembre 2011 à février 2012. Les partis privilégiant les valeurs islamiques ont raflé la mise, remportant environ deux tiers des sièges.

Le candidat des Frères musulmans, Mohammed Morsi, a été élu Président pour un mandat de quatre ans, avec une courte avance (51,73 %) sur son rival, le candidat indépendant Ahmed Shafik (48,27 %), qui a occupé le poste de Premier ministre sous Moubarak et était vu comme le candidat des généraux. Morsi a démissionné de son parti après les élections et, un mois plus tard, a nommé chef du gouvernement, Hesham Kandil, lequel n'appartient à aucun parti. Même si les élections se sont déroulées dans un climat exempt de violence, la transparence et la légitimité du processus ont souffert de la disqualification de candidats, d'un accès limité pour les observateurs, d'accusations de fraude et de revendications concurrentes de victoire avant que les résultats ne soient officiellement annoncés.

Deux jours avant le deuxième tour de l'élection présidentielle, l'armée et la Cour suprême constitutionnelle, dont les juges avaient été nommés par Moubarak, ont décidé de dissoudre la Chambre basse du parlement et de transférer les compétences législatives au CSFA. Cette décision, soi-disant de caractère temporaire, a été généralement considérée comme une tentative de coup d'Etat de la part des membres de l'ancien régime. Dès son élection, M. Morsi a annoncé l'annulation de cette décision, et les membres du parlement se sont même réunis, en juillet 2012, pour une courte session. Quoi qu'il en soit, alors que la situation juridique reste confuse, il est probable que le parlement actuel demeure suspendu, et il faut s'attendre à de nouvelles élections.

Prudent au début, M. Morsi, deux mois après sa prise de fonction, est parvenu à consolider rapidement son pouvoir. Utilisant la loi sur le terrorisme dans la Péninsule du Sinaï comme prétexte, il a fait preuve d'audace en congédiant les hauts gradés de l'armée, dont le puissant maréchal Hussein Tantawi, chef du CSFA. Il a également renvoyé le chef du service de sécurité, Mourad Mowafi. Le président a par ailleurs envoyé un signal à l'intention des hauts magistrats en nommant Mahmoud Mekki, un fervent défenseur de l'indépendance judiciaire, tout d'abord ministre de la Justice et ensuite vice-président.

Du point de vue régional, l'élection d'un membre des Frères musulmans a provoqué un malaise en Israël d'autant que le Hamas bénéficie du soutien des Frères musulmans. S'agissant d'Israël mais aussi du partenariat militaire avec les Etats-Unis, la continuité devrait prévaloir, notamment parce que les questions de sécurité au sens strict relèvent toujours de la compétence de l'armée. Le président Morsi a officiellement confirmé que le traité

²¹ Ibid.

de paix avec Israël sera respecté. Il y a lieu de penser que le président Morsi entretiendra des relations pragmatiques avec les voisins et qu'il cherchera à consolider le rôle de l'Égypte en tant que puissance régionale et artisan de la paix. La priorité absolue est de garantir les prêts internationaux, et le président Morsi s'est déjà rendu en Arabie saoudite et en Chine et devrait se rendre aux États-Unis et dans l'Union européenne. Deuxième priorité de la politique étrangère : la crise syrienne. A cet égard, le président Morsi préconise un changement de régime sans intervention internationale et a pris l'initiative de créer un nouveau format régional qui inclut l'Iran. Créer une politique étrangère autonome, en se démarquant des États-Unis, représentera un défi majeur pour le président récemment élu d'autant qu'il devra également faire face à une situation intérieure en perpétuelle évolution.

L'Égypte a également été touchée par la vague de soulèvements anti-américains provoquée par la diffusion de la vidéo controversée. Les batailles de rue autour de l'ambassade américaine au Caire ont duré quatre jours avant que la foule ne soit dispersée par les forces de sécurité égyptiennes. Plus de 300 personnes ont été blessées. Les autorités égyptiennes ont exprimé leur soutien au gouvernement américain.

Principales parties prenantes et lignes de fracture

Avec la chute de l'ancien parti au pouvoir, le Parti national démocratique (PND), c'est le Parti de la justice et de la liberté – vitrine politique des Frères musulmans – qui domine aujourd'hui la scène politique de l'après-révolution. Les Frères musulmans, qui ont remporté les élections législatives et présidentielle, sont apparemment la force politique la mieux organisée et la plus populaire en Égypte. Qui plus est, le calendrier choisi par le Conseil suprême des forces armées pour les élections s'est avéré très serré pour que de nouveaux acteurs politiques puissent menacer sérieusement le parti bien établi des Frères musulmans.²²

Officiellement interdit mais toléré comme mouvement, les Frères musulmans assurent depuis des dizaines d'années des services d'aide sociale dans de nombreuses parties du pays où l'État est absent. Il ne s'agit pas d'un groupe radical monolithique ou inflexible ; au contraire, les Frères musulmans sont extrêmement divisés selon des critères générationnels et idéologiques. Alors que ses dirigeants sont souvent conservateurs, les jeunes qui le composent sont plus réformistes : ils ont été très actifs dans les manifestations de la place Tahrir et entretiennent d'assez bonnes relations avec les non-islamistes.²³ Détenant respectivement 46 % et 58 % des sièges de la Chambre basse et de la Chambre haute, les Frères musulmans espèrent établir un régime parlementaire, où le parlement sera chargé de préparer une nouvelle Constitution, de rédiger les lois et d'assurer le contrôle du gouvernement intérimaire. Les aspects anti-occidentaux du discours des Frères musulmans ont nettement diminué après la révolution et, surtout, nombre d'observateurs ont été surpris de voir à quel point les Frères musulmans ont su se donner l'apparence d'une force politique modérée.

Les salafistes, à l'autre extrémité du spectre islamiste, présentent de multiples variantes. Si les salafistes entendent imposer des lois plus conservatrices sur le plan social, ils n'ont

²² Eric Trager, "The Unbreakable Muslim Brotherhood: Grim Prospects for a Liberal Egypt," *Foreign Affairs* (September/October 2011), <http://www.foreignaffairs.com/articles/68211/eric-trager/the-unbreakable-muslim-brotherhood>.

²³ Ibid.

aucune expérience sur le plan politique et ignorent la notion de compromis inhérent à toute vie politique. Le parti salafiste al-Nour est le deuxième parti présent à l'Assemblée, avec environ 24 % des sièges et, avec le parti islamiste modéré al-Wasat, ses membres seront courtisés par les Frères musulmans lorsqu'ils formeront une coalition parlementaire. Les salafistes sont notamment populaires dans les zones rurales où le niveau d'éducation est plus bas et le taux d'analphabétisme plus élevé. Le succès électoral remporté par les salafistes est d'autant plus stupéfiant que, à la différence des Frères musulmans, ils n'ont jamais été un acteur politique de premier plan sous l'ancien régime.

Quant aux divers partis politiques laïques, socialistes et progressistes qui ont participé aux élections, leur représentation au sein du parlement est assez fragmentée. Le parti libéral al-Wafd, le plus ancien parti politique égyptien et le plus influent, est l'un des plus importants au parlement, avec environ 8 % des sièges. Outre al-Wafd, divers partis laïques, anciens et nouveaux, sont également représentés.

La voie qu'emprunteront les Frères musulmans dans les mois à venir façonnera l'avenir de la transition politique en Egypte. Au début, les Frères musulmans ont fait preuve de conciliation et ont semblé prêts à prendre des mesures pour régler les questions urgentes liées à la situation économique. Cela étant, la formation d'une Assemblée constituante de 100 personnes – chargée de rédiger une nouvelle Constitution – a révélé l'émergence d'une coalition Frères musulmans-salafistes. Plusieurs délégués non islamistes ont démissionné de l'Assemblée, invoquant le trop petit nombre de femmes, de progressistes, de représentants de minorités ethniques et religieuses ainsi que de juristes de premier plan.²⁴ La stabilité et la transition démocratique de l'Egypte pourraient être gravement compromises si le CSFA ou le président s'emparent du processus de rédaction de la Constitution. La victoire des Frères musulmans aux élections législatives et présidentielle a renforcé les inquiétudes parmi les laïques et au sein du CSFA à propos d'une orientation islamiste de la nouvelle Constitution. Les Frères musulmans étaient les seules forces politiques représentées au sein du nouveau gouvernement. Par ailleurs, nombre de membres du cabinet sont des technocrates, dont beaucoup faisaient partie de la précédente administration.

Normes démocratiques et droits humains

Egalité des genres

Malgré l'importance accordée aux élections comme l'un des premiers acquis réels de la révolution, le manque de parité hommes-femmes dans les institutions égyptiennes qui viennent d'être élues librement mérite d'être signalé. Sur les 480 sièges de la Chambre basse, seulement 8 ont été remportés par des femmes – soit l'une des plus faibles représentations au monde (la moyenne mondiale de femmes dans les parlements est de 19 %). Sur les 23 candidats à l'élection présidentielle, il n'y avait pas une seule femme et celle qui s'était inscrite n'a pas obtenu suffisamment de signatures pour se présenter. Malgré la promesse d'ouverture faite par le président Morsi, sur 35 ministres, le nouveau cabinet ne compte que deux femmes, dont l'une est, par ailleurs, copte. Ce déséquilibre est encore plus frappant étant donné que les femmes égyptiennes sont instruites (elles représentent la moitié des

²⁴ The Economist, "Islamists and Arab Constitutions: Put Faith in Writing," *The Economist*, 31 March 2012, <http://www.economist.com/node/21551543>.

étudiants à l'université) et actives sur le plan social. Les élections ayant été libres et régulières, cette disparité peut s'expliquer par plusieurs autres facteurs. Outre l'image persistante et profondément ancrée du rôle des femmes dans la société, la base juridique sur laquelle reposent les droits de la femme en Egypte n'est assortie d'aucun mécanisme d'application propre à assurer l'accès égal à la justice et à la loi. Le code électoral en vigueur impose un quota pour les femmes sur les listes de partis, mais omet de préciser quels sont les postes devant être attribués. Ceci diffère radicalement de la pratique des quotas pour les paysans et les ouvriers auxquels on attribue, au sein de leurs listes, des postes qu'ils peuvent en fin de compte remporter.

De plus, la façon dont les partis considèrent le statut de la femme et sa participation à la politique varie considérablement. Le Parti de la liberté et de la justice préconise l'égalité entre les hommes et les femmes, dès lors que celles-ci peuvent trouver un équilibre entre leurs devoirs familiaux et la vie publique. Le Parti al-Nour recommande que les femmes se consacrent à la famille, et les invitent à être professeurs et infirmières, mais non à occuper des postes de direction. Les partis politiques libéraux et laïques encouragent la participation des femmes et soulignent l'importance de l'égalité, mais en incluent peu dans leurs listes de candidats et, même là, leur attribuent des fonctions subalternes.²⁵

Qui plus est, des inquiétudes se font jour sur le fait que la nouvelle Constitution pourrait limiter les droits liés au statut personnel de la femme, comme le droit d'exercer une fonction publique, le droit à la garde des enfants, à tous types d'emplois et à la liberté de mouvement. Les réformes juridiques qui ont été adoptées dans le passé en faveur des femmes – leur accordant la liberté de mouvement, le droit unilatéral au divorce et la représentation politique – sont communément appelées lois de Suzanne, d'après le nom de la femme de l'ancien président, Suzanne Mubarak. Cette association avec Mubarak conduit certains révolutionnaires à rejeter ces lois.²⁶ L'Union européenne est également très préoccupée par la tentative de dépénalisation de la mutilation génitale féminine.

D'après les défenseurs des droits humains et les médias, ces derniers mois les actes de violence sexuelle à l'encontre des femmes en Egypte ont atteint des proportions effroyables. Des jeunes filles et des femmes font l'objet quotidiennement d'attaques et d'humiliation par des bandes de jeunes hommes.²⁷ Il est essentiel que le nouveau gouvernement prenne des mesures rapides et urgentes pour résoudre ce problème et assurer la sécurité des femmes dans la rue.

La minorité chrétienne

Protéger les droits et la représentation de la communauté copte égyptienne, qui représente environ 9 % de la population du pays, est un autre problème majeur de la transition. Traditionnellement sous-représentés, les Coptes et autres groupes non musulmans sont considé-

²⁵ Said Shehata, "Profiles of Egypt's political parties," *BBC News*, 25 November 2011, www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15899539.

²⁶ Hania Sholkamy, "Why women are at the heart of Egypt's political trials and tribulations," *Open Democracy*, 24 January 2012, <http://www.opendemocracy.net/5050/hania-sholkamy/why-women-are-at-heart-of-egypt%E2%80%99s-political-trials-and-tribulations>.

²⁷ BBC, "Egypt's sexual harassment of women 'epidemic'," *BBC News*, 3 September 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19440656>.

rés par de vastes portions de la société égyptienne comme des citoyens à part entière mais pas tout à fait égaux. En témoignent les listes de candidats des partis politiques ainsi que le fait que la majorité des sièges détenus par des Coptes sont le résultat d'une nomination directe plutôt que d'une élection. Si les Chrétiens et les Musulmans faisaient front commun lors des manifestations qui ont renversé Moubarak, les attaques contre les Chrétiens sont toujours d'actualité, comme à l'époque où c'était quasiment la « norme », ce qui renforce le conservatisme religieux et la polarisation des deux communautés. Les partis al-Tagammu, al-Wafd, et le parti social-démocrate ont dans le passé inclus des candidats coptes, alors que la plupart des partis islamistes ont fait valoir qu'il n'a pas été possible d'attirer des candidats chrétiens sur leurs listes.²⁸ Le président Morsi s'est empressé d'assurer que son gouvernement associerait tous les acteurs en présence bien qu'il ait déclaré ouvertement durant la campagne que ni une femme ni un Copte ne pourrait jamais remporter la présidentielle en Egypte. Le nouveau cabinet ministériel inclut seulement un membre de la communauté copte.

Libertés politiques et Etat de droit

Avant la révolution, l'Etat de droit était systématiquement affaibli par la corruption, la brutalité et la répression politique. Depuis 1967, l'Egypte est quasi en état d'urgence permanent. Pendant près de trois décennies, les autorités disposaient de ce fait de larges pouvoirs pour suspendre des droits fondamentaux, interdire les manifestations, censurer les médias, surveiller les communications personnelles, et détenir indéfiniment et sans motif des individus. Cet état d'urgence a été partiellement levé le 25 janvier 2012, pour le premier anniversaire de la révolution. Pour autant, le général Tantawi a déclaré que l'état d'urgence était toujours valable en cas de « brutalité » – un terme que l'on s'est bien gardé de préciser. En vertu de cette disposition, plus de 7 000 personnes, depuis février 2011, ont été jugées dans le cadre de procès militaires à huis clos, y compris des blogueurs, des journalistes et des manifestants.

Des organisations de défense des droits humains, en Egypte et à l'étranger, font état de cas de violations systématiques de droits fondamentaux, du manque d'indépendance de la justice et d'actes de torture ainsi que d'une impunité flagrante pour certains criminels. Vu le recours fréquent aux procès militaires à huis clos, les allégations de détentions illégales, d'actes de torture et d'incarcération sans autre forme de procès, il est essentiel de garantir l'indépendance du système judiciaire. Si le Conseil suprême des forces armées a avancé à petits pas pour traduire en justice M. Moubarak et les hommes qui l'entouraient, il n'a pas ménagé le petit cercle d'hommes d'affaires qui ont largement bénéficié de la campagne de privatisation de Moubarak et ont menacé le rôle politique de l'armée. Il va sans dire que la réticence du Conseil suprême des forces armées à enquêter sur les abus commis s'étend à l'ensemble du dispositif de « sécurité » de l'ancien régime.²⁹

S'agissant de la liberté d'expression, l'Egypte n'était pas un pays 'libre' sous Moubarak, selon la méthode appliquée par *Freedom House*. Pour autant, la situation était un peu moins pire que dans certains pays arabes voisins, et elle s'est améliorée après la destitution de

²⁸ Shehata, "Profiles of Egypt's political parties."

²⁹ Human Rights Watch (HRW), *Work on Him Until He Confesses: Impunity for Torture in Egypt* (Human Rights Watch, January 2011), www.hrw.org/reports/2011/01/30/work-him-until-he-confesses-0.

Moubarak : de nouveaux médias se sont développés, l'auto-censure a diminué et un journalisme d'investigation critique a vu le jour. Le pays, améliorant son statut, est devenu « partiellement libre ». Reste toutefois à actualiser le cadre juridique. Des préoccupations ont été également exprimées à propos du fait que les Frères musulmans renforcent leur mainmise sur les médias publics : le comité de sélection qui nomme les nouveaux rédacteurs en chef est dominé par des fidèles des Frères musulmans. Qui plus est, plusieurs procès ont été intentés contre des journalistes pour avoir critiqué le nouveau régime.³⁰

Société civile

La mobilisation de la société civile a battu des records durant et après la révolution. Comme dans l'ensemble de la région, Internet et les médias sociaux ont permis aux gens de s'organiser selon d'autres formes. Un bon exemple est le cas de Khaled Saïd, « le Mohammed Bouazizi égyptien », un jeune homme d'Alexandrie qui a été battu à mort par la police en juin 2010. Des milliers de gens, à la suite de cet incident, ont manifesté à Alexandrie et au Caire, réclamant que les policiers responsables du meurtre soient traduits en justice. Une campagne en ligne a été lancée, qui condamnait la brutalité du régime et réclamait justice. Fournissant un cadre de mobilisation massive, la page Facebook « Nous sommes tous Khaled Saïd » et son animateur Wael Ghonim – un directeur de Google, qui a été détenu par la suite pendant 12 jours, les yeux bandés – sont devenus les icônes de la révolution.

En dépit de conditions peu favorables sous le régime Moubarak, les organisations de défense des droits humains et autres groupes de la société civile étaient relativement nombreux et dynamiques. Cela dit, faute de ressources, ces organisations peuvent difficilement fonctionner sans financement extérieur. Cette dépendance à l'égard de sources extérieures rend les ONG vulnérables aux accusations du gouvernement qui prétend qu'elles servent des intérêts étrangers.

Le 29 décembre 2011, les locaux de dix organisations de la société civile opérant en Egypte ont fait l'objet de perquisitions, provoquant un tollé au niveau mondial. Quarante-trois personnes, dont sept citoyens américains, ont été empêchées de quitter le pays et devaient être jugés. Les mesures de répression contre quatre organisations américaines ont suscité un débat houleux et controversé, qui a eu des répercussions importantes sur les relations américano-égyptiennes. La section locale de la fondation allemande Konrad Adenauer a également été mise à sac.

Contrôle démocratique du secteur de la défense et de la sécurité

S'agissant de l'Egypte, la question du contrôle démocratique des forces armées et du service de sécurité est bien plus grave que pour d'autres pays de la région. Sous Moubarak, l'armée égyptienne forte de 450 000 hommes, dotée d'un budget annuel de 2,5 milliards de dollars (dont 1,3 milliard venaient des Etats-Unis) était la plus puissante sur le continent africain. Pour l'instant, le Conseil suprême des forces armées s'est dit prêt à rentrer dans les casernes une fois les élections menées à terme. Pour autant, cela ne signifiera pas nécessairement que l'Egypte deviendra une démocratie à part entière où l'armée est subordonnée à un gouvernement civil. Selon certains experts, si le Conseil suprême des forces armées

³⁰ Muhammad Shukri, "Egypt's Brotherhood accused of trying to control media," *BBC News*, 13 August 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19245300>.

tient beaucoup à remettre au plus vite le pouvoir à un gouvernement élu, ce n'est pas en raison d'un attachement profond à la démocratie mais plutôt parce qu'ils se rendent compte qu'une période prolongée de gouvernement militaire ferait d'eux les responsables de la crise économique et sociale dans laquelle s'enfoncé le pays.³¹ Même si M. Morsi a limogé des militaires de haut rang, dont Tantawi et Sami Anan, le chef d'état-major des forces armées, reste à voir si le président a pris le dessus. L'armée continue à tirer les ficelles de la vie politique égyptienne et de sa transition. Les généraux sont toujours déterminés à préserver la stabilité et à protéger leur situation privilégiée.

Le vaste appareil du service de sécurité était l'un des principaux piliers du régime de Moubarak. Les Services de la sécurité d'Etat, l'une des principales cibles de la colère des révolutionnaires, généralement accusés d'actes de torture et de détentions arbitraires, ont été dissous en mars 2011 et remplacé par une nouvelle « Force de sécurité nationale ». Pour autant, l'organisation apparentée, la Direction générale du renseignement, demeure toute puissante. Elle aurait accumulé un grand nombre de dossiers contenant des informations personnelles sur nombre d'Égyptiens, dont ceux participant à la vie politique. Pour être nommés, tous les fonctionnaires doivent subir les procédures d'habilitation des services de sécurité. Malgré ce rôle tout puissant, les organes de sécurité, quant à eux, ne sont généralement pas tenus de rendre des compte ni au public, ni au parlement. Selon certains observateurs, le chef des renseignements généraux égyptiens, Murad Muwafi, est en passe d'assumer un rôle clé dans la vie politique nationale, même si ce rôle demeure dans les coulisses.³² Cela étant, comme il a été mentionné, M. Muwafi a été destitué par le président Morsi, en août 2012, des fonctions qu'il occupait à la tête de la Direction générale du renseignement.

Libye : de la Jamahiriya à la démocratie ?

Transition politique

Au lendemain des révolutions en Tunisie et en Egypte, pays voisins, une révolte a éclaté dans la province orientale de la Libye. La défection de hauts responsables du gouvernement et de l'armée a aidé les rebelles à s'emparer de villes importantes des provinces de l'est du pays, dont la plus importante est Benghazi, qui est devenu le bastion de la rébellion, où un Conseil national de transition (CNT) a été établi sous la direction de l'ancien ministre Mustafa Abdul Jalil.

Le conflit ayant dégénéré en véritable guerre civile après la riposte brutale du régime libyen, des sanctions internationales ont été imposées par les Nations unies, ce qui a abouti à l'adoption de la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies. Cette résolution autorise l'établissement d'une zone d'exclusion aérienne et l'utilisation de « tous moyens voulus » pour protéger les civils en Libye. Elle donne également mandat pour l'établissement d'une mission menée par l'OTAN, *Unified Protector*. La mission a officiellement pris fin

³¹ Jeff Martini and Julie Taylor, "Commanding Democracy in Egypt: The Military's Attempt to Manage the Future," *Foreign Affairs* (September/October 2011), <http://www.foreignaffairs.com/articles/68218/jeff-martini-and-julie-taylor/commanding-democracy-in-egypt>.

³² Magdy Samaan, "Cairo's Undercover Strongman," *Foreign Policy*, 15 February 2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/03/cairos_undercover_strongman#sthash.gJcoEEz.dpbs.

le 31 octobre 2011, après que le CNT a déclaré la Libye libérée, peu après la mort de Mouammar Khadafi, le dirigeant ayant régné le plus longtemps sur un Etat arabe.

En 1969, après avoir déposé le roi Idriss, le colonel Mouammar Khadafi a profondément modifié la société libyenne : il a nationalisé la plupart des secteurs de l'économie, a déclaré l'avènement d'une « révolution culturelle » et a créé les « Comités du peuple » pour le secteur public au sens large. En 1977, il change le nom officiel de l'Etat, désormais appelé « Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste » (littéralement « Etat des masses ») et – théoriquement – transfère le pouvoir au peuple libyen et à un réseau de « congrès populaires », lui n'étant qu'un dirigeant symbolique. Curieusement, ce processus de décision excessivement complexe et lourd ne pouvant pas fonctionner, dans la pratique, le régime des « masses » signifiait le règne d'une seule personne. Dans ce modèle utopique, le pouvoir de facto de Khadafi n'avait pas de limite légale et n'était contrôlé ou supervisé par aucune institution publique viable – il n'y avait même pas de Constitution formelle.

L'économie était prospère grâce aux revenus pétroliers qui la maintenait à flot (environ 80 % des recettes publiques proviennent du pétrole et du gaz). Les besoins essentiels des citoyens étaient, dans l'ensemble, satisfaits ; si l'analphabétisme a été presque éliminé, les programmes d'enseignement pâtissaient d'un manque d'accès à des sources d'informations et de connaissances venant de l'étranger. Cela étant, la population ne recevait qu'une partie de cette rente économique. Grâce aux revenus pétroliers et gaziers, le gouvernement a bâti une économie extrêmement centralisée, où la liberté économique n'avait guère de place. Comme dans la plupart des pays arabes, la population augmente rapidement ainsi que le chômage des jeunes (jusqu'à 65 %, d'après certaines estimations).³³ Une corruption effrénée a permis aux proches de la famille de Khadafi et à son entourage de s'enrichir.

Contrairement à la Tunisie et à l'Egypte, la Libye après la révolution n'a hérité d'aucune fondation, ou presque, sur laquelle édifier un Etat, car durant la Jamahiriya, les institutions publiques étaient constamment soumises à des restructurations, des remaniements et des purges. Dans son « Livre vert », Kadhafi dénonçait les organismes d'Etat stables et immuables, convaincu qu'ils servent leurs propres intérêts et non ceux du peuple. Il n'est donc pas surprenant que la chute du régime extrêmement corrompu et personnalisé de Khadafi se traduise par un vide institutionnel et sur le plan du pouvoir.

Selon la feuille de route établie par le CNT pour la période de transition, un gouvernement provisoire devait être formé un mois après l'annonce de la libération, le 23 octobre 2011, des dernières poches loyalistes, à Syrte et à Bani Walid. Un ingénieur formé aux Etats-Unis, Abdel Rahim el-Keeb, nommé premier ministre par intérim, a proposé un plan préliminaire de transition. L'élection d'un Congrès national général, composé de 200 députés, a eu lieu début juillet 2012, dans le « calme et sans incident majeur », selon les observations préliminaires de l'UE ; l'assemblée a désigné son président, a dissous le CNT et devrait nommer un nouveau gouvernement provisoire. Une concession a été faite aux fédéralistes de la Cyrénaïque : la Commission constituante doit faire l'objet d'élections directes dans le délai d'un mois. La Commission constituante devra rédiger un projet dans un délai de 120 jours : une fois que le Congrès accepte le projet, un référendum constitutionnel sera

³³ Deutsches Orient-Institut, *Der Arabische Frühling*.

organisé dans les deux mois. Dans un délai de sept mois après le référendum, de nouvelles élections législatives devront avoir lieu conformément à la nouvelle Constitution.

Le bilan de l'administration provisoire en Libye est loin d'être satisfaisant. Le processus de décision et la distribution des recettes pétrolières ne sont pas transparents. Certains fonctionnaires ne reçoivent pas régulièrement leur salaire. Vu la tendance à s'ingérer dans les détails de la gestion et le climat de peur hérités de l'ancien régime, les bureaucrates hésitent souvent à prendre des mesures et demandent l'autorisation à leur supérieur pour chaque décision. Même le Premier ministre el-Keab a admis publiquement que son gouvernement ne fonctionnait pas bien et qu'il ne parvenait pas à faire face aux nombreuses tâches auxquelles le pays était confronté. Côté positif, le secteur pétrolier a récupéré plus vite que prévu, et le pays exporte aujourd'hui presque autant de pétrole qu'avant les troubles.

La stabilité de la Libye après Khadafi et la capacité de son gouvernement à assurer la sécurité ont été mises à dure épreuve après la série de bombardements qui ont frappé la capitale et d'autres grandes villes, et notamment l'assassinat de l'ambassadeur américain, Christopher Stevens, à Benghazi. Cet assassinat met en évidence le problème majeur auquel est aujourd'hui confrontée la Libye : l'existence de milices armées échappant au contrôle du gouvernement. Le fait que la Libye n'arrive pas à contrôler les stocks d'armes sur son territoire pèse également sur la sécurité globale de la région. Le trafic d'armes et de drogues de part et d'autres des frontières poreuses du sud du pays alimentent l'instabilité non seulement dans le pays même, mais aussi dans la région fragile du Sahel, qui pourrait devenir un refuge pour les groupes affiliés à al-Qaïda.

Au moment de la rédaction de ce rapport, l'affrontement entre le gouvernement central et les milices rebelles est à son comble. En réaction à l'assassinat de l'ambassadeur américain, les forces gouvernementales sont passées à l'action contre le groupe d'Ansar al-Sharia, suspecté d'avoir commis ce crime. Par ailleurs, toutes les autres milices ont été sommées soit de se soumettre immédiatement à l'autorité du gouvernement, soit de se dissoudre. L'issue de cette confrontation directe aura un effet décisif sur l'avenir de l'Etat libyen.

Principales parties prenantes et lignes de fracture

Le CNT a eu du mal à présenter un front uni. Plusieurs lignes de fracture – tribale, ethnique, idéologique – ont empêché les structures de l'Etat de fonctionner correctement.

A l'issue des élections législatives, aucun parti n'a pu revendiquer une victoire décisive et les mêmes clivages qui ont paralysé le CNT risquent de se reproduire au sein du nouveau gouvernement provisoire. Le Congrès national général, nouvellement formé, attribue 80 sièges aux représentants des partis et 120 aux candidats indépendants. Un candidat indépendant, toutefois, peut être membre d'un parti. Par conséquent, la formation d'une coalition restera du ressort des indépendants qui représentent les circonscriptions locales, et fera l'objet de remaniements constants.

La majorité des 80 sièges attribués aux partis a été remportée par l'Alliance des forces nationales de Mahmoud Jibril (39 sièges), un parti qui regroupe des organisations politiques et des groupes de la société civile. Mahmoud Jibril, formé en Occident et ministre de l'Economie sous Khadafi, était aussi une des personnalités marquantes du CNT. Le parti de la justice et du développement, qui représente la branche des Frères musulmans en Libye, a

obtenu 17 sièges. Contrairement à l'Égypte, les Frères musulmans ont subi une défaite en Libye, principalement en raison de leur manque d'expérience et de leurs racines étrangères.

Les tribus et le régionalisme sont un aspect essentiel de la société libyenne. Leur influence sur la vie politique ne doit donc pas être sous-estimée. La Libye compte aujourd'hui environ 140 tribus ou clans. Les chefs de tribus jouissent d'une autorité certaine et sont respectés par leurs membres. Les failles du système bureaucratique chaotique et corrompu poussent les gens à s'en remettre aux réseaux de parenté pour satisfaire leurs besoins quotidiens. Après avoir tenté d'éliminer ce modèle tribal, Kadhafi a fini par raviver la notion de tribu et a exalté les vertus des Bédouins et de la société du désert, les mettant en opposition avec l'État moderne qu'il tentait d'abolir. Les identités tribales ont permis à Mouammar Kadhafi de manipuler les tribus et d'exacerber les clivages selon le principe bien connu : diviser pour régner.³⁴ La place centrale occupée par les fils de Kadhafi peut aussi être vue comme une manifestation du système politique libyen axé sur les clans.

L'urbanisation de la Libye qui a marqué les dernières décennies n'a pas affaibli le système tribal ; au contraire, elle l'a prolongé de façon naturelle, les communautés s'installant dans les villes en fonction de leurs attaches. Selon la communauté tribale qui dominait tel ou tel quartier, des districts entiers des grandes villes s'alignaient sur les rebelles ou sur le régime en place.³⁵ L'identité tribale, facteur également important dans l'armée libyenne, a affecté le comportement de certaines unités durant les soulèvements. Cela étant, il ne faut pas exagérer le rôle des tribus qui ne sont pas le seul facteur à l'œuvre dans la société libyenne.

Ce n'est que dans les années 50 que la Libye est devenue un État à part entière, dans ses frontières actuelles, sous le roi Idriss I. Ses trois régions constitutives – Tripolitaine, Cyrénaïque et Fezzan – se sont développées séparément pendant des siècles et ont acquis une identité distincte. Depuis toujours, les habitants de la région plus progressiste – la Tripolitaine – située à l'ouest, jugent que les habitants de l'est sont arriérés et trop religieux. Si la monarchie libyenne a réussi à imposer un système administratif unitaire dans les différentes régions, elle n'a pas obtenu grand-chose sur le plan de l'identité nationale.

Le régime de Kadhafi a marginalisé la partie orientale du pays – la Cyrénaïque – en dépit du fait que cette région détient la plupart des réserves pétrolières du pays. Ce n'est pas un hasard si la rébellion a éclaté dans la ville orientale de Benghazi, où le développement stagnait et où les investissements publics dans les infrastructures arrivaient au compte-gouttes. Même dans la phase de l'après-révolution, les gens originaires de l'est ont eu le sentiment d'être désavantagés et sous-représentés au sein du gouvernement central. En particulier, ils estimaient que le gouvernement d'el-Keab était dominé par des gens de l'ouest. Ils se plaignent également du peu de sièges (60) attribués à leur région au sein du parlement, par rapport aux 100 sièges de la Libye occidentale (région de la Tripolitaine) où résident deux tiers de la population. En conséquence, « l'armée cyrénaïque » a provoqué plusieurs incidents pour perturber les élections législatives. En guise de compromis, la future

³⁴ Wolfram Lacher, "Families, Tribes and Cities in the Libyan Revolution," *Middle East Policy*, XVIII:4 (Winter 2011), <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/families-tribes-and-cities-libyan-revolution>.

³⁵ Valerie Stocker, "Libya at a crossroads: Al Fâteh Abadan or Libyâ Al Ghad. The Libyan uprising," *Revue Averroes* 4-5, Spécial "Printemps arabe," <http://revueaverroestest.files.wordpress.com/2011/12/revue-averroc3a8s-n4-5-aoc3bbt2011.pdf>.

Commission constituante sera élue directement pour assurer une représentation égale entre l'Est, l'Ouest et le Sud de la Libye. Il n'est pas exclu toutefois que cet arrangement soit renégocié pour que la majorité au pouvoir garde le contrôle du processus de rédaction de la Constitution.

La rumeur d'une possible désintégration de la Libye s'est amplifiée lorsque plusieurs milliers de membres de la tribu cyrénaïque et de chefs de milices se sont rassemblés, en mars 2012, à Benghazi pour annoncer la création de Barqa, une entité autonome dans l'est du pays, dotée en propre d'un parlement, d'une police et d'un système judiciaire. Cela dit, les habitants, dans l'ensemble, déclarent ne pas chercher à faire sécession, et reconnaissent au gouvernement central le droit de se charger de la politique étrangère, des questions de défense et du secteur pétrolier. Les relations entre Tripoli et la Cyrénaïque resteront à n'en pas douter une question centrale qui sera au cœur du débat sur la Constitution et aura des répercussions importantes sur l'avenir du pays.

Les relations interethniques jouent un rôle de plus en plus important dans la Libye de l'après Kadhafi. Les Berbères – entre 10 à 15 % de la population – ont été parmi les premiers à rallier les rebelles dans les villages dont ils sont originaires dans les montagnes de Nafusa, à l'ouest du pays. Sous le règne de Kadhafi, la culture berbère a été supprimée et l'utilisation de la langue berbère était illégale, leur mobilisation politique étant fortement réprimée. S'il est peu probable qu'ils réclament une autonomie politique, les Berbères auront tendance à soutenir ceux qui reconnaissent et respectent leurs droits culturels et qui donnent à leur langue un statut de langue nationale.³⁶

Outre les groupes ethniques locaux, la Libye compte environ 1,5 million de travailleurs étrangers – venant pour l'essentiel d'autres pays arabes et de l'Afrique subsaharienne – quantité non négligeable dans un pays de 6,5 millions d'habitants. Les travailleurs étrangers travaillent dans des secteurs très divers, allant d'emplois non qualifiés à des postes de professeurs et de médecins. Leur contribution à l'économie du pays est dans l'ensemble appréciée par les Libyens, mais en cas d'aggravation de la crise économique (le chômage en Libye atteindrait aujourd'hui pas moins de 35 %), il n'est pas exclu que des tensions surgissent entre la population locale et les étrangers. Une part importante de ces travailleurs étrangers n'a pas de statut légal et plusieurs vagues d'expulsions ont déjà eu lieu durant la dernière décennie. Compte tenu de l'impunité qui règne aujourd'hui, la situation des travailleurs subsahariens s'est considérablement aggravée. Des membres de la communauté noire africaine sont stigmatisés en tant que mercenaires et partisans de Khadafi et sont la cible de représailles et de détentions arbitraires.

Les combats intercommunautaires et les représailles de nature xénophobes contre la communauté noire africaine sont plus importants dans le Sud, riche en ressources et en armes. Les régions méridionales autour de Sebha sont peuplées, pour l'essentiel, d'immigrants noirs africains originaires du Sahel et de tribus tubu et touareg qui ont leurs propres milices. Le vide du pouvoir dans le Sud, source de méfiance entre les tubu et les communautés arabo-berbères, est à l'origine des affrontements au sujet des routes commerciales. On ne peut exclure la possibilité que les Touaregs jouent un rôle déstabilisateur en s'asso-

³⁶ Francois F. Murphy, "Libyan Berbers protest outside PM's office," *Reuters*, 27 November 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/11/27/us-libya-amazigh-protests-idUSTRE7AQ0AN20111127>.

çant avec des éléments pro-Khadafi en exil. L'existence de zones échappant à tout contrôle, peuplées de tribus fidèles à Khadafi et possédant des armes de haute technologie, et la présence de responsables de l'ancien régime au Mali, en Mauritanie et au Niger, représentent un risque réel pour la stabilité à long terme en Libye.

Outre les clivages d'ordre ethnique et tribal, quatre principaux acteurs dominent la scène politique libyenne : les nationalistes, les libéraux, les islamistes et les laïcs. Le camp nationaliste, le plus important, se compose principalement de partisans non idéologiques qui veulent établir un Etat civil fondé sur la culture libyenne et la démocratie. Ils ne souhaitent pas que l'Islam joue un rôle de premier plan dans l'Etat mais le considère comme faisant partie intégrante de la culture du pays. Les libéraux sont favorables à un Etat ouvert et laïc ainsi qu'à un système démocratique, dans le cadre d'une économie de marché et d'un climat social progressiste. Ils sont toutefois considérés comme élitistes par une bonne partie de la population et pourraient avoir du mal à gagner l'adhésion du public. Les progressistes s'inspirent de l'exemple de la Turquie et, de préférence, établiraient une séparation nette entre l'Etat et la religion.³⁷

Le camp islamiste en Libye se compose de salafistes, de vétérans du djihad afghan et d'islamistes sur le modèle des Frères musulmans. Les djihadistes sont plus une faction extrémiste qu'une force politique ; leur groupe appelé Ansar al-Charia est soupçonné d'avoir organisé l'assassinat de l'ambassadeur américain, Stevens. Les salafistes, en revanche, sont dans l'ensemble actifs sur le plan politique et en faveur d'une interprétation traditionnelle des textes sacrés. A l'inverse des deux autres, les islamistes sur le modèle des Frères musulmans, guidés par l'idée que l'Islam est une idéologie s'étendant à tous les domaines, sont davantage susceptibles d'intégrer le processus démocratique et de former des alliances.

Les dirigeants islamistes ont assumé un rôle très actif durant la rébellion et ont acquis un certain poids, exprimant le désir de créer un parti religieux qui respecterait les principes démocratiques dans l'esprit de l'AKP turc. Si les modérés semblent prêts à participer au processus politique, la question de savoir si la charia doit être le fondement de la loi ou seulement l'une de ses sources est un sujet de désaccord avec les non-islamistes. Selon les résultats des élections du mois de juillet 2012, le camp islamiste ne jouit pas de la même popularité en Libye que chez ses voisins, l'Egypte et la Tunisie.

Dans ce cadre, le débat se concentre actuellement autour de plusieurs questions : le modèle d'Etat à proprement parler (centralisé ou fédéral) ; le rôle de l'Islam dans le cadre constitutionnel de l'Etat ; ainsi que le rôle des anciens responsables du régime par rapport aux anciens exilés et nouveaux arrivés sur la scène politique.

Normes démocratiques et droits humains

Droits humains et égalité des genres

Sous Kadhafi, les droits fondamentaux des citoyens étaient bafoués, et les opposants au régime étaient réprimés, combattus et éliminés tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. En plus d'un vaste appareil de sécurité, une machine de propagande du régime constamment à

³⁷ Ghaffar Hussain, "A guide to Libya's new political landscape," *The Guardian*, 1 September 2011, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/sep/01/libya-political-landscape>.

l'œuvre permettait de contrôler la population. Pour autant, la généralisation d'Internet, les téléphones portables et la télévision par satellite, ont contribué à une plus grande mobilité de la population et à contrecarrer la propagande du régime.

Durant la période de transition, le plus urgent est de revoir et de supprimer les lois en place qui font obstacle à la liberté d'expression, d'association, et de réunion. Depuis 2011, la Libye a fait un pas de géant en matière de liberté de la presse ; plus de 800 nouveaux médias ont été lancés. Cet environnement médiatique beaucoup plus diversifié lui a d'ailleurs valu la qualification de pays « partiellement libre » selon les critères de *Freedom House*. Garantir les droits essentiels pour la population sera une étape décisive vers l'instauration d'une société civile dynamique dans un pays où le tissu socio-politique a été altéré de manière systématique pendant près d'un demi-siècle. Depuis la chute du régime de Kadhafi, la mobilisation des organisations de la société civile s'est considérablement accrue, et ce d'autant plus que la société civile a été créée presque de toute pièce.

Sous Kadhafi, les femmes libyennes avaient le droit de travailler et n'étaient pas forcées de respecter des codes vestimentaires dictés par la religion. Après la victoire de la rébellion, les femmes libyennes se sont mobilisées pour défendre leurs droits juridiques et leur représentation. Lorsque les autorités de transition ont supprimé le quota pour les femmes, adopté dans le projet de loi électorale, les défenseurs des droits de la femme ont protesté et ont réclamé l'adoption d'une nouvelle loi électorale. Même si les responsables du CNT ont déclaré qu'ils demanderaient aux partis de présenter un nombre équivalent de candidats masculins et féminins, les militants ont exprimé de vives inquiétudes quant à la volonté des prochains gouvernements d'accorder les libertés civiles et politiques promises. Dans la version finale du projet, un minimum de 40 sièges est garanti pour les femmes dans le nouveau parlement, marquant un succès incontestable du mouvement des femmes libyennes. Tout au long de la guerre, les femmes libyennes ont joué un rôle décisif, faisant passer en contrebande des armes et des informations stratégiques aux rebelles, s'occupant des blessés, et contribuant à la création des symboles de la Libye d'après-Kadhafi. Après la victoire de la rébellion toutefois, les femmes ont été exclues des plus hautes fonctions de décision et sont sous-représentées au CNT. Malgré un cadre juridique permettant aux femmes de se présenter aux élections législatives, des facteurs propres à la société font obstacle à la participation de femmes en tant que candidates, par rapport aux candidats figurant sur les listes, où s'applique un quota de 50 % de candidates. En définitive, 33 femmes ont été élues sur les 200 sièges que compte le Congrès national général.

Organisées autour de la « plate-forme de femmes pour la paix en Lybie » et la « Voix des femmes libyennes », les féministes ont lancé une série de campagnes d'information, de séminaires et de rassemblements destinés à encourager la participation des femmes au processus politique ainsi qu'à fournir un soutien personnel accru aux femmes qui ont subi des sévices, de quelque nature que ce soit, durant la guerre. Aidées par des ONG régionales de femmes, ces associations ont réussi à organiser leur première conférence internationale et à gagner le soutien d'organisations internationales, telles que l'UE et l'OSCE.³⁸

³⁸ Inter Press Service (IPS), "Libyan Women Plan Roles in Reconciliation and Transitional Government," *IPS*, November 2011, <http://www.ips.org/mdg3/libyan-women-plan-roles-in-reconciliation-and-transitional-government/>.

L'Etat de droit

La Libye est confrontée à un défi redoutable : construire un système judiciaire équitable et efficace après plus de 40 années durant lesquelles le secteur judiciaire et législatif n'a cessé de se dégrader. D'après la Commission internationale d'enquête sur la Libye, mise en place par l'ONU, si le gouvernement provisoire a accompli certains progrès établissant des juridictions civiles à la place des tribunaux militaires, beaucoup reste à faire pour garantir que les personnes accusées d'avoir commis des crimes sous l'ancien régime bénéficient de procès équitables. Autre sujet de préoccupation : les conditions de détention des anciens responsables du régime, des loyalistes et des mercenaires étant donné l'absence de contrôle exercé par un pouvoir central et un contexte propice aux actes de torture et aux mauvais traitements des détenus. D'après *Human Rights Watch*, le nombre de détenus dans les prisons aux mains de milices s'élèverait à 5 000. Le gouvernement transitoire se montre prudent dans les poursuites engagées à ce jour contre des combattants anti-Khadafis et n'exerce qu'un contrôle limité sur le nombre pléthorique de milices. En attendant, les milices multiplient les actes de vengeance à l'encontre d'anciens partisans de Khadafi. Sans réconciliation, la stabilité à long terme de la Libye ne pourrait pas être garantie. Les violations massives des droits humains qui ont eu lieu durant la guerre civile, et après, doivent faire l'objet d'enquêtes aussi complètes que possible, quels qu'en soient les auteurs.

Les réserves émises sur l'intégrité et l'efficacité du système judiciaire libyen expliquent l'intervention d'institutions de justice pénale internationale. La Cour pénale internationale a déposé des demandes visant à traduire en justice le fils et successeur désigné de Kadhafi, Seif al-Islam, ainsi qu'Abdullah al-Senussi, beau-frère du dictateur et chef de son service de renseignement, tous deux étant accusés de crimes contre l'humanité, dont la torture et le meurtre de milliers de personnes innocentes. Les autorités libyennes déclarent être en mesure de leur garantir un procès équitable, et ont récemment réussi à placer en détention Seif al-Islam, détenu jusqu'alors par des combattants locaux dans la ville de Zintan, à l'ouest du pays ; ce dernier devait être jugé à l'automne 2012 malgré les vives critiques de la CPI.

L'absence de monopole de l'Etat sur l'utilisation de la force a ouvert de vastes espaces échappant à tout contrôle. Les récents incidents, attentats à la voiture piégée, destruction et profanation de tombes et de lieux de culte du soufisme, témoignent de la menace que font peser en Libye les factions islamistes radicales. La déstabilisation pourrait également se propager à partir de la zone du Sahel où nombre de fidèles de Khadafi ont trouvé refuge et où les activités terroristes débordent de part et d'autres de frontières poreuses.

De réelles avancées au regard de l'Etat de droit et des droits humains sont peu probables vu la situation complexe et instable qui règne sur le terrain. Et même si tel était le cas, tout progrès à cet égard dépend sans doute des résultats obtenus en matière de restauration de l'appareil de justice, de désarmement des milices et de rétablissement du monopole légitime de l'Etat sur l'utilisation de la force.

Contrôle démocratique du secteur de la défense et de la sécurité

Avec le démantèlement des forces de sécurité et de l'armée libyennes, la tâche la plus urgente consiste à mettre en place des forces armées et une police efficaces pour empêcher que la Libye ne bascule à nouveau dans la guerre civile. Des forces de sécurité efficaces sont également importantes pour contrôler le territoire libyen et défendre ses frontières, et

éviter ainsi que des armes tombent entre les mains de groupes radicaux dans la région du Sahel. La présence persistante de groupes armés autonomes est une menace grave qui pèse sur le processus de transition du pays et sur la sécurité du peuple libyen. Le gouvernement prévoit de démobiliser, selon les estimations, 75 000 miliciens, recrutant environ deux tiers d'entre eux dans la nouvelle armée libyenne et dans les forces de sécurité du ministère de l'Intérieur. Quoi qu'il en soit, le nouveau projet de loi électorale n'accorde pas le droit de vote aux soldats et dissuadent en fait ces groupes armés de rejoindre les rangs de la nouvelle armée.³⁹ L'allégeance des milices pourrait facilement s'étendre aux structures de sécurité et à la nouvelle armée libyenne.⁴⁰ Reste à savoir si la campagne lancée en septembre 2012 pour placer des milices sous le contrôle du gouvernement portera ses fruits.

Il est peu probable que l'armée libyenne devienne une source du pouvoir en tant que telle. Pour empêcher un coup d'Etat militaire, Mouammar Kadhafi avait créé un réseau complexe d'unités militaires et de sécurité faisant double emploi, ce qui explique les défections du début et pourquoi l'armée était divisée et totalement désorganisée au moment où la rébellion a éclaté. En conséquence, confronté à une rébellion armée, Mouammar Kadhafi a fait appel à des mercenaires africains et à ses propres milices loyalistes. En l'état actuel des choses, l'armée libyenne n'a ni le professionnalisme ou la discipline nécessaires, ni le respect de la population indispensable pour combler un vide du pouvoir ou servir de structure de transition sur la voie d'un gouvernement civil.⁴¹

Survivre grâce aux réformes : le Maroc et l'Algérie

Reformes constitutionnelles au Maroc

Le Maroc a été le théâtre d'une vague de manifestations populaires à partir de février 2011, provoquée par les mêmes facteurs que ceux à l'origine des révolutions qui ont secoué la région. Quoi qu'il en soit, contrairement à ses voisins, la monarchie au Maroc a, ces dernières années, orienté le pays sur une voie plus libérale. L'ouverture politique a commencé au début des années 90 et le système pluraliste a permis la tenue d'élections relativement libres. Avec l'intronisation en 1999 du roi Mohammed VI, le régime s'est engagé dans une série de réformes libérales et s'est avéré moins répressif que ses voisins.

Les révolutions en Tunisie et en Egypte ont servi de catalyseurs au Maroc. Le « Mouvement du 20 février pour le changement » a pris la forme d'un mouvement de jeunes, hétérogène et sans chef, avec une longue liste de revendications : plus de libertés, la justice sociale, moins de corruption et un meilleur accès au marché du travail, entre autres choses. Certains slogans demandaient par ailleurs l'abrogation de l'acte d'allégeance au roi, inscrit à l'article 19 de la Constitution. Ces pouvoirs, de nature purement symbolique à l'origine, ont été interprétés comme donnant des prérogatives au roi. Cela étant, Mohammed VI n'a pas

³⁹ Geoff D. Porter, "Libya's Franchise Fiasco," *The New York Times*, 12 March 2012, www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/libyas-electoral-law-is-flawed.html?ref=libya.

⁴⁰ Frederic Wehrey, "Libya's Militia Menace: The Challenge After the Elections," *Foreign Affairs*, 12 July 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137776/frederic-wehrey/libyas-militia-menace>.

⁴¹ Paul Koring, "Libyan military widely regarded as murderous thugs," *The Globe and Mail*, 21 February 2011, www.theglobeandmail.com/news/world/libyan-military-widely-regarded-as-murderous-thugs/article567557/.

fait l'objet de critique directe, d'une part en raison de sa forte légitimité et, d'autre part, parce que la loi interdit de mettre en cause les questions relevant de la royauté. Au lieu de cela, le mouvement a dénoncé la concentration des pouvoirs entre les mains de ses proches collaborateurs, ce qu'il est convenu d'appeler le Makhzen. Le mouvement des jeunes a été faiblement suivi par rapport à ce qui s'est passé en Tunisie et en Egypte, en raison notamment du niveau élevé d'analphabétisme et de la faiblesse du système éducatif marocain.⁴²

La rapidité avec laquelle le roi Mohammed VI a répondu aux demandes du peuple a brisé l'élan révolutionnaire avant qu'il ne prenne de l'ampleur et ne se durcisse. Le 9 mars 2011, le roi annonçait une nouvelle Constitution. Cette approche réformiste était en totale contradiction avec le règne de son père (1961-1991).⁴³ Le monarque a promis, entre autres choses, une plus grande indépendance de la justice, le transfert de pouvoirs aux conseils régionaux et davantage de droits aux Berbères.⁴⁴ Principale innovation : la nomination d'un Premier ministre issu de la majorité parlementaire, lequel jusqu'alors était nommé par le Roi. Autre avancée : la formation d'un parlement élu sans aucune restriction quant au nombre de sièges attribués aux partis.

La nouvelle Constitution a été approuvée, en juillet 2011, par référendum (98 % l'ont approuvée, avec une participation de 70 %). La Constitution prévoit toute une série de libertés, allant de droits en matière d'égalité des genres à des dispositions sur la lutte contre la discrimination et la liberté d'expression. Elle reconnaît le Berbère comme deuxième langue officielle. Les conseils régionaux se voient accordés davantage de pouvoirs et les compétences du parlement sont élargies, notamment s'agissant du contrôle qu'il exerce sur le pouvoir exécutif. En dépit de dispositions concernant le partage des pouvoirs au sein de l'exécutif, le roi reste compétent en dernier ressort pour les « décisions de politique stratégique ». ⁴⁵ Qui plus est, l'approbation du roi est nécessaire pour dissoudre le parlement, nommer et démettre les ministres et même s'agissant des décisions du cabinet et de la ratification des lois. Le roi garde la haute main sur la défense, la diplomatie, le budget, les forces armées et l'appareil de sécurité ainsi que sur l'appareil de justice où il nomme les juges et les chefs du Conseil supérieur de la magistrature.

La nouvelle Chambre des représentants a été formée à l'issue des élections de novembre 2011, avec un taux de participation de 45 %. Le parti islamiste modéré de la justice et du développement (PJD), qui se réclame de son équivalent turc (AKP), s'est assuré une majorité relative de 107 sièges sur 395. Cette victoire, comparée aux précédentes élections (entre 42 et 46 sièges) est due à la concomitance entre la campagne menée par le PJD et les

⁴² Maâti Monjib, *The 'Democratization' Process in Morocco: Progress, Obstacles, and the Impact of the Islamist-Secularist Divide*, Working Paper No. 5 (Washington, D.C.: The Saban Center for the Middle East, Brookings Institution, 5 August 2011), http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/8/morocco%20monjib/08_morocco_monjib.pdf.

⁴³ Aidan Lewis, "Why has Morocco's king survived the Arab Spring?," *BBC News*, 24 November 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15856989>.

⁴⁴ *The Economist*, "Morocco's monarchy: Reform or fall," *The Economist*, 20 April 2011, <http://www.economist.com/node/18587225>.

⁴⁵ Marina Ottaway, "The New Moroccan Constitution: Real Change or More of the Same?," (Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2011), <http://carnegieendowment.org/2011/06/20/new-moroccan-constitution-real-change-or-more-of-same/51>.

revendications du mouvement du 20 février. Les électeurs ont rejeté le parti Authenticité et Modernité en raison de ses liens étroits avec le Palais. Le parti de l'Indépendance (Istiqlal) au pouvoir, est arrivé second, avec 60 sièges. Le PJD et le parti de l'Istiqlal ont fait alliance au Palais, ont appuyé la nouvelle Constitution et ont formé un Cabinet reflétant l'influence du Palais. Le véritable défi pour le nouveau Cabinet sera de mettre en œuvre des réformes dignes de ce nom, notamment pour lutter contre la corruption sans porter préjudice au roi ou aux pouvoirs du Makhzen et à leurs intérêts économiques de vaste portée.

Bien que certaines revendications demeurent non satisfaites, le Mouvement du 20 février s'est essouffé et il est peu probable que les manifestations gagnent en intensité ou se multiplient. Bien que l'un des plus riches monarques régnant sur une population pauvre et en majorité analphabète, le roi jouit d'une forte popularité. La stabilité du pays dépendra de la mise en œuvre des réformes et de la façon dont la population surmontera son désenchantement. Si le Maroc est à n'en pas douter un modèle de mutation politique non violente, il serait prématuré de saluer ses réformes comme une réussite ou un modèle à suivre pour le reste de la région. Comme le montre le phénomène de « l'Arabellion », la région n'est pas à l'abri d'une instabilité par contagion et l'orientation démocratique du Maroc dépendra également de l'évolution de la démocratie dans la région.

Le récent processus de réforme comporte certaines avancées en matière d'égalité des genres. Si un dynamique mouvement des femmes, progressiste et laïc, existe depuis longtemps au Maroc, il est particulièrement actif depuis le début des années 90. Des organisations de femmes ont milité, en 1993, pour la ratification de la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et pour la révision, en 2004, du code de la famille basé sur la charia, lequel définit les relations entre les hommes et les femmes. Le roi Mohammed VI et certains partis politiques ont joué un rôle essentiel car ils ont compris l'intérêt qu'il y avait à promouvoir une image progressiste du Maroc à l'étranger et à s'appuyer sur le vote féminin pour contrer l'Islam politique.

Les femmes ont participé activement au Mouvement du 20 février et ont créé des comités chargés de formuler des propositions relatives aux droits des femmes. Le « Printemps féministe pour la démocratie et l'égalité », un collectif regroupant une trentaine d'associations, a pour vocation de faire progresser les droits des femmes dans la nouvelle Constitution. En conséquence, la Constitution de 2011 consacre le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes, relève le quota de femmes au parlement de 9 à 15 % et supprime les réserves concernant la Convention des Nations unies (CEDAW). Pour autant, le mouvement des femmes qui réclamait un quota de 30 % au parlement a trouvé extrêmement regrettable que le Cabinet ne compte qu'une seule femme (pas un partisan des droits de la femme), contre cinq en 2007. Le Premier ministre s'est engagé à nommer davantage de femmes aux postes de hauts fonctionnaires.

Algérie : le fardeau du passe

Les manifestations de janvier 2011, qui ont rassemblé en Algérie environ 2 000 manifestants,⁴⁶ protestant contre l'envolée des prix des produits alimentaires, ont pris appui sur un mécontentement d'ordre socio-économique qui couvrait depuis longtemps, notamment le chômage élevé des jeunes, une corruption généralisée, des services sociaux insuffisants et des problèmes de logement. Ces manifestations ont gagné les grandes villes sans mobiliser les masses mais, faute d'unité et de véritable programme, ont été rapidement réprimées par les forces de sécurité. Bien que les manifestations soient interdites par la loi et malgré une forte présence des services de sécurité, le mouvement a été réprimé sans incident majeur.⁴⁷ Aucun grand parti politique n'a soutenu les manifestations. Contrairement à l'Égypte et à la Tunisie, les partis islamistes se sont ralliés au gouvernement et ne représentaient pas une alternative viable.⁴⁸ Les Algériens ont opté pour la stabilité plutôt que pour une révolution incertaine, observant avec prudence ce qui se passait en Libye.

Plusieurs facteurs ont joué contre l'éclosion d'une révolution algérienne. Aspect le plus important, les Algériens ont encore en mémoire les manifestations de 1988, qui ont renversé le système à parti unique et ont établi la liberté de parole au prix d'une guerre civile sanglante et prolongée, qui a fait entre 100 000 et 200 000 morts. Les élections législatives de décembre 1991 qui ont porté au pouvoir le Front islamique du salut (FIS) ont été annulées par l'armée. La guerre civile qui a suivi les élections s'est terminée en 1999, avec l'élection du président Abdelaziz Bouteflika. Bouteflika, qui a rallié plusieurs partis islamistes, a rétabli le règne du Front de libération nationale (FNL), au pouvoir en Algérie depuis son indépendance.

Face aux manifestations de 2011, le régime algérien a suspendu l'état d'urgence qui datait de 1992, a autorisé une représentation plus large et une concurrence entre les partis et a réduit les prix des produits alimentaires. Comme dans le passé, le régime a su tirer parti de ses recettes pétrolières et gazières pour acheter le consentement populaire. Pendant dix ans, l'Algérie a connu quotidiennement des manifestations de faible ampleur dénonçant l'injustice sociale⁴⁹ et le régime est utilisé pour gérer les troubles civils. L'Algérie mise également sur le ferme soutien de la communauté internationale en tant que partenaire clé de la lutte contre le terrorisme et du Dialogue méditerranéen de l'OTAN ainsi qu'en tant qu'important fournisseur d'énergie et acteur stratégique pour la stabilité de la région du Sahel. La conduite d'élections législatives, la présence, pour la première fois, d'observateurs internationaux et l'introduction de quotas de genre sur les listes des partis et au parlement (30 % de sièges) ont été approuvés par l'Union européenne et par les États-Unis.

⁴⁶ Lahcen Achy, "Why Did Protests in Algeria Fail to Gain Momentum?," *Foreign Policy* (Carnegie Endowment for International Peace, 31 March 2011), <http://carnegieendowment.org/2011/03/31/why-did-protests-in-algeria-fail-to-gain-momentum/3o1>.

⁴⁷ James Traub, "The Dog That Didn't Bark Algeria looked ripe for revolution. What happened?" *Foreign Policy*, 6 January 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/06/the_dog_that_didn_t_bark.

⁴⁸ AFP, "Les législatives confirment l'Algérie comme exception du Printemps arabe," *Le Point.fr*, 12 mai 2012.

⁴⁹ Azzedine Layachi, "Meanwhile in the Maghreb," *Foreign Affairs* (March 2011), <http://www.foreignaffairs.com/articles/67691/azzedine-layachi/meanwhile-in-the-maghreb>.

Les élections à l'Assemblée populaire nationale de mai 2012 ont été jugées satisfaisantes par les missions d'observation électorale de l'Union européenne, de l'Union africaine et de la Ligue arabe. Cela étant, le parlement manque de légitimité, ses pouvoirs sont symboliques et les partis en lice sont généralement vus comme complices du régime.⁵⁰ Le parti au pouvoir (FLN) a doublé le nombre de ses sièges (220 sur 462). Avec son allié, le Rassemblement national démocratique (RND) (68 sièges), qui a fait campagne pour préserver la stabilité, le FLN a la majorité absolue au Parlement. La formation d'opposition islamiste, l'Alliance verte, créée en mars 2012, n'a obtenu que 59 sièges. Les Islamistes radicaux, dont le FIS, qui s'est dissout en grande partie, n'ont pas été autorisés à se présenter et ont été généralement associés aux violences de la période d'après 1992.

La résistance de l'Algérie au changement peut s'expliquer par la conjonction de plusieurs facteurs : les recettes pétrolières du pays et l'accès aux prêts étrangers contribuent à mater le mécontentement populaire. L'appareil de sécurité, extrêmement puissant, est capable de tuer dans l'œuf toute contestation. La politique de lutte contre le terrorisme est utilisée pour réduire les libertés civiles et accentuer le contrôle de l'Etat. Autre raison : le président Bouteflika jouit d'une forte popularité et l'apparence démocratique du régime l'exonère en partie de sa responsabilité face à une situation socio-économique dramatique. En fait, le pouvoir est non seulement entre les mains du président, de son parti et de son entourage mais surtout entre celles de l'armée et des services du renseignement qui contrôlent les questions de défense et de sécurité, les dépenses publiques et les recettes des exportations.

Paradoxalement, le réveil démocratique de la région a consolidé le régime algérien. Les événements en Libye ont été suivis de près et l'intervention a été mal vue en Algérie où les réflexes anticolonialistes et l'opposition à toute forme d'ingérence extérieure sont toujours très présents.

Plusieurs défis attendent le régime algérien. Les élections législatives de mai 2012 ont traduit la méfiance des Algériens envers la situation politique. Le FLN au pouvoir a obtenu 48 % des sièges, alors qu'il a été élu avec 17 % des voix et 6 % des électeurs inscrits.⁵¹ Le statu quo a été préservé mais l'Algérie n'est pas à l'abri de troubles sociaux. L'élection présidentielle en mai 2014 ouvrira une crise de succession, aggravée par la santé chancelante de Bouteflika et l'âge avancé des principaux généraux.⁵² Il n'est pas exclu que la performance démocratique des partis islamistes en Egypte et en Tunisie batte en brèche la crainte de l'Algérie envers l'Islam politique et remette en question le pouvoir du FNL.

S'agissant de l'égalité des genres, les dernières élections ont favorisé la représentation des femmes à la Chambre basse du parlement, avec 146 sièges (31,6 %) contre 31 sièges

⁵⁰ Claire Spencer, "Algeria's 2012 Elections: the Numbers Game" (Chatham House, 16 May 2012), <http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/183345>.

⁵¹ Achy, Lahcen, "Algeria Avoids the Arab Spring?," *Foreign Policy* (Carnegie Endowment for International Peace, 31 March 2012), <http://carnegieendowment.org/2012/05/31/algeria-avoids-arab-spring/b0xu>.

⁵² Spencer, Claire, "Algeria's 2012 Elections: the Numbers Game" (Chatham House, 16 May 2012), <http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/183345>; Spencer, Claire, "Strategic Posture Review: Algeria," *World Politics Review* (Chatham House, 25 July 2012), www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/0712wpr_spencer.pdf.

(8 %) précédemment. Bien que jugés satisfaisants par les organisations internationales, les quotas ne reflètent pas l'émancipation féminine dans la société algérienne, qui demeure conservatrice à cet égard. Sous la pression d'organisations féminines, le Code de la famille de 1984 a été en partie réformé en 2005 mais n'a pas réellement éliminé les pratiques discriminatoires. Les représentantes féminines ne défendent pas forcément le principe d'égalité des genres et, lorsqu'elles le font, leur rôle est limité par les pouvoirs symboliques du parlement. Le gouvernement actuel ne compte qu'une seule femme ministre, contre trois dans le dernier cabinet. Fait plus important, l'absence de libertés civiles est un obstacle important à l'activisme civique des femmes et à une meilleure sensibilisation aux droits des femmes. Malgré la suppression de l'état d'urgence, les organisations de la société civile sont toujours étroitement contrôlées par l'Etat et les libertés civiles ont été de nouveau limitées par la loi de janvier 2012 qui impose des restrictions supplémentaires sur les associations.

Conclusions

Les pays d'Afrique du Nord partagent un certain nombre de défis qu'ils doivent relever pour consolider leur révolution : concilier les revendications populaires d'éliminer l'ancien système et le besoin de maintenir des institutions publiques qui fonctionnent ; assurer aux femmes et aux minorités religieuses et ethniques que leurs droits seront protégés ; instaurer un contrôle civil sur le secteur de la sécurité ; prendre des mesures contre la corruption qui règne au plus haut niveau et créer un pouvoir judiciaire fiable ; et répondre aux attentes de la jeunesse en leur offrant des perspectives d'avenir. Il faut avant tout traduire la dynamique révolutionnaire en processus politique largement ouvert ainsi qu'en institutions qui offrent à toutes les parties prenantes l'occasion de faire entendre leur voix. A cet égard, la professionnalisation des nouveaux partis politiques, et un renforcement de la culture politique reposant sur l'engagement civique, est une condition difficile mais absolument nécessaire.

Certains résultats sont déjà tangibles : la situation politique qui règne dans ces pays est devenue sans conteste plus libre et pluraliste, le déroulement des élections en Tunisie, en Egypte et en Libye a été jugé, de manière générale, satisfaisant et les organisations de la société civile se sont multipliées sur l'ensemble de la région. L'avancée accomplie par la Tunisie et la Libye en un an, s'agissant de la liberté des médias, est sans précédent dans l'histoire des études de *Freedom House* (avant le Printemps arabe, seulement 2 % des citoyens de la région MOAN vivaient dans des pays « libres »). La Tunisie, l'Egypte et la Libye ont adopté une feuille de route semblable pour la transition, confiant à des assemblées élues démocratiquement le soin de déterminer le futur système politique de leur pays.

Cela dit, l'évolution suivie par ces pays d'Afrique du Nord est très variable. Le cas de la Libye notamment est à signaler : à peine libérée d'une dictature erratique, il lui reste à combler le vide du pouvoir qui en résulte pour faire face à la situation de non-droit de l'après-conflit. Cela dit, la réforme en Libye pourrait avancer plus rapidement justement parce qu'elle démarre avec « une ardoise vierge » (et qu'elle bénéficie de revenus pétroliers substantiels). Sécuriser les stocks d'armements qui échappent au contrôle du gouvernement central est peut-être le problème le plus urgent à résoudre pour le pays. Ces armes contribuent déjà à l'instabilité qui règne dans les régions voisines. L'OTAN, l'Union européenne et les Nations unies devraient s'efforcer ensemble d'établir un programme de « Désarmement, Démobilisation et Réintégration » (DDR) pour faciliter la destruction rapide et efficace des

armes excédentaires. Si l'ONU est le fer de lance des efforts menés dans le cadre du programme DDR, le rôle que pourrait jouer l'OTAN pourrait aussi être envisagé.

En Egypte, le vide du pouvoir est beaucoup moins flagrant, notamment parce qu'il a été comblé par l'armée qui occupe une place importante dans le pays. On ne sait pas au juste si les nouvelles institutions de l'Etat, y compris le président nouvellement élu, sont assez solides pour reprendre le contrôle définitif du pays, actuellement entre les mains des généraux. Et si c'était le cas, encore faut-il que les nouveaux maîtres des lieux demeurent fidèles au principe du pluralisme et insensibles à la corruption du pouvoir.

En Tunisie, compte tenu des circonstances, la transformation de l'après-révolution suit apparemment le scénario le plus optimiste. Le processus politique se déroule de manière assez ouverte et transparente et la volonté de transiger est évidente. Pour autant, il faut garder présent à l'esprit que le nouveau système politique tire sa légitimité non seulement d'un processus électoral, mais aussi, tout comme sous l'ancien régime, des attentes socio-économiques de la population. Les jeunes, fer de lance de la « révolution du jasmin » comptent sur de nouveaux emplois et davantage de perspectives, notamment dans les régions de l'intérieur du pays. Si ces attentes ne sont pas comblées, la possibilité d'une nouvelle vague de soulèvement ne peut être écartée. Aider le nouveau gouvernement tunisien est d'une importance cruciale : ce pays pourrait jouer un rôle de pionnier dans la région et montrer aux autres qu'une révolution démocratique dans un pays arabe peut aboutir.

Au Maroc et en Algérie, les régimes ont survécu grâce surtout à la légitimité bien ancrée des dirigeants (Maroc) ou aux cicatrices du passé (Algérie). Pour autant, ces facteurs, à eux seuls, n'auraient sans doute pas été suffisants si les deux gouvernements n'avaient pas annoncé certaines réformes. Les autorités du Maroc, notamment, n'ont pas hésité à prendre des mesures pour répondre à de nombreuses revendications exprimées par les manifestants. Toutefois, la stabilité dans les deux pays ne peut être considérée comme acquise face aux nombreuses difficultés auxquelles ces sociétés sont confrontées : engager de nouvelles réformes importantes est la seule voie à suivre pour éviter les scénarios révolutionnaires.

Les sceptiques, quant à eux, soulignent souvent que le Printemps arabe a provoqué une poussée de l'islamisme dans la région. Avant les révolutions, les groupes islamistes, l'opposition la mieux organisée, se voyaient interdire tout accès au système politique, ce qui contribuait sans le vouloir à forger leur image d'alternative aux régimes en place. Ces régimes une fois tombés, l'émergence de groupes islamistes comme principales forces politiques était donc aussi prévisible qu'inévitable. Or, en Libye, les laïcs ont remporté les élections législatives et, en Tunisie et en Egypte, une position plus conciliante et modérée a été adoptée par l'opposition islamiste, ce qui peut être vu comme un résultat positif du Printemps arabe. Les dirigeants d'Ennahda et les Frères musulmans ont insisté à plusieurs reprises sur leur volonté de se rallier au pluralisme, à la démocratie et aux droits humains, y compris aux droits des femmes. Jusqu'à présent, ils ont été conformes pour l'essentiel à cette nouvelle image. Qui plus est, Ennahda et les Frères musulmans ont peut-être servi d'exemple à d'autres forces du même type dans la région MOAN : le Conseil national syrien, par exemple, a récemment présenté les grandes lignes de la Constitution pour la Syrie de l'après-Assad, soulignant les valeurs du pluralisme, de l'égalité des genres et des droits des

minorités.⁵³ L'Islam politique est une réalité dans le monde arabe : il faut donc renforcer le dialogue avec les partis politiques qui mettent en avant les valeurs islamiques. Qui plus est, de grands spécialistes de l'Islam, comme Olivier Roy, font observer que, si les partis religieux semblent remporter les élections, la diversification du spectre politique débouche en fait sur une séparation plus nette entre l'Islam et la politique. En quelque sorte, « lorsque la religion est partout, elle est nulle part ».⁵⁴

La rapporteure réfute l'idée que la démocratie dans la région MOAN signifie inévitablement l'arrivée au pouvoir de l'islamisme radical. Comme l'a déclaré Catherine Ashton, haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité : « la démocratie – où que ce soit – est parfois déconcertante : elle peut être enthousiasmante, exaltante et émancipatrice, mais aussi confuse, turbulente et imprévisible. Des bouleversements à court terme sont inévitables. Mais l'histoire, et à plus forte raison celle de notre continent, nous montre qu'une fois la démocratie profondément ancrée dans des valeurs telles que l'Etat de droit, les droits humains, l'égalité des genres, une administration impartiale, la liberté d'expression et l'investissement privé, ainsi que des élections régulières, les pays connaissent la prospérité et cherchent à vivre en paix avec ceux qui les entourent ». Le fait que les révolutions n'ont pas été importées mais résultent de profonds changements systémiques à l'œuvre dans les sociétés arabes est de bon augure pour l'avenir de la démocratie dans ces pays.

Quoi qu'il en soit, il est trop tôt pour crier victoire, notamment face à la montée en puissance des salafistes. L'histoire montre que les groupes radicaux qui véhiculent des messages simples mais puissants sont souvent, au bout du compte, les grands vainqueurs de révolutions que des forces plus modérées ont initiées. Si les islamistes modérés, pour des raisons politiques, ont besoin du soutien des conservateurs religieux, certains droits fondamentaux déjà acquis, comme le statut des femmes, pourraient être remis en question. On ne peut que regretter que les femmes soient nettement sous-représentées dans les organes de transition d'Egypte et de Libye.

De fait, il est important de noter que les salafistes, et notamment ceux à tendance djihadiste, sont nettement minoritaires en Afrique du nord. Les révolutions arabes n'ont pas été menées sur fond de slogans anti-occidentaux, et la majorité de la population locale condamne les attaques de septembre 2012 contre les ambassades américaines. La rapporteure se félicite du discours modéré et prudent que les responsables américains ont tenu face à ces attaques. La volonté de certains partis salafistes de participer au processus démocratique institutionnel ne doit pas être découragée : il y a tout lieu de croire que les forces modérées vont prévaloir dans le cadre d'un processus politique ouvert à tous. La résilience des peuples de la région face au radicalisme et à l'extrémisme ne doit pas être sous-estimée. La percée des salafistes ne doit pas être vue comme le début de « l'hiver arabe ».

Ceci étant, l'influence grandissante des salafistes ultraconservateurs pourrait avoir des conséquences géopolitiques que la communauté euro-atlantique doit prendre en compte. Le salafisme risque d'accentuer le clivage confessionnel entre les blocs sunnites et chiites. Cette rivalité intra-régionale pourrait même reléguer à l'arrière-plan les sentiments anti-occi-

⁵³ The Economist, "Islamists and Arab Constitutions: Put Faith in Writing."

⁵⁴ Olivier Roy, "The Transformation of the Arab World," *Journal of Democracy* 23:3 (July 2012), <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Roy-23-3.pdf>.

dentaux et anti-israélien qui étaient très en vogue dans la région jusqu'à présent. Cela étant, la récente victoire des candidats des Frères musulmans en Egypte et en Tunisie a engendré des relations moins cordiales entre eux et les pays du Golfe où les élites au pouvoir sont plus proches, sur le plan idéologique, des salafistes – un facteur qui doit également être pris en compte. Les nouvelles forces qui ont émergé au lendemain du Printemps arabe redéfinissent à n'en pas douter l'équilibre géopolitique dans la région, même si les conséquences exactes de cette transformation restent encore à déterminer.

De nouveaux risques doivent aussi être examinés. Si l'essor d'Internet et des technologies modernes de communication ont, de l'avis général, contribué largement au Printemps arabe, elles donnent également aux régimes autoritaires de nouveaux moyens d'espionner les opposants et de répandre leur propagande. La facilité avec laquelle le régime Moubarak a réussi à bloquer l'accès à Internet au plus fort des émeutes montre le degré de contrôle sur le domaine cybernétique qu'aucun gouvernement démocratique ne possède. Si les régimes qui sont tombés en Afrique du Nord avaient survécu, les militants auraient été facilement repérés grâce à leurs twits et aux messages sur Facebook. La répression dont sont victimes les blogueurs syriens et les journalistes en ligne en donne un exemple.

La liberté d'expression nouvellement acquise ne doit pas, pour autant, être tenue pour acquise. Si les médias en Afrique du Nord n'ont pas tardé à se mettre du côté des révolutionnaires, le contexte juridique demeure largement dominé par des médias contrôlés par l'Etat. Si l'on veut que la liberté d'expression s'inscrive dans la durée, le cadre réglementaire doit être changé et les médias privés et locaux doivent être autorisés et encouragés.⁵⁵

Malgré les incertitudes, la région MOAN a bel et bien changé, sur le plan politique et psychologique. La communauté euro-atlantique doit revoir sa ligne d'action envers la région. Depuis longtemps, et notamment au lendemain des attaques du 11 septembre, le monde arabe était vu à travers le prisme du terrorisme et du fondamentalisme religieux. Seule comptait la dimension de la sécurité et de la stabilité, soi-disant garantie par des dirigeants autoritaires. Il est désormais clair que la stabilité de la région au prix de la dictature ne pouvait pas durer. Même dans des Etats riches en pétrole, comme la Libye, les « contrats sociaux » dictatoriaux (bénéfices socio-économiques en échange de la loyauté), ne peuvent pas durer indéfiniment : l'aspiration à la démocratie et à la dignité des peuples qui en sont privés est toujours la plus forte.

Nous devons abandonner le concept de dictateurs « bons » ou « mauvais » et appuyer des modèles fondés sur l'ouverture, les droits humains, la dignité et l'égalité des chances. L'approche dite de 'Wilson' est le seul moyen de dissiper le sentiment anti-occidental très répandu parmi la population de la région MOAN. Une confiance nouvelle doit s'instaurer grâce à un dialogue intensif et à un soutien concret. Il faut pour cela engager de réelles discussions avec les différents partenaires pour définir quel type d'aide est souhaitée, afin de ne pas tomber dans le piège de la manipulation ou de la domination post-coloniale. S'agissant de notre participation dans la région, « moins » peut parfois signifier « plus ».

Il faut aussi apprendre à travailler davantage et directement avec les sociétés civiles de la région, les institutions locales et les associations commerciales et non, exclusivement,

⁵⁵ Daoud Kuttab, "The Arab Spring Has Yet to Focus on Media Freedoms," *Huffington Post*, 8 December 2011, http://www.huffingtonpost.com/daoud-kuttab/the-arab-spring-has-yet-t_b_1135842.html.

avec les autorités centrales. Les droits humains, les femmes et les organisations d'observation des élections ainsi que les médias sont les bénéficiaires évidents du soutien international. Des programmes offrant de nouvelles perspectives aux jeunes arabes sont également une priorité essentielle, car l'avenir de la région est entre les mains des jeunes générations. La prudence est de mise, toutefois, car une dépendance excessive envers les fonds étrangers pourrait fausser l'image et la réputation des organisations de la société civile.

Encourager l'intégration régionale sur la base des valeurs démocratiques est une solution très prometteuse. La perspective d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN a été un moyen très efficace d'inciter les pays d'Europe centrale et orientale à mettre en œuvre des réformes démocratiques. S'il n'existe aucune grande organisation de ce type dans la région MOAN, des mécanismes régionaux, sous une forme ou une autre, favorisant les réformes démocratiques seraient très utiles pour partager les meilleures pratiques et minimiser le risque de rechute. Fournir une aide par le biais de tels mécanismes multinationaux serait également préférable étant donné les sensibilités que provoque toute intervention étrangère.⁵⁶

De toutes les organisations internationales, l'Union européenne est particulièrement bien placée pour fournir l'assistance dont ces pays ont vraiment besoin. Il faut avant tout privilégier des projets destinés à former des jeunes et à leur ouvrir des perspectives dans leur pays d'origine. L'UE a augmenté son aide financière pour soutenir la transition de la région, de 6 à 11 milliards d'euros. Cela étant, et sans doute plus important que l'aide financière directe, l'UE peut contribuer au développement des économies de la région par le biais d'accords de libre-échange. L'Europe doit aussi être ouverte à tous les voyageurs *de bonne foi*, notamment les scientifiques, les entrepreneurs et les étudiants.

La stratégie de l'OTAN envers la région MOAN sera également profondément modifiée par le Printemps arabe. Il y a à peine deux ans, personne n'aurait pu imaginer que l'Alliance mènerait une opération militaire en Afrique du Nord, et qu'une telle intervention serait approuvée non seulement par les Nations unies mais aussi par la Ligue arabe.

L'OTAN, via son Dialogue méditerranéen et autres mécanismes de partenariat, doit être prête à aider les démocraties naissantes dans des domaines comme les relations civilo-militaires et la restructuration des armées, en accord avec l'ouverture de leur société. Le contrôle civil des secteurs de la défense et de la sécurité demeure un enjeu capital pour la région. Si l'implication des forces armées était inévitable et peut-être même souhaitable au tout début des révolutions pour tenter de maintenir l'ordre et empêcher les violations massives des droits humains et des flambées de violence, l'ingérence de l'armée dans la politique ne doit pas devenir la règle. L'Alliance a une grande expérience dans ce domaine, fournissant au fil des ans une aide considérable à ses voisins de l'Est, par le biais de conseils techniques, de programmes de formation, d'ateliers et de visites. L'OTAN possède en outre les outils et les ressources nécessaires pour soutenir des projets de formation et de coopération dans le domaine scientifique et environnemental. Pour autant, étendre cette assistance à la région MOAN reste une question délicate : l'ampleur et la teneur de la coopération

⁵⁶ RAND National Defense Research Institute, *Democratization in the Arab World: Prospects and Lessons from Around the Globe* (The RAND Corporation, August 2012), http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAND_MG1192.pdf.

avec les pays de la région doivent être adaptés aux besoins et répondre à une demande. L'instabilité de la Libye pouvant se propager au Sahel voisin, les compétences techniques de l'OTAN en matière de DDR post-conflit pourraient également être utiles. La Libye ne s'est pas encore associée au Dialogue méditerranéen, en dépit de l'invitation qui lui a été faite.

L'Assemblée parlementaire de l'OTAN pourrait jouer un rôle important au service de la transformation de la région MOAN, travaillant notamment avec des parlementaires élus démocratiquement, avec le personnel parlementaire et avec toutes les forces qui se consacrent à l'instauration de démocraties parlementaires. L'Assemblée a rempli ce rôle grâce aux activités du Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient, par le biais des visites qu'effectuent les commissions et le Président dans la région ainsi qu'en invitant régulièrement des représentants des parlements et des gouvernements de la région à ses sessions, séminaires et programmes de formation. La majorité de ces parlementaires, qui sont élus pour la première fois, pourraient trouver ces programmes et réunions utiles. Le séminaire conjoint Rose-Roth-Groupe spécial Méditerranée, qui s'est tenu à Marseille en avril 2012, a réuni des dizaines de parlementaires tant de la région MOAN que des pays de l'OTAN ; outre qu'il a permis d'échanger des points de vue sur les enjeux communs, le séminaire s'est penché sur la réforme du secteur de la défense et de la sécurité. Pour améliorer l'efficacité de ces programmes, il est important de les harmoniser avec les efforts bilatéraux déployés par les parlements des Etats membres – la France par exemple a une longue expérience dans ce domaine – avec les parlementaires de ces pays. S'agissant du soutien aux réformes démocratiques, l'Assemblée devrait également renforcer la concertation avec l'OSCE et le Conseil de l'Europe et tirer parti de leur expérience, y compris la « Commission de Venise ». Aider les pays de la région MOAN dans les efforts qu'ils déploient pour bâtir de véritables démocraties requiert un engagement soutenu au niveau national et international.

Bibliographie

Achy, Lahcen, "Why Did Protests in Algeria Fail to Gain Momentum?," *Foreign Policy* (Carnegie Endowment for International Peace, 31 March 2011), <http://carnegieendowment.org/2011/03/31/why-did-protests-in-algeria-fail-to-gain-momentum/3o1>.

Achy, Lahcen, "Algeria Avoids the Arab Spring?," *Foreign Policy* (Carnegie Endowment for International Peace, 31 March 2012), <http://carnegieendowment.org/2012/05/31/algeria-avoids-arab-spring/b0xu>.

AFP, "Les législatives confirment l'Algérie comme exception du Printemps arabe," *Le Point.fr*, 12 mai 2012.

Amara, Tarek, "Tunisia cuts 2012 growth forecast to 3.5 pct – official," Reuters, 6 March 2012, <http://af.reuters.com/article/tunisiaNews/idAFL5E8E61B720120306>.

Arrief, Alexis, *Political Transition in Tunisia* (Washington D.C: Congressional Research Service, 18 June 2012), <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21666.pdf>.

Basly, Rajaa, "The Future of al-Nahda in Tunisia" (Carnegie Endowment for International Peace – Sada, 20 avril 2011), <http://carnegieendowment.org/2011/04/20/future-of-al-nahda-in-tunisia/6bqw>.

BBC, "Egypt's sexual harassment of women 'epidemic'," *BBC News*, 3 septembre 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19440656>.

Churchill, Erik, "Tunisia's Electoral Lesson: The Importance of Campaign Strategy" (Carnegie Endowment for International Peace: Sada, 27 October 2011), <http://carnegieendowment.org/sada/2011/10/27/tunisia-s-electoral-lesson-importance-of-campaign-strategy/6b7g>.

Deutsches Orient-Institut, *Der Arabische Frühling: Auslöser, Verlauf, Ausblick* (Berlin: Deutsches Orient-Institut, September 2011).

El-Amrani, Issandr El, and Ursula Lindsey, "Tunisia Moves to the Next Stage," *Middle East Research and Information Project*, 8 November 2011, <http://www.merip.org/mero/mero110811>.

el-Issawi, Fatima, "Tunisian Media in Transition" (Carnegie Endowment for International Peace, 10 July 2012), <http://carnegieendowment.org/2012/07/10/tunisian-media-in-transition/co12>.

Fahim, Kareem, "Tunisia Says Constitution Will Not Cite Ilamic Law," *The New York Times*, 26 March 2012, http://www.nytimes.com/2012/03/27/world/africa/tunisia-says-constitution-will-not-cite-islamic-law.html?_r=0.

Financial Times, "Morocco Reforms: Constitutional change must be first step in wider process," Editorial, *Financial Times*, 30 June 2011, <http://www.ft.com/cms/s/0/3a351566-a362-11e0-8990-00144feabdc0.html#axzz2poC8F4eL>.

Ghribi, Asma, "Major Tunisian Secular Parties Announce Merger," *Tunisia Live*, 11 January 2012, <http://www.tunisia-live.net/2012/01/11/major-tunisian-secular-parties-announce-merger/>.

Human Rights Watch (HRW), *Work on Him Until He Confesses: Impunity for Torture in Egypt* (Human Rights Watch, January 2011), <http://www.hrw.org/reports/2011/01/30/work-him-until-he-confesses-0>.

Human Rights Watch, *Tunisia's Repressive Laws: The Reform Agenda* (New York: Human Rights Watch, November 2011), <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/tunisia1111webwcover.pdf>.

Hussain, Ghaffar, "A guide to Libya's new political landscape," *The Guardian*, 1 September 2011, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/sep/01/libya-political-landscape>.

International Crisis Group, *Popular Protest in North Africa and the Middle East (IV): Tunisia's Way*, Middle East/North Africa Report N°10 (Brussels: International Crisis Group, 28 April 2011), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/106-popular-protests-in-north-africa-and-the-middle-east-iv-tunisias-way.aspx>.

Inter Press Service (IPS), "Libyan Women Plan Roles in Reconciliation and Transitional Government," IPS, November 2011, <http://www.ips.org/mdg3/libyan-women-plan-roles-in-reconciliation-and-transitional-government/>.

Kirkpatrick, David D., "Interim Tunisian Leader With Ties to Old Ruler Defends a Gradual Path," *The New York Times*, 3 October 2011), <http://www.nytimes.com/2011/10/04/world/africa/tunisias-interim-leader-essebsi-defends-gradualist-path.html?pagewanted=all>.

Koring, Paul, "Libyan military widely regarded as murderous thugs," *The Globe and Mail*, 21 February 2011, www.theglobeandmail.com/news/world/libyan-military-widely-regarded-as-murderous-thugs/article567557/.

Kuttab, Daoud, "The Arab Spring Has Yet to Focus on Media Freedoms," *Huffington Post*, 8 December 2011, www.huffingtonpost.com/daoud-kuttab/the-arab-spring-has-yet-t_b_1135842.html.

Lacher, Wolfram, "Families, Tribes and Cities in the Libyan Revolution," *Middle East Policy*, XVIII:4 (Winter 2011), <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/families-tribes-and-cities-libyan-revolution>.

Layachi, Azzedine, "Meanwhile in the Maghreb," *Foreign Affairs* (March 2011), <http://www.foreignaffairs.com/articles/67691/azzedine-layachi/meanwhile-in-the-maghreb>.

Lewis, Aidan, "Why has Morocco's king survived the Arab Spring?," *BBC News*, 24 November 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15856989>.

Libyan Women's Platform for Peace (LWPP), "From 0 to 40: LWPP Advocacy Effort Secures Major Representation for Women in New Libyan Assembly" (9 February 2012), <http://lwpp.org/>.

Marks, Monica, "Speaking on the Unspeakable: Blasphemy & the Tunisian Constitution" (Carnegie Endowment for International Peace, 4 September 2012), <http://carnegieendowment.org/2012/09/04/speaking-on-unspeakable-blasphemy-tunisian-constitution/drca>.

Martini, Jeff, and Julie Taylor, "Commanding Democracy in Egypt: The Military's Attempt to Manage the Future," *Foreign Affairs* (September/October 2011), <http://www.foreignaffairs.com/articles/68218/jeff-martini-and-julie-taylor/commanding-democracy-in-egypt>.

McCurdy, Daphne, *A Guide to the Tunisian Elections* (Washington, D.C.: Project on Middle East Democracy (POMED), October 2011), <http://pomed.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/10/tunisian-election-guide-2011.pdf>.

Merone, Fabio, and Francesco Cavatorta, "The Emergence of Salafism in Tunisia," *Jadaliyya*, 17 August 2012, <http://www.jadaliyya.com/pages/index/6934/the-emergence-of-salafism-in-tunisia>.

Mersch, Sarah, "Everybody Wants To Do Their Own Thing," *Qantara.de*, 12 October 2011, <http://en.qantara.de/Everybody-Wants-To-Do-Their-Own-Thing/17494c18024i0p9/index.html>.

Monjib, Maâti, *The 'Democratization' Process in Morocco: Progress, Obstacles, and the Impact of the Islamist-Secularist Divide*, Working Paper No. 5 (Washington, D.C.: The Saban Center for the Middle East, Brookings Institution, 5 August 2011), http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/8/morocco%20monjib/08_morocco_monjib.pdf.

Murphy, Francois F., "Libyan Berbers protest outside PM's office," *Reuters*, 27 November 2011, www.reuters.com/article/2011/11/27/us-libya-amazigh-protests-idUSTRE7AQ0AN20111127.

Ottaway, Marina, "Morocco: Can the Third Way Succeed?" (Carnegie Endowment for International Peace, 31 July 2012), <http://carnegieendowment.org/2012/07/31/morocco-can-third-way-succeed/d3op>.

Ottaway, Marina, "The New Moroccan Constitution: Real Change or More of the Same?," (Carnegie Endowment for International Peace, 20 June 2011), <http://carnegieendowment.org/2011/06/20/new-moroccan-constitution-real-change-or-more-of-same/5l>.

Porter, Geoff D., "Libya's Franchise Fiasco," *The New York Times*, 12 March 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/13/opinion/libyas-electoral-law-is-flawed.html?ref=libya>.

RAND National Defense Research Institute, *Democratization in the Arab World: Prospects and Lessons from Around the Globe* (The RAND Corporation, August 2012), http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAND_MG1192.pdf.

Rogin, Josh, "State Department on Egypt: SCAF may not be behind NGO raids," *Foreign Policy*, 8 February 2012, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/02/08/state_dept_on_egypt_don_t_blame_the_scaf#sthash.dHEsXNWE.dpbs.

Roy, Olivier, "The Transformation of the Arab World," *Journal of Democracy* 23:3 (July 2012), <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Roy-23-3.pdf>.

Ryan, Yasmine, "Tunisia: Women's rights hang in the balance," *Al-Jazeera*, 20 August 2011, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/08/201181617052432756.html>.

Sachs, Susan, "Libya's Islamists bide their time, build their strength," *Globe and Mail*, 18 September 2011, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/libyas-islamists-bide-their-time-build-their-strength/article594818/>.

Samaan, Magdy, "Cairo's Undercover Strongman," *Foreign Policy*, 15 February 2012, www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/03/cairos_undercover_strongman#sthash.gJcoEEz.dpbs.

Samti, Farah, "Post-Revolutionary Tunisian Salafists Politically Active," *Tunisia-Live*, 27 December 2011, www.tunisia-live.net/2011/12/27/post-revolutionary-tunisian-salafists-politically-active.

Shadid, Anthony, "Tunisia Faces a Balancing Act of Democracy and Religion," *The New York Times*, 30 January 2011, p.A1, www.nytimes.com/2012/01/31/world/africa/tunisia-navigates-a-democratic-path-tinged-with-religion.html.

Shehata, Said, "Profiles of Egypt's political parties," *BBC News*, 25 November 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15899539>.

Sholkamy, Hania, "Why women are at the heart of Egypt's political trials and tribulations," *Open Democracy*, 24 January 2012, <http://www.opendemocracy.net/5050/hania-sholkamy/why-women-are-at-heart-of-egypt%E2%80%99s-political-trials-and-tribulations>.

Shukri, Muhammad, "Egypt's Brotherhood accused of trying to control media," *BBC News*, 13 August 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-19245300>.

Spencer, Claire, "Algeria's 2012 Elections: the Numbers Game" (Chatham House, 16 May 2012), <http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/183345>.

Spencer, Claire, "Strategic Posture Review: Algeria," *World Politics Review* (Chatham House, 25 July 2012), www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Middle%20East/0712wpr_spencer.pdf.

Stocker, Valerie, "Libya at a crossroads: Al Fâteh Abadan or Lîbyâ Al Ghad. The Libyan uprising," *Revue Averroes* 4-5, Spécial "Printemps arabe," <http://revueaverroestest.files.wordpress.com/2011/12/revue-averroc3a8s-n4-5-aoc3bbt2011.pdf>.

The Economist, "Islamists and Arab Constitutions: Put Faith in Writing," *The Economist*, 31 March 2012, <http://www.economist.com/node/21551543>.

The Economist, "Morocco's monarchy: Reform or fall," *The Economist*, 20 April 2011, <http://www.economist.com/node/18587225>.

Trager, Eric, "The Unbreakable Muslim Brotherhood: Grim Prospects for a Liberal Egypt," *Foreign Affairs* (September/October 2011), <http://www.foreignaffairs.com/articles/68211/eric-trager/the-unbreakable-muslim-brotherhood>.

Traub, James, "The Dog That Didn't Bark Algeria looked ripe for revolution. What happened?" *Foreign Policy*, 6 January 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/06/the_dog_that_didn_t_bark.

Usher, Graham, "That Other Tunisia," *The Nation*, 12 September 2011, <http://www.thenation.com/article/162966/other-tunisia#>.

Wehrey, Frederic, "Libya's Militia Menace: The Challenge After the Elections," *Foreign Affairs*, 12 July 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137776/frederic-wehrey/libyas-militia-menace>.

Zelin, Aaron, "Who is Jabhat al-Islah? (Carnegie Endowment for International Peace, 18 July 2012), <http://carnegieendowment.org/sada/2012/07/18/who-is-jabhat-al-islam/cuxr>.

Annexe IV – Rapport Général

L'évolution de la situation en Syrie : Implications pour la sécurité de la région et au-delà

Raynell Andreychuk – Rapporteuse

Introduction

La crise tragique que connaît la Syrie dure maintenant depuis près de deux ans. Le refus du régime de tolérer toute dissension, de traiter honnêtement avec la communauté internationale et d'engager un authentique dialogue avec l'opposition a déclenché un cercle vicieux de violence et de répression, tandis que la résistance au pouvoir en place est devenue de plus en plus omniprésente.¹ Cela n'a fait que radicaliser une opposition que les pays occidentaux peinent encore à comprendre et à aborder.

La répression a aussi isolé le régime sur la scène internationale, même si celui-ci peut encore compter sur le soutien de Téhéran, de Moscou et de Pékin. Le soutien accordé par la Russie et la Chine au régime d'el-Assad contraste vivement avec la condamnation occidentale de l'atroce répression qu'exerce celui-ci. Jusqu'à présent, le Conseil de sécurité des Nations unies n'est pas parvenu à adopter une position commune sur la Syrie, bien que tous ses membres affirment que l'objectif doit être d'endiguer la violence et d'empêcher que la crise ne se transforme en conflit régional. Il a certes approuvé les efforts déployés par Kofi Annan pour jeter les fondements d'un règlement politique, mais l'ancien secrétaire général de l'ONU a démissionné, frustré par la réticence des parties de parvenir à un compromis. Un diplomate algérien doté d'une grande expérience, Lakhdar Brahimi, lui a succédé et vient d'achever une première série de réunions à Damas. Sa tâche sera très difficile mais ses efforts sont d'une importance extrême.

Le gouvernement syrien est désormais confronté à une insurrection classique ; il s'ensuit un type de confrontation armée qui permet au gouvernement de mettre à profit un avantage matériel non négligeable pour s'emparer du terrain conquis par l'opposition, mais un grave problème se pose alors : celui de conserver ce terrain alors que ses forces sont si dispersées et qu'elles connaissent des restrictions de mobilité croissantes, conséquence de l'efficacité accrue des attaques de l'insurrection. Le régime d'el-Assad affirme défendre la

¹ Peter Harling and Sarah Birke, "Beyond the Fall of the Syrian Regime," Middle East Report (Middle East Research and Information Project, 24 February 2012), <http://www.merip.org/mero/mero022412>.

stabilité du pays et combattre le terrorisme, tandis que l'opposition soutient qu'il s'est défait de tous ses vestiges de légitimité politique et qu'il étouffe brutalement la volonté du peuple. Le gouvernement et ses partisans voient dans l'opposition des forces déterminées à fomenter une révolte à caractère religieux et à se venger des communautés favorables au pouvoir, dont les alaouites et les chrétiens. D'une façon qui n'est pas sans rappeler les guerres des Balkans, cette crainte de représailles inspirées par des motivations confessionnelles a dans ce conflit un rôle de catalyseur.

Bon nombre de ces opposants estiment que le temps joue en leur faveur, mais personne ne peut se prononcer sur la cohésion de l'opposition. Il est encore plus malaisé de prédire ce qui pourrait se passer dans ses rangs si le régime d'el-Assad venait à tomber. Les préoccupations concernant les éventuels scénarios « du jour d'après » alimentent une bonne partie des discussions sur l'attitude que doit adopter la communauté internationale à l'égard de la Syrie aujourd'hui. Le renversement d'el-Assad donnerait-il lieu à un vide du pouvoir et à une certaine forme d'anarchie ? La Syrie serait-elle la proie d'une guerre entre factions où les loyautés tribales et communautaires prévaudraient sur les obligations envers la nation ? La communauté internationale pourrait-elle aider ces factions à concevoir une transition dont les modalités soient cohérentes et acceptables par les parties et dont la concrétisation déboucherait sur l'édification d'une Syrie nouvelle ? Le régime successeur posséderait-il l'autorité requise pour être reconnu comme légitime et préserver l'unité du pays ? Il est tout simplement impossible de répondre aujourd'hui à ces questions importantes. De surcroît, les événements récents en Iraq, en Afghanistan et en Libye montrent à quel point les changements de régime au Moyen-Orient peuvent être imprévisibles, et ils tempèrent les attentes de ceux qui pensent qu'une démocratisation serait imminente si seulement un terme pouvait être mis au conflit. Les enjeux sont bien trop grands pour ce genre de raisonnement simpliste. Deux choses sont claires, malgré tout : une catastrophe se prépare dans ce pays de vingt-cinq millions d'habitants et d'une grande importance stratégique ; et la crise qui s'ensuivra pourrait s'étendre bien au-delà des frontières de la Syrie si un règlement politique fermement soutenu par la communauté internationale n'intervient pas.

Les événements de Syrie ne sauraient être entièrement dissociés des tensions entre la communauté internationale et l'Iran. Les deux pays sont de proches alliés et occupent une place d'une importance cruciale sur l'échiquier politique moyen-oriental, à la fois comme puissances régionales de plein droit et comme contrepoids aux intérêts occidentaux. Cependant, le Printemps arabe a spectaculairement modifié le contexte géopolitique dans lequel l'axe Iran-Syrie opère depuis longtemps. Les soulèvements populaires ont avant tout surpris les deux régimes, qui ont dû faire face en toute hâte. Jusqu'ici, l'Iran a pu éviter de véritables désordres (grâce, surtout, à l'impitoyable répression gouvernementale de la « révolution verte » dans le passé) ; la Syrie, en revanche, n'a pas été capable de satisfaire les exigences inexorablement croissantes pour un changement politique et économique fondamental.

Le présent rapport passera en revue l'évolution récente de la situation en Syrie et en examinera les implications pour la sécurité de la région. Les premiers chapitres concernent l'ordre politique en Syrie et la réponse du régime au soulèvement populaire. Les chapitres suivants sont consacrés à une évaluation de l'opposition syrienne et à l'analyse des conséquences du soulèvement pour la sécurité régionale, eu égard notamment aux réactions in-

ternationales actuelles ou éventuelles à la crise. Le rapport s'achève sur un examen de la réponse que la communauté internationale et les pays occidentaux pourraient apporter.

L'ordre politique et les tensions internes en Syrie

Depuis son indépendance, en 1946, la République arabe syrienne a été contrainte de gérer de vives dissensions et une forte instabilité internes. Une série de coups d'Etat militaires, vers la fin des années 40 et au cours des années 50, ont sapé les efforts des réformateurs en faveur de l'introduction d'un pluralisme accru. Après 1956, plusieurs gouvernements militaires se sont succédé à la tête du pays. Ils étaient disposés à utiliser la manière forte pour maintenir leur emprise sur un pays miné par les dissensions tribales, régionales, ethniques et religieuses. Aucun gouvernement syrien n'est jamais parvenu ne fût-ce qu'à atténuer ces divisions, lesquelles ont été traitées soit par la répression, soit par des concessions sélectives en échange de promesses de loyauté. En 1963, le Parti Baas syrien, qui était à l'origine une formation panarabe nationaliste et laïque, s'est emparé du pouvoir et a mis en place un monopartisme conçu pour durer. Ce régime était toutefois instable et vulnérable aux révolutions de palais. En 1970, Hafez el-Assad a soumis le pays à un système de contrôle rigoureux qui a duré jusqu'à il y a peu et qui a survécu à plusieurs soulèvements avortés, dont une insurrection des Frères musulmans brutalement réprimée et dont il est finalement venu à bout en 1982. Le régime a également résisté à une révolution de palais (1983-1984). A la mort d'Hafez el-Assad, en 2000, c'est son fils, Bashar el-Assad qui lui a succédé et qui dirige le pays depuis lors, bien que sa position soit de moins en moins tenable depuis le début de la crise actuelle.

L'ordre politique syrien se caractérise, entre autres traits dominants, par un népotisme étendu, renforcé par des représentants d'un appareil sécuritaire loyal et très brutal. Comme c'est souvent le cas dans la région, le pouvoir fonde depuis longtemps sa légitimité sur un « marché autoritaire » tacite en vertu duquel il garantit à la plupart des citoyens des avantages économiques élémentaires en échange de leur assentiment politique. Les groupes les plus privilégiés étaient aussi censés fournir des troupes de choc pour défendre le régime en cas de dissensions intestines. La famille el-Assad a également entretenu avec assiduité un clientélisme solide qui faisait de l'obédience politique une condition *sine qua non* de l'enrichissement personnel et de l'entrée dans les milieux politiques. Pendant la Guerre froide, l'aide soviétique à la Syrie a contribué à asseoir le régime.² La fin de la Guerre froide a réduit cette source majeure de soutien économique et diplomatique, même si la Russie continue à appuyer la Syrie pour des raisons qui présentent des similitudes avec celles de l'URSS.

Le marché politique fondamental syrien – stabilité contre assentiment – a rendu l'économie rigide, opaque, inefficace et incertaine, à quoi sont venues s'ajouter une inégalité de revenus de plus en plus marquée (conséquence de la corruption et du clientélisme), une paupérisation accrue du monde rural, un chômage des jeunes élevé et l'inflation. La Syrie a mis du temps à s'engager sur la voie de la libéralisation, précisément parce que, ce faisant,

² Joshua Landis, "The Syrian Uprising of 2011: Why the Asad Regime is Likely to Survive to 2013," *Middle East Policy* 19:1 (Spring 2012), <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/syrian-uprising-2011-why-asad-regime-likely-survive-2013>.

elle risquerait sans doute, de remettre en question ce marché politique fondamental. Les prétendues réformes économiques des années 1990 et 2000 n'ont fait que consolider les positions d'une élite ayant ses entrées qui a longtemps exploité ses relations avec le régime pour s'enrichir.³

La plupart des dirigeants syriens, à commencer par la famille el-Assad, sont des alaouites que leur statut minoritaire a fini par doter d'une mentalité d'assiégés.⁴ Si la grande majorité des Syriens sont des sunnites, le pays accueille aussi un mélange très hétérogène de minorités religieuses (chrétiens, druzes, alaouites) et ethniques (Kurdes, Arméniens, Turkmènes). La taille réelle de chacune de ces minorités a longtemps été un secret farouchement gardé, précisément parce que ces chiffres pouvaient servir à saper la légitimité de l'hégémonie politique alaouite.

L'ordre dirigeant actuel n'est certainement pas imputable à la seule Syrie. Les autorités du Mandat français avaient en effet choisi les alaouites syriens, qui ne représentaient pas plus de 10 % de la population, pour leur confier un rôle prédominant dans les forces armées. Dans les années 50, 65 % des sous-officiers syriens étaient des alaouites et, 10 ans plus tard, les alaouites dominaient la hiérarchie militaire et, à vrai dire, exerçaient aussi leur prépondérance sur la vie politique. Hafez el-Assad allait officialiser leur hégémonie, d'abord par un coup de force sans effusion de sang à l'intérieur du Parti Baas, en 1969, puis par son accession à la présidence de la République en 1970.⁵

Depuis lors, les alaouites sont représentés de façon disproportionnée dans les plus hautes sphères de l'Etat et, surtout crucial, de l'armée.⁶ Le régime s'appuie sur des forces de sécurité qui se recoupent pour tenir d'une main de fer l'appareil de l'Etat et compliquer les plans de ceux qui seraient tentés par un coup d'Etat.⁷ La garde prétorienne et les services de renseignement, contrôlés par des alaouites, ont aidé le régime à étouffer la contestation à l'intérieur comme à l'extérieur des milieux dirigeants. Les membres des autres communautés ont été intégrés dans les forces armées, mais principalement à des postes subordonnés, pour réduire les risques d'un coup d'Etat fomenté par des unités sunnites.

Le pouvoir a courtoisé alliés et clients des autres minorités et il a su exploiter leur sentiment de vulnérabilité pour obtenir d'eux un appui plus large. Par exemple, les chrétiens syriens ont longtemps soutenu le régime d'el-Assad et ont rechigné à rallier l'opposition dans la crise actuelle. La Constitution reflète l'éthos nationaliste laïc du Parti Baas, ce qui a contribué à renforcer la loyauté des minorités, dont un grand nombre redoute les conséquences d'une éventuelle domination de la majorité sunnite.⁸ L'exemple récent du terrorisme djihadiste en Iraq a été instructif pour ces groupes.

Cette stratégie du régime d'el-Assad, « diviser pour régner », a fait des « perdants » incontestables : les Kurdes de Syrie et de nombreux sunnites ont été, dans leur immense

³ Ibid.

⁴ A. George, Exposé au séminaire conjoint Rose Roth GSM (Marseille, France, 2012).

⁵ Landis, "The Syrian Uprising of 2011."

⁶ Ibid.

⁷ Christopher Phillips, "Syria's Bloody Arab Spring," in *After the Arab Spring: Power Shift in the Middle East?*, ed. Nicholas Kitchen (London: LSE IDEAS, May 2012), pp. 37-42, http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR011/FINAL_LSE_IDEAS__SyriasBloodyArabSpring_Phillips.pdf.

⁸ Ibid.

majorité, tenus à l'écart du « marché politique » et ont été privés de tout moyen de protester pacifiquement. En 2004, les forces armées ont écrasé un soulèvement des Kurdes et, entre 1976 et 1982, les Frères musulmans se sont engagés dans une violente insurrection qui a donné lieu, en représailles, à de tragiques pilonnages de plusieurs villes, dont celle de Homs. L'arrivée de Bachar el-Assad à la présidence, en 2000, a suscité l'espoir d'un « printemps de Damas », espoir de bien courte durée : il est vite apparu que le nouveau chef de l'Etat n'était que le produit du système façonné par son père.

Aussi bien, au début de son mandat, Bachar el-Assad avait cultivé l'image d'un réformateur et avait tenté de gagner le soutien d'éléments de la communauté sunnite. Par exemple, il avait reconnu l'Islam conservateur en tant que force sociale légitime et lui avait accordé une place plus en vue dans les structures du pays. En même temps, le régime s'efforçait d'estomper les distinctions au sein de la communauté alaouite et, au contraire, de mettre en valeur le caractère unificateur de l'Islam, plutôt que de braquer les projecteurs sur le vieux schisme entre sunnites et chiïtes et sur le sentiment omniprésent dans la quasi-totalité de la région que les alaouites sont une branche hérétique de la foi. Cette démarche coïncidait avec un resserrement de l'alliance entre la Syrie et l'Iran chiïte mais aussi avec le Hezbollah libanais.⁹

Un lent glissement vers la guerre civile

Depuis le mois de mars 2011, le régime de Bachar el-Assad est confronté à un soulèvement populaire qui ne cesse de s'amplifier. Le mouvement a commencé par des appels à la réforme, auxquels le régime a répondu par une répression toujours plus brutale. Comme seul un changement de régime est de nature à satisfaire l'opposition, le soulèvement a connu une évolution majeure dans sa dynamique. Ce qui avait commencé par des manifestations pacifiques début 2011 s'est transformé, à la fin de la même année, en un mouvement de protestations violentes. Depuis, le conflit a pour l'essentiel dégénéré en guerre civile qui, toutefois, s'est progressivement internationalisée à mesure que les antagonistes se sont tournés vers l'extérieur en quête d'un soutien vital et de légitimité. L'Observatoire des droits humains de Syrie a estimé que, jusqu'ici, 32 895 Syriens – dont la moitié de civils – étaient morts au cours de ces manifestations de violence. Il est cependant malaisé de garantir l'exactitude de ces estimations en raison de la très grande confusion qui règne sur le terrain. Par ailleurs, des dizaines de milliers de Syriens ont fui le pays, ce qui risque également d'internationaliser le conflit, et, selon certaines estimations, jusqu'à trois millions de personnes auraient été déplacées à l'intérieur même du pays.

Le soulèvement syrien partage bien des caractéristiques avec le Printemps arabe dans son ensemble : on y retrouve dès le début des revendications socio-économiques persistantes, l'échec du régime à répondre aux demandes légitimes du peuple et des mouvements d'opposition non confessionnels qui transcendent la société. Mais, en Syrie, les protestations sont montées en puissance plus lentement qu'en Tunisie ou en Egypte, et l'opposition était plus fragmentée. Avant mars 2011, il n'y avait eu que très peu de manifestations ; mais

⁹ Rick Gladstone, "US Accuses Hezbollah of Aiding Syria's Crackdown," *The New York Times*, 11 August 2012, <http://www.nytimes.com/2012/08/11/world/middleeast/us-officials-say-hezbollah-helps-syrias-military.html>.

l'accumulation des griefs, combinée aux événements spectaculaires de Tunis et du Caire, a finalement encouragé des Syriens désillusionnés à descendre dans la rue pour donner plus de force à leurs revendications.

A Deraa, de petits mouvements de protestation se sont amplifiés jusqu'à devenir des manifestations de grande ampleur après une brutale répression par le gouvernement. Cette réaction a ainsi contribué à transformer des revendications locales en exigences politiques plus fondamentales portées par un mouvement plus large.¹⁰ Les opposants ont utilisé les réseaux sociaux pour partager photos et vidéos des actes de brutalité commis par les forces de sécurité du régime. Le sentiment d'indignation et de colère que ces actes ont suscité ont allumé d'autres foyers de contestation dans une zone qui allait en s'agrandissant : Baniyas, Homs, Hama, Lattaquié, Damas et Alep, qui, au moment de la rédaction de ces lignes, étaient au centre des affrontements entre les forces gouvernementales et l'Armée syrienne libre (ASL).

En raison de la brutalité de la répression et du fait que le régime consent implicitement à l'assassinat de ses opposants, les manifestations syriennes n'ont jamais atteint la taille de celles de Tunis ou du Caire. Par ailleurs, le régime est parvenu, dans un premier temps, à interdire aux manifestants l'accès à des espaces publics symboliques, à Damas comme ailleurs, de manière à ne pas donner l'impression d'accorder une certaine légitimité aux opposants. Maintenant que les combats se sont étendus à Damas et à Alep, le gouvernement ne peut plus prétendre qu'il a la situation en main ou que ses forces contrôlent tout le territoire.

A de nombreux égards, le régime se préparait de longue date à la crise actuelle. Il a été délibérément structuré de manière à pouvoir faire face à un soulèvement. Son premier mouvement de défense a été de désamorcer le mécontentement en annonçant des mesures sociales et en se montrant plus disposé à entreprendre des réformes.¹¹ Après les premiers mouvements de contestation, el-Assad a fait miroiter la possibilité de réformes et a introduit quelques changements essentiellement symboliques. Le gouvernement a levé l'état d'urgence, en vigueur depuis longtemps, bien que ses acolytes continuaient à tirer sur les manifestants. Il a courtisé les conservateurs islamistes en fermant l'unique casino du pays et en assouplissant l'interdiction du voile à l'école. Il a toutefois indiqué clairement que la réforme ne saurait déboucher sur un changement de régime. Telle est la ligne de conduite du gouvernement face aux soulèvements, et les dirigeants ont chargé les forces de sécurité de relayer le message de la façon la plus impitoyable qui soit. Comme indiqué au début du présent document, le régime a, depuis lors, tué, arrêté, torturé ou poussé à l'exil des milliers de citoyens. Enfin, il conserve un atout régional en guise d'ultime garantie et a déjà laissé entendre qu'il n'hésiterait pas à embraser toute la région s'il était menacé de l'étranger.

A mesure que la contestation s'amplifiait, le régime a tenté, d'endiguer mais aussi de décrédibiliser l'opposition, dépeinte comme un ramassis d'agents de l'étranger et de dangereux terroristes fondamentalistes. Il s'agissait là avant tout d'un langage codé destiné à indi-

¹⁰ International Crisis Group, *Popular Protest in North Africa and the Middle East (VI): The Syrian People's Slow Motion Revolution*, Crisis Group Middle East/North Africa Report N°108 (Damascus/Brussels: International Crisis Group, 6 July 2011), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/108-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-vi-the-syrian-peoples-slow-motion-revolution.aspx>.

¹¹ Ibid.

quer aux alaouites et autres minorités qu'elles étaient à leur tour dans le collimateur de la majorité sunnite et de ses partisans étrangers. Selon le gouvernement, il était temps de se regrouper autour du régime, qui offrait le seul moyen viable de garantir la protection des dites minorités. Parallèlement, les autorités ont fourni aux villageois alaouites des armes et des sacs de sable et ont encouragé la création de milices communautaires.¹² Il a donc lié son destin à la notion selon laquelle lui seul était en position d'empêcher un massacre entre communautés, tout en semant les graines de l'antagonisme communautaire. Cette stratégie a contribué à éliminer les dissidents au sein même de la communauté alaouite et a pacifié les chrétiens et autres minorités, qui ne sont que trop conscients de ce qu'il est advenu des minorités vulnérables en Iraq et qui redoutent désormais, non sans raison, les conséquences d'une plongée de leur pays dans un chaos similaire.¹³ Cet effort délibéré pour exacerber les tensions communautaristes a porté ses fruits stricto sensu, mais il a encore réduit les possibilités de rétablir le calme. Intrinsèquement, el-Assad détruit le pays pour sauver le régime. C'est la raison pour laquelle il est peu probable qu'il finisse par l'emporter.

El-Assad a sous-tendu son action sur le plan communautaire par le déploiement délibéré d'unités d'élite dominées par les alaouites, comme la Garde républicaine¹⁴ pour écraser les bastions sunnites autour de Homs et de Hama. Mais, en même temps, plusieurs unités ont été consignées dans leurs casernes : le régime sait qu'elles comptent dans leurs rangs de nombreux sunnites et que leur loyauté envers les dirigeants est, dans le meilleur des cas, sujette à caution. Ces précautions sont de mise, au vu du nombre croissant de défections de militaires.

Le régime a également cherché à exercer un contrôle territorial aussi étendu que possible, à la fois pour empêcher l'opposition de se doter de bases à partir desquelles elle pourrait s'organiser et pour donner au pays l'impression que la situation était normale et que le pouvoir la tenait bien en main. Il a pu, au début, maintenir dans un étau les villes clés que sont Damas et Alep.¹⁵ Les forces de sécurité ont cherché à isoler et pacifier les foyers de contestation (Derra, Baniyas, Jisr al-Choughour), souvent en recourant à d'incessants pilonnages. Mais, à l'évidence, cette stratégie a échoué. Les forces de l'opposition ont montré qu'elles étaient capables de prendre le contrôle, fût-ce temporairement, de villes et de régions importantes. Cela est venu contredire les affirmations du régime selon lesquelles il contrôlait toujours le pays tout entier.

Dans l'ensemble, les minorités chrétienne, druze et kurde ont réservé leurs positions, car elles nourrissent de sérieux doutes à l'égard du régime et de l'opposition armée. Les Druzes forment une partie non négligeable des forces de sécurité, ce qui les expose potentiellement

¹² International Crisis Group, "Syria's Phase of Radicalisation," Middle East Briefing N°33 (Damas/Damascus/Brussels: International Crisis Group, 10 April 2012), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/b033-syrias-phase-of-radicalisation.aspx>.

¹³ Nir Rosen, "Syria's Alawite activists stuck in the middle," *Al-Jazeera*, 8 March 2012, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/03/201237101424192726.html>.

¹⁴ Leon Goldsmith, "Alawites for Assad: Why the Syrian Sect Backs the Regime," *Foreign Affairs*, 16 April 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137407/leon-goldsmith/alawites-for-assad>.

¹⁵ Hassan Illeik, "All Quiet on the Damascus Front," *Al-Akhbar English*, 18 April 2012, <http://english.al-akhbar.com/node/6319>.

à des représailles.¹⁶ Les Kurdes de Syrie ont des raisons de s'opposer au régime mais, jusqu'ici, ils se sont abstenus d'entrer dans le conflit.¹⁷ Ils se méfient des différentes tendances au sein du Conseil national syrien (CNS) et redoutent l'influence potentielle que la Turquie pourrait exercer sur ce dernier ; ils ont donc créé, en parallèle, un Conseil national kurde pour exprimer leurs propres aspirations. En même temps, le régime a renoué avec le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), mouvement terroriste, et avec la formation auxiliaire de celui-ci en Syrie, le Parti de l'union démocratique (PYD). Il est revenu également sur plusieurs politiques antikurdes de longue date en accordant, par exemple, un statut de citoyen à 200 000 Kurdes apatrides.¹⁸ Il cherche à s'assurer, dans une certaine mesure, de la loyauté ou de la neutralité de cette communauté et conserve ainsi une carte qu'il pourrait, au besoin, jouer contre la Turquie.¹⁹

Le Ramadan d'août 2011 a marqué un tournant dans l'évolution de la crise, car c'est à ce moment que celle-ci s'est militarisée. Jusqu'à cette date, l'opposition fragmentée s'était abstenue, dans l'ensemble, de céder à la violence.²⁰ La brutale répression des manifestations par les forces armées et le refus de dialoguer ont toutefois suscité une immense frustration qui a finalement poussé les opposants à prendre les armes. C'est alors qu'a fait son apparition l'ASL, qui chapeaute divers groupes locaux d'opposants armés disséminés dans tout le pays. Bien que dotés d'un armement très inférieur à celui de leurs adversaires, ces groupes sont parvenus à rendre ingouvernables certaines parties du pays. Ils ont pu aussi abattre ces derniers mois plusieurs chasseurs à réaction et hélicoptères des forces gouvernementales, ce qui donne à penser qu'ils reçoivent des armes antiaériennes de leurs soutiens internationaux.

La communauté internationale ne peut rester sans broncher face au pilonnage disproportionné de quartiers peuplés de civils, aux preuves d'exécutions massives et de torture systématique du régime et de ses acolytes des milices *chabiha*. Une succession d'attaques menées par le gouvernement a sapé la légitimité du régime et met mal à l'aise jusqu'aux meilleurs amis du régime, y compris la Russie et le Hamas. Une commission d'enquête internationale nommée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a « des raisons suffisantes de croire que les forces gouvernementales et les *chabiha* ont commis des crimes contre l'humanité de meurtre et de torture, des crimes de guerre et des violations graves des droits humains et du droit international humanitaire, dont des assassinats, des actes de tor-

¹⁶ Phil Sands, "Syria's Druze Minority: A silent minority in no rush to take sides," *The National*, 22 February 2012, <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/syrias-druze-community-a-silent-minority-in-no-rush-to-take-sides#full>.

¹⁷ J. Michael Kennedy, "Kurds Remain on the Sideline of Syria's Uprising," *The New York Times*, 17 April 2012, <http://www.nytimes.com/2012/04/18/world/middleeast/kurds-remain-on-sideline-in-syrias-uprising.html?pagewanted=all&r=0>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Denise Natali, "Syrian Kurdish Cards," Middle East Report (Middle East Research and Information Project, 20 March 2012), <http://www.merip.org/mero/mero032012>.

²⁰ International Crisis Group, *Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII): The Syrian Regime's Slow-motion Suicide*, Crisis Group Middle East/North Africa Report N°109 (Damascus/Brussels: International Crisis Group, 13 Jul 2011), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/109-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-vii-the-syrian-regimes-slow-motion-suicide.aspx>.

ture, des arrestations et détentions arbitraires, des violences sexuelles, des attaques aveugles, des actes de pillage et la destruction de biens privés ». Il est apparu que ces actes avaient été commis avec la complicité des sphères les plus élevées du gouvernement et des forces armées.

La commission d'enquête souligne que les insurgés syriens se sont, eux aussi, rendus coupables de crimes de guerre mais que les violations ainsi commises « n'atteignaient pas la gravité, la fréquence et l'ampleur » de celles de l'armée et des forces de sécurité.²¹ On rapporte aussi que la plupart des armes livrées sur ordre des partisans saoudiens et qatariens de l'opposition parviennent aux combattants les plus extrémistes, qui ne sont assurément pas ceux que les pays occidentaux serait enclin à soutenir.²²

Aujourd'hui, la perspective la plus inquiétante est celle d'une nouvelle escalade du conflit, susceptible d'entraîner un débordement dans le reste de la région. La communauté internationale est particulièrement préoccupée par un éventuel déploiement des armes chimiques syriennes, dont plusieurs tonnes de sarin et d'agent innervant VX. Ainsi, fin août 2012, le président Obama a averti les autorités de Damas qu'elles s'exposeraient à une éventuelle intervention américaine s'il apparaissait que des préparatifs en vue de l'utilisation de l'arsenal non conventionnel syrien étaient en cours. Washington redoute aussi que des forces radicales opérant dans le contexte d'une guerre civile ne s'emparent de cet arsenal pour l'utiliser en Syrie ou sur d'autres théâtres d'opérations. Le président américain a indiqué que le déploiement d'armes non conventionnelles correspondait à une « ligne rouge » dont le franchissement modifierait l'équation stratégique. Avec leurs alliés dans la région, les Etats-Unis travaillent à l'établissement de plans de circonstance et il est clair pour certains observateurs qu'une tentative de neutralisation des armes chimiques syriennes requerrait la mise en œuvre de forces spéciales et d'autres forces, d'une taille considérable, pour les protéger.²³

Pour toutes ces raisons, les liens entre l'ASL et Washington semblent bien se resserrer et la Maison-Blanche autorise les services de renseignement américains à partager avec des groupes de l'opposition dûment sélectionnés des informations sur les mouvements de troupes. Elle accorde en outre des licences d'exportation de matériel de télécommunications, de fournitures logistiques et d'autres équipements non létaux au bénéfice de groupes opérant en Syrie.²⁴ Parallèlement, elle continue à agir dans le sens d'une solution diplomatique à la crise et insiste sur sa volonté de régler celle-ci de manière pacifique.

²¹ Nargiza Ryskulova, "Syria: war crimes committed by regime in Houla, UN finds," *The Telegraph*, 15 August 2012, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9477630/Syria-war-crimes-committed-by-regime-in-Houla-UN-finds.html.

²² David E. Sanger, "Rebel Arms Flow Is Said to Benefit Jihadist in Syria," *The New York Times*, 14 October 2010, http://www.nytimes.com/2012/10/15/world/middleeast/jihadists-receiving-most-arms-sent-to-syrian-rebels.html?pagewanted=all&_r=0.

²³ Mark Landler, "Obama Threatens Force Against Syria," *The New York Times*, 20 August 2012, <http://www.nytimes.com/2012/08/21/world/middleeast/obama-threatens-force-against-syria.html>.

²⁴ Roula Khalaf and Geoff Dyer, "Wary US develops support for Syria rebels," *The Financial Times*, 2 August 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/57e98542-dcb4-11e1-99f3-00144feab49a.html#axzz2qG7hr5Nh>.

La « solution de la sécurité » du régime d'el-Assad a été un échec total, puisqu'elle n'a pu stabiliser la Syrie et n'a fait qu'accélérer l'escalade de la violence. Les massacres font désormais partie de la routine et la fréquence des attentats terroristes va en augmentant. Selon les estimations des Nations unies, les six premiers mois du soulèvement ont fait 2 500 morts ; les six mois suivants en ont fait 7 000 de plus. Face à ce bilan, des milliers de Syriens se sont sentis obligés de fuir le pays. On estime maintenant à bien plus de 200 000 le chiffre des Syriens qui ont cherché refuge dans les pays voisins : Jordanie, Liban, Iraq et Turquie. Des milliers d'autres ne sont inscrits nulle part, car ils traversent la frontière sans être enregistrés. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a récemment fait état d'une forte augmentation du nombre de réfugiés syriens en l'espace d'une seule semaine (de 170 116 à 202 512 personnes), en raison d'intenses combats.²⁵ Une bonne partie d'entre eux sont des mineurs non accompagnés.²⁶ Le nombre de déserteurs a augmenté, lui aussi ; on compte parmi eux plusieurs officiers supérieurs, ce qui donne à penser que le régime a de plus en plus de mal à préserver la cohésion de ses troupes. Qui plus est, des déserteurs viennent grossir les rangs de l'ASL. Evidemment, les défections ne se limitent pas à l'armée : plusieurs hauts responsables, dont le Premier ministre, Riyad al-Hidjab, sont passés à l'opposition. Le départ d'al-Hidjab suit celui du général de brigade Manaf Tlass, ancien confident d'el-Assad et fils d'un ancien ministre de la Défense. Le chargé d'affaires syrien à Londres a, lui aussi, fait défection, tout comme un nombre croissant de responsables gouvernementaux. Certes, ces défections ont un retentissement symbolique, mais aucune ne s'est produite dans le tout premier cercle du pouvoir.

Le problème des réfugiés confère une dimension internationale à la crise syrienne. Pour toute la région, quelque 61 000 réfugiés ont été enregistrés auprès du HCR ou attendent de l'être. Les responsables jordaniens, eux, dénombreaient au total 150 000 Syriens à la fin du mois d'août 2012, et des milliers d'autres arrivent à la suite de récents combats. Les organisations humanitaires jordaniennes et internationales construisent des camps pour héberger ces réfugiés. Un de ces camps, situé dans le nord de la Jordanie, pourrait accueillir jusqu'à 113 000 personnes. Le gros des réfugiés syriens a gagné la Turquie, où, à la fin de la première semaine d'octobre, les autorités en avaient enregistré plus de 94 000. Les nouveaux arrivants sont logés provisoirement dans des écoles, en attendant que des camps supplémentaires soient prêts. En Turquie, l'objectif est de pouvoir accueillir 130 000 personnes.²⁷

En dépit de ces louables efforts, l'afflux de réfugiés exerce de sérieuses pressions sur les pays limitrophes. Les réfugiés vivent dans des conditions très difficiles, sur des terres désertiques longeant les frontières, et leur présence implique d'énormes ponctions dans les ressources – y compris hydriques et énergétiques – locales. L'UNHCR a élaboré un budget de 193 millions de dollars pour parer à l'urgence, mais cette somme pourrait ne pas suffire, alors que l'escalade se poursuit. Le gouvernement syrien en est arrivé à délaisser pratiquement l'exercice des fonctions élémentaires qui incombent à un Etat et, désormais, il se pré-

²⁵ UNHCR, "Syria Emergency: Record number of Syrians cross border into Jordan" (Genève: UNHCR, 4 août 2012), <http://www.unhcr.org/50376b979.html>.

²⁶ Rick Gladstone, "Torrent of Syrian Refugees Strains Aid Effort and Region," *The New York Times*, 24 August 2012, <http://www.nytimes.com/2012/08/25/world/middleeast/refugee-numbers-swell-as-fighting-in-syria-intensifies.html>.

²⁷ UNHCR, "Syria Emergency: Record number of Syrians cross border into Jordan."

occupe avant tout de sa propre survie, de sorte que la situation de millions de Syriens s'est encore détériorée.

Les forces de l'opposition en Syrie

Les forces de l'opposition en Syrie manquent d'une direction centrale et sont assez mal placées pour négocier avec le régime d'el-Assad. L'opposition est formée de groupes politiques et de groupes armés unis par des liens assez lâches. Ces groupes ont quelques objectifs communs mais manquent de moyens et de lieux sûrs qui leur permettraient de coordonner leurs tactiques, leurs stratégies et leurs objectifs. Cette coordination se complique encore par les grandes différences idéologiques, ethniques, communautaristes et locales. Au sein de l'opposition politique comme de l'opposition armée, on peut aussi faire la distinction entre les opposants populaires et les groupes armés agissant sur le territoire national et les forces hostiles au régime basées à l'étranger.

La présence croissante de combattants djihadistes étrangers en première ligne constitue désormais un véritable sujet de préoccupation. Le régime exploite ce fait pour jeter l'opprobre sur toute l'opposition et pour rallier à lui ceux qui ne veulent pas du djihadisme. La présence de djihadistes complique la question du soutien occidental à l'opposition et milite contre l'octroi d'une assistance militaire à celle-ci, ce qui ne veut pas dire qu'une telle assistance n'est pas proposée. Plusieurs Etats du Golfe, en particulier, fournissent de l'aide aux opposants, d'aucuns craignent qu'une partie de celle-ci n'aille à des combattants de groupes extrémistes.

A l'origine, les manifestations populaires avaient un caractère nettement non confessionnel et répétaient largement les appels entendus durant les soulèvements survenus pendant l'année écoulée dans d'autres pays arabes. Ces manifestations ont donné naissance aux comités de coordination locaux (CCL), qui s'occupent de la mobilisation et de l'organisation de mouvements de protestation dans les quartiers et les villages. Ils sont au cœur de la protestation populaire. Aux échelons plus élevés, les structures de l'opposition politique locale sont devenues de plus en plus complexes : les conseils révolutionnaires représentent les CCL d'une seule ville ou d'un seul district, les conseils de commandement de la révolution désignent les conseils révolutionnaires d'une grande ville ou d'une province, et la Commission générale de la révolution syrienne (CGRS) chapeaute l'ensemble des CCL « de base ».²⁸

Les capacités de chaque entité varient grandement, depuis les conseils révolutionnaires très efficaces de Homs jusqu'aux CCL plus modestes d'Alep. Si la CGRS exerce apparemment une certaine influence sur les entités locales, elle est essentiellement un moyen de diffusion d'informations, plutôt que de coordination. La coopération s'exerce, en grande partie, entre entités plus petites opérant dans la même région, où les liens déjà existants facilitent les contacts. L'anonymat et le secret sont cruciaux, compte tenu des vastes réseaux d'informateurs et des moyens techniques grâce auxquels les services de sécurité glanent des renseignements.²⁹ En raison de la politique du régime consistant à les isoler pour les

²⁸ Elizabeth O'Bagy, *Syria's Political Opposition*, Middle East Security Report 4 (Washington D.C.: Institute for the Study of War, April 2012), http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Syrias_Political_Opposition.pdf.

²⁹ Ibid.

écraser ensuite, les forces d'opposition éprouvent des difficultés à établir des liens entre elles et à assurer un commandement et un contrôle stratégiques. C'est là un grave handicap pour les opposants politiques comme pour ceux qui ont pris les armes.

De même, les comités de base et la CGRS ne sont pas non plus parvenus à élaborer un programme politique cohérent et ne s'accordent que sur la nécessité d'un changement de régime. Le Conseil national syrien (CNS), basé à Istanbul, regroupe des forces de l'opposition et est le principal organe de coordination à l'extérieur de la Syrie. Dirigé par des expatriés, il s'est doté de structures complexes destinées à accueillir d'autres groupes de l'opposition. Au sein du CNS, les principales factions sont les Frères musulmans de Syrie, le Bloc national, formation laïque, et, dans une moindre mesure, les représentants des CCL. La communauté internationale a commencé à travailler avec le CNS, que le Groupe des amis de la Syrie considère comme un « représentant légitime » et le « principal interlocuteur au sein de l'opposition ».³⁰ Autre organe politique d'une taille non négligeable, mais moins important : le Comité de coordination national (CCN), qui réunit un certain nombre de personnalités s'opposant de longue date au régime syrien. Cependant, sa propension à dialoguer avec le régime d'el-Assad l'a privé d'un authentique soutien populaire.

Le CNS souffre de deux graves insuffisances : des dissensions internes et des contacts de piètre qualité avec les chefs de l'opposition sur le terrain. Certains ont fait valoir qu'une influence islamique transparaissait dans la politique de l'opposition et que le CNS n'était guère qu'une façade pour les Frères musulmans. Quoi qu'il en soit, son président, Abdel Basit Sieda, est à la tête d'une organisation morcelée³¹ et le nombre de démissions de l'entité a augmenté ces derniers mois.

Si les tensions internes ont handicapé le CNS, son éloignement du terrain et la faiblesse de ses liens avec les CCL posent un grave problème. Si de nombreux chefs de CCL prêtent publiquement allégeance au Conseil, ils mettent aussi en doute sa compétence. Alors qu'une opposition armée syrienne fait son apparition en tant que telle, le CNS n'a pas encore approché ces groupes militaires, pas plus qu'il n'a pris leur existence en compte dans une quelconque stratégie globale. Il prétend contrôler l'ASL et a proposé de verser une solde à ses membres, mais ses relations avec elle relèvent, pour l'essentiel, de la fiction.³² Il est absorbé par un débat interne entre ceux qui appellent à la guerre révolutionnaire et ceux qui plaident pour une intervention militaire internationale.³³ Ces dissensions intestines ont pratiquement tenu le CNS à l'écart des événements en Syrie même.

L'ASL est théoriquement dirigée par un officier des forces régulières qui a fait défection, Riad el-Assad (sans lien de parenté avec l'actuel chef de l'Etat). Elle offre à des groupes disparates un drapeau sous lequel ils peuvent opérer.³⁴ On ne possède pas de renseignements

³⁰ Ibid.

³¹ Joshua Landis, "The Syrian Uprising of 2011: Why the Asad Regime is Likely to Survive to 2013," *Middle East Policy* 19:1 (Spring 2012), <http://www.mepec.org/journal/middle-east-policy-archives/syrian-uprising-2011-why-asad-regime-likely-survive-2013>.

³² Landis, "The Syrian Uprising of 2011."

³³ O'Bagy, *Syria's Political Opposition*.

³⁴ Joseph Holliday, *Syria's Armed Opposition*, Middle East Security Report 3 (Washington D.C.: Institute for the Study of War, March 2012), http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Syrias_Armed_Opposition.pdf.

précis sur son effectif ni sur la taille de ses unités combattantes, mais ses rangs s'épaississent inexorablement depuis quelques mois. Plusieurs unités n'existent que sur papier et une analyse des forces est pratiquement impossible. La plupart des groupes armés se composent de civils et se déploient à l'échelon local,³⁵ où ils tentent de collaborer avec les opposants politiques, mais il n'existe aucune chaîne de commandement bien distincte et les civils n'exercent aucune prépondérance sur l'opposition armée.³⁶

Au départ, les groupes armés avaient pour seul objectif de protéger les manifestants contre les forces syriennes de sécurité. Cette mission s'est rapidement transformée en une série d'attaques de faible ampleur contre les forces et les milices paramilitaires du régime. Ces attaques sont de plus en plus meurtrières et infligent des pertes croissantes à l'adversaire. Elles n'ont pas encore entamé la puissance de combat des forces du régime, mais elles portent un coup à leur moral. Par ailleurs, de petites victoires tactiques ont encouragé les groupes armés à capturer et à contrôler, du moins temporairement, l'une ou l'autre zone, comme à Homs, Idlib ou Zabadani. Mais ces forces manquent des moyens militaires requis pour tenir et défendre un quelconque territoire et ils ne sont pas en mesure de défaire les forces régulières sur le champ de bataille.³⁷ Certes, ils reculent généralement face aux attaques déterminées de l'armée syrienne, qui dispose en effet d'un formidable avantage matériel, notamment en matière d'armes lourdes. Les forces du gouvernement continuent à utiliser des chars, des hélicoptères et des chasseurs à réaction dans des opérations de siège et recourt de plus en plus fréquemment à des attaques aériennes, alors qu'elle s'en était abstenue, au début, de manière à empêcher tout appel de la communauté internationale en faveur de la création d'une zone d'interdiction aérienne.³⁸ Malgré cet avantage militaire écrasant, elle n'a pu éliminer les unités de l'ASL, même si elle a pu forcer celles-ci à quitter les zones qu'elles lui disputaient.

Les insurgés dépendent largement d'armes de contrebande. Comme ils ne sont pas en mesure de protéger leurs lignes d'approvisionnement, les combats les plus intenses qui les opposent aux forces de sécurité ont généralement lieu à proximité des frontières.³⁹ Aussi le régime d'el-Assad a-t-il renforcé sa présence militaire et sa surveillance le long de celles-ci ; il a en outre exercé des pressions directes ou indirectes sur ses voisins pour obtenir d'eux qu'ils limitent le transit sur leur territoire de matériel militaire et de combattants en direction de la Syrie.⁴⁰ En avril 2012, les forces du régime ont tiré sur des Syriens qui fuyaient en direction de camps de réfugiés situés du côté turc de la frontière. Les hauts responsables de l'ambassade de Syrie à Ankara ont immédiatement été convoqués au ministère de l'Intérieur, où ils ont été informés de « la colère de la Turquie devant l'incident ». Il s'agissait là d'une grave escalade qui a marqué le franchissement d'une nouvelle étape dans

³⁵ Jonathan Spyer, "Defying a Dictator: Meet the Free Syrian Army," *World Affairs Journal* (May/June 2012), <http://www.worldaffairsjournal.org/article/defying-dictator-meet-free-syrian-army>.

³⁶ Holliday, *Syria's Armed Opposition*.

³⁷ Aram Nerguizian, *Instability in Syria: Assessing the Risks of Military Intervention* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2011), http://csis.org/files/publication/111213_Syria_MilitaryIntervention.pdf.

³⁸ International Crisis Group, "Syria's Phase of Radicalisation."

³⁹ Spyer, "Defying a Dictator."

⁴⁰ Holliday, *Syria's Armed Opposition*.

l'internationalisation du conflit armé. La situation à la frontière turco-syrienne a empiré à l'automne : des obus tirés depuis la Syrie ont touché plusieurs villes turques et cinq civils ont été tués au cours d'un même bombardement. Le gouvernement turc a répliqué et rapproché des forces et des avions de combat de la frontière, tandis que le Parlement turc l'autorisait à engager des missions de « poursuite à chaud » en territoire syrien s'il le jugeait nécessaire. Un porte-parole a déclaré : « A partir de maintenant, nous riposterons immédiatement à toute attaque dirigée contre nous. Toute attaque portant atteinte à notre souveraineté ou à la sécurité de nos ressortissants et de nos biens ne restera pas impunie ».⁴¹ Le Conseil de sécurité des Nations unies a condamné ce bombardement et a lancé un appel à la modération. Lors d'une réunion convoquée d'urgence, le Conseil de l'Atlantique Nord a fait part de sa « vive préoccupation » et a fermement condamné l'attaque syrienne. Il se réunissait en application de l'article 4 du Traité de l'Atlantique Nord, qui affirme l'intégrité territoriale des 28 pays membres, plutôt que de l'article 5, par lequel les pays membres s'engagent à venir défendre l'un d'entre eux en cas d'attaque. Le secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, a ensuite indiqué à la presse que l'Alliance était résolue à défendre la Turquie. Il a toutefois ajouté qu'une intervention militaire de l'OTAN contre la Syrie n'était guère probable.⁴² Manifestement, la Turquie ne veut pas être isolée à ce sujet et ses propres experts reconnaissent qu'elle aurait besoin d'une aide extérieure – et, avant tout, de celle des Américains – si la situation venait à s'aggraver.⁴³ C'est la raison pour laquelle elle a posé un certain nombre de gestes d'ouverture à l'égard des Etats-Unis, et le partenariat entre les deux pays semble se renforcer après une période de relations quelque peu difficiles.

Comme suggéré plus haut, la présence d'extrémistes parmi les combattants a apporté un argument de taille en faveur d'une attitude prudente, s'agissant de la fourniture éventuelle d'un appui militaire à l'opposition syrienne. Il ne fait aucun doute que les combattants appartenant aux groupes liés à al-Qaïda ont fait leurs classes en Iraq. Les chefs de l'opposition syrienne ont exprimé leur désaccord avec l'organisation terroriste, mais il est très clair que les combattants étrangers amalgament lutte contre un gouvernement syrien dominé par les alaouites et lutte contre un gouvernement iraquien dominé par les sunnites. Cela aussi est de nature à internationaliser le conflit et donne plus de poids à l'idée que la guerre civile en Syrie prend une tournure confessionnelle qui compliquera encore la recherche d'une solution. Les autorités de Bagdad redoutent maintenant que le territoire syrien ne serve de base aux extrémistes sunnites qui s'opposent à elles. Les Américains, eux aussi, sont inquiets : ils suivent de très près l'évolution de la situation et, à l'instar du Royaume-Uni, ont envoyé des conseillers militaires en Jordanie, notamment pour cette raison.

La présence d'extrémistes dans les rangs de l'opposition syrienne armée suscite des préoccupations de plus en plus vives. Trois groupes liés à al-Qaïda opèrent aujourd'hui en Syrie : le Jabhat al-Nousra (Front pour la protection des peuples du Levant), les Brigades

⁴¹ RT, "NATO 'will defend' Turkey against Syria as Ankara moves F-16s to border," RT, 9 October 2012, <http://rt.com/news/syria-turkey-shelling-nato-021/>.

⁴² Ian Traynor, "Syrian Shelling of Turkish village condemned by NATO and Pentagon," *The Guardian*, 4 October 2012, www.theguardian.com/world/2012/oct/03/nato-pentagon-shelling-turkish-village.

⁴³ Ömer Taşpinar, "Explaining Turkey's inaction in Syria," *Today's Zaman*, 6 May 2012, www.todayszaman.com/columnists/omer-taspinar_279526-explaining-turkeys-inaction-in-syria.html.

d'Abdoullah Azzam et la Brigade du martyr al-Baraa ibn Malik.⁴⁴ Fin 2011, les djihadistes étrangers et leurs sympathisants ne se contentaient plus d'apporter une aide logistique à l'opposition syrienne : ils commençaient à s'attaquer directement aux forces du régime.⁴⁵ Le nombre d'attentats aux engins explosifs improvisés (EEI) a considérablement augmenté, rappelant une fois encore la situation pendant la guerre en Iraq.⁴⁶ Les responsables américains estiment en outre que plusieurs des attentats les plus spectaculaires de Damas et d'Alep pourraient être imputés à des groupes liés à al-Qaïda.⁴⁷

Les manifestants pacifiques de Syrie souffrent de la militarisation et de la radicalisation de la crise.⁴⁸ Le régime a tiré prétexte de l'insurrection pour s'en prendre à toute l'opposition et pour affirmer qu'il combattait ainsi le terrorisme.⁴⁹ Il y a eu une escalade dans les atrocités commises par le gouvernement et par l'opposition, et le peuple syrien est pris entre deux feux.⁵⁰ La criminalité a, elle aussi, augmenté, et on a enregistré une hausse notable du nombre d'enlèvements et de pillages.⁵¹ La violence pousse indistinctement sunnites et alaouites à la radicalisation. Voilà qui souligne la nécessité de trouver une solution politique et diplomatique à la crise aussi rapidement que possible.⁵²

La Syrie, l'Iran et l'équation de sécurité régionale

La Syrie est depuis longtemps un acteur crucial au Moyen-Orient et possède d'importants réseaux et intérêts stratégiques dans toute la région. Ses structures étatiques sont relativement développées, son appareil de sécurité intérieure est omniprésent et ses forces armées sont très nombreuses et modernes. Par ailleurs, elle entretient des relations des plus étroites avec l'Iran, autre grand protagoniste influent dans la région. Elle est assez isolée dans le monde arabe, ce qui s'explique par ces liens avec l'Iran, sa tendance à s'immiscer dans les affaires intérieures de ses voisins et la longue marginalisation politique de sa majorité sunnite. Ses limites territoriales ne coïncident pas nécessairement avec l'idée que Damas s'est longtemps faite des frontières historiques de la Syrie. L'élite au pouvoir considère son pays comme les vestiges d'une Grande Syrie et, pendant longtemps, le régime baasiste a recouru à un irrédentisme tacite pour des raisons de politique intérieure ou extérieure et de sécurité.

⁴⁴ Rod Nordland, "Al Qaeda Taking Deadly New Role in Syria Conflict," *The New York Times*, 25 July 2012, <http://www.nytimes.com/2012/07/25/world/middleeast/al-qaeda-insinuating-its-way-into-syrias-conflict.html>.

⁴⁵ Holliday, *Syria's Armed Opposition*.

⁴⁶ Neil MacFarquhar, "Dozens Killed in Large Explosions in Syrian Capital," *The New York Times*, 10 May 2012, www.nytimes.com/2012/05/11/world/middleeast/damascus-syria-explosions-intelligence-headquarters.html.

⁴⁷ Jonathan S. Landay, "U.S. officials: Al Qaeda behind Syria bombings," *McClatchy Newspapers*, 10 February 2012, www.mcclatchydc.com/2012/02/10/138593/us-officials-al-qaeda-behind-syria.html.

⁴⁸ Samer Araabi, "The Militarization of the Syrian Uprising," *RightWeb*, 18 April 2012, http://rightweb.irc-online.org/articles/display/the_militarization_of_the_syrian_uprising.

⁴⁹ Zeina Karam, "Syrians questioning whether armed revolt works," *Yahoo! News*, 4 May 2012, <http://news.yahoo.com/syrians-questioning-whether-armed-revolt-works-180000977.html>.

⁵⁰ Human Rights Watch, *World Report 2012: Syria* (Human Rights Watch, 2012), <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf>.

⁵¹ International Crisis Group, "Syria's Phase of Radicalisation."

⁵² Ibid.

Cet irrédentisme sous-tend les affirmations du pouvoir selon lesquelles la Syrie a historiquement le droit d'exercer une forme d'hégémonie sur son voisinage.

Il n'est pas inutile d'examiner ici quelques-unes des revendications irrédentistes syriennes. En 1925, la province de Hatay a été directement incluse dans le Mandat français en Syrie. Après le retrait des troupes françaises, elle est d'abord devenue un territoire autonome à statut spécial en vertu d'un accord franco-turc, puis une province turque en 1939, à la suite d'un référendum. La Syrie conserve toutefois un attachement « sentimental » pour cette région. Toujours à l'époque du Mandat français, la Syrie a été amputée du Liban, qui avait longtemps appartenu à la Grande Syrie. Les autorités de Damas avaient bien été obligées d'accepter cette perte, sans jamais s'y résoudre tout à fait. Les dirigeants syriens en sont ainsi venus à considérer l'ingérence dans la politique libanaise comme un droit naturel, même s'il se trouve assurément beaucoup de Libanais pour émettre des doutes à ce sujet. Ainsi, le concept d'une Grande Syrie (dont le tracé était calqué sur celui d'une région administrative ottomane ayant existé jusqu'en 1918) demeure bien vivant à Damas, même s'il est le fruit d'une combinaison extrêmement complexe et subtile de positions officielles, d'inclinations politiques et de réminiscences historiques réelles ou inventées. Ces questions apportent un autre éclairage sur l'attitude de la Syrie à l'égard de son voisinage et de ses frontières, non seulement avec le Liban et la Turquie, mais aussi avec la Jordanie et la Palestine.

Depuis la guerre israélo-arabe de 1967, Israël occupe les hauteurs du Golan, qui appartenaient historiquement à la Syrie. Cela signifie évidemment que les autorités de Damas contestent le statu quo actuel à la frontière israélo-syrienne et restent officiellement en guerre avec Israël. Leur soutien matériel et politique au Hamas leur donne effectivement un moyen d'intervenir directement dans la politique palestinienne et, partant, de disposer d'une monnaie d'échange dans ses tractations avec Israël. Cependant, le Hamas a cherché à prendre ses distances d'avec le régime d'el-Assad et ses rapports avec Damas ont viré à l'aigre.

Au Liban, la Syrie et son allié, l'Iran, ont apporté un soutien financier et militaire critique au Hezbollah, parti politique doublé d'une milice chiite lourdement armée qui combat Israël le long de la frontière septentrionale de ce pays. La Syrie assure au Hezbollah les liens logistiques avec l'Iran dont il a un besoin pour conserver au Liban sa position de force dans la vie politique et au sein de la société. Les armes iraniennes qui lui sont destinées lui parviennent via la Syrie. Le Hezbollah perdrait donc un soutien essentiel si le gouvernement syrien tombait. Ses liens avec un régime qui tue sa propre population vont à l'encontre de la profession de foi de ce parti, qui prétend protéger le peuple des agresseurs étrangers, et sapent l'équilibre entre puissances dans la région. Le Liban lui-même demeure extrêmement exposé aux événements de Syrie. La crainte de le voir entraîné dans une guerre civile se renforce alors que les multiples factions qui forment sa société prennent parti pour le gouvernement syrien ou l'opposition. La ville de Tripoli est désormais le théâtre de combats entre alaouites et sunnites. Ces combats se sont intensifiés à la mi-octobre quand le chef des services de sécurité libanais, considéré comme un ennemi de la Syrie, a été tué par l'explosion d'une bombe de très forte puissance ; certains accusent déjà Damas d'être responsable de cet attentat, qui a spectaculairement ravivé les tensions dans le pays. La mise en péril de la paix et de la stabilité toujours précaires du Liban est une carte de plus que le régime d'el-

Assad semble vouloir jouer pour décourager la communauté internationale de soutenir l'opposition syrienne. Il s'agit là d'un avertissement explicite de la part du régime, qui se dit prêt à saper la sécurité régionale pour maintenir son emprise sur l'Etat syrien.

La frontière libano-syrienne est poreuse et mal délimitée. Les forces armées libanaises, de loin moins nombreuses et plus faibles que celles de la Syrie, y assurent une présence de pure forme. Cela a permis à l'ASL et à ses sympathisants d'utiliser le territoire libanais comme voie d'approvisionnement pour les combattants opérant dans la ville de Homs, toute proche. La seule partie septentrionale du Liban accueille une vingtaine de milliers de réfugiés syriens, ce qui met à rude épreuve les ressources du pays. Le UNHCR a ouvert un centre pour réfugiés capable de prendre en charge 700 personnes par jour, ce qui, en soi, donne une idée de l'ampleur du problème.⁵³ Par ailleurs, à la frontière libano-syrienne, des escarmouches se seraient produites entre des forces syriennes, d'une part, et des combattants de l'ASL et des contrebandiers, d'autre part, les premiers poursuivant les seconds en territoire libanais. La peur règne maintenant dans le pays et nombreux sont ceux qui s'attendent à une aggravation de la situation au cours des mois à venir.

L'Iran est une autre pièce du puzzle régional. Les deux pays entretiennent de très étroites relations depuis les années 80, lorsque la Syrie était le seul pays arabe à offrir son soutien à l'Iran dans la guerre contre l'Iraq. Ces relations ont résisté à l'épreuve du temps, même si les deux régimes diffèrent fondamentalement sur le double plan idéologique et confessionnel. Malgré cela, ils ont pu recenser un certain nombre d'intérêts communs et de positions partagées, lesquels vont à l'encontre de l'ordre moyen-oriental dominant, et ils collaborent intensément lorsque ces intérêts coïncident.⁵⁴ Sans surprise, les autorités de Téhéran ont récemment annoncé qu'elles feraient tout ce qui est en leur pouvoir pour assurer la survie du régime d'el-Assad.

L'Iran compromet depuis longtemps la stabilité de la région par la promulgation de ses idéaux religieux, par les relations de défiance qu'il entretient avec d'autres acteurs régionaux, par son soutien au terrorisme, par la concentration de forces armées nombreuses et menaçantes, et enfin, par son programme nucléaire. Le Printemps arabe lui a donné de nouvelles possibilités de fomenter des troubles dans la région. Ses dirigeants, dont on ne peut pourtant dire qu'ils forment un front uni, ont déclaré que les soulèvements arabes donnaient corps à leurs idéaux et offraient l'occasion de construire un ordre régional plus rigoureux dans son islamisme, hostile aux intérêts occidentaux et favorable à ceux des pays de la région. Ce discours ne s'applique manifestement pas dans le cas du soulèvement syrien.

Pour l'Iran, le régime d'el-Assad constitue depuis longtemps une fenêtre sur le monde arabe, en même temps qu'un vecteur d'influence régionale. Manifestement, sa chute serait un revers dévastateur pour les autorités de Téhéran. Celles-ci soutiennent leur allié syrien sur le double plan politique et diplomatique et lui fournissent armes et formation, voire des unités de gardiens de la Révolution. Cette aide est également motivée par la crainte – parfaitement fondée – que le renversement d'el-Assad n'enhardisse les dissidents iraniens.⁵⁵ La crise syrienne isole encore plus l'Iran face à l'opposition de plus en plus véhémente que son

⁵³ UNHCR, "UNHCR in Lebanon steps up registration of Syrian refugees" (UNHCR, 14 August 2012), <http://www.unhcr.org/502b52989.html>.

⁵⁴ George, Exposé au séminaire conjoint Rose Roth GSM.

⁵⁵ George, Exposé au séminaire conjoint Rose Roth GSM.

programme nucléaire suscite en Israël. Les dirigeants iraniens préféreraient manifestement que leur allié le plus proche soit prêt à collaborer avec eux face à cette menace particulière, mais la Syrie est trop occupée par ses problèmes intérieurs pour leur fournir un appui décisif. En fin de compte, l'Iran ne peut guère influencer sur le cours des événements en Syrie, d'autant qu'il est lui-même en proie à des luttes politiques intestines, sans compter la confrontation qui l'oppose à Israël, aux Etats-Unis et à la communauté internationale à propos de son programme nucléaire.⁵⁶

La longue frontière orientale que la Syrie partage avec l'Iraq est la plus calme. Ces régions désertiques sont moins peuplées et le soulèvement a moins fait ressentir ses effets directs en Iraq que dans d'autres pays de cette partie du monde. Point important, le gouvernement iraquien n'a pas demandé la démission d'el-Assad et, au beau milieu de la crise, a même renforcé ses liens économiques avec Damas, tout en cherchant à tempérer la rhétorique de la Ligue arabe à l'endroit de la Syrie. Le Premier ministre iraquien, Nouri al-Maliki, est préoccupé par l'éventualité que la chute du régime d'el-Assad ne déborde dans son pays, lequel reste fortement divisé par le communautarisme. Les dirigeants chiites irakiens redoutent l'avènement en Syrie d'un ordre politique radical dominé par les sunnites. Cette tendance pourrait être difficile à enrayer et pourrait déstabiliser l'ordre politique fragile institué en Iraq, qui a connu la brutalité de l'extrémisme fondamentaliste d'inspiration sunnite.⁵⁷

Si les relations entre l'Iraq et l'Iran se sont sensiblement améliorées, elles n'en restent pas moins complexes, et l'on ne peut pas dire qu'al-Maliki soit aux ordres de Téhéran, comme il en a été accusé. Pourtant, les dirigeants chiites irakiens craignent que l'Iran n'augmente bientôt la pression sur l'Iraq pour consolider ces relations bilatérales, ce qui contrarierait les autres pays arabes et occidentaux. Avec l'effondrement du régime syrien, Téhéran pourrait avoir besoin d'amis, d'alliés et de « profondeur stratégique », ce qui pourrait l'amener à exercer davantage de pressions sur Bagdad.

Damas et Bagdad ont commencé à coopérer dans d'autres secteurs. Des combattants djihadistes sunnites traversent la frontière poreuse que partagent les deux pays pour prendre part au soulèvement syrien, mais ils le font sans l'aide des autorités irakiennes. La Syrie travaille avec les services de renseignement de l'Iraq pour endiguer le franchissement de leur frontière commune par ces combattants étrangers, franchissement qui se faisait auparavant sans encombre. C'est là une véritable volte-face par rapport à la période précédant 2007, lorsque Damas autorisait les djihadistes sunnites à pénétrer en Iraq pendant la guerre civile iraquienne. Bagdad craint que ce flux de djihadistes ne reprenne en sens inverse au cas où la Syrie serait plongée dans une guerre civile à grande échelle ou si des éléments sunnites radicaux venaient à triompher dans ce pays. Par ailleurs, l'Iraq est devenu un fournisseur énergétique vital pour la Syrie, et les deux pays travaillent à l'amélioration des oléoducs qui les relient. Pour Damas, l'Iraq est devenu un allié économique et énergétique cru-

⁵⁶ Ali Akbar Dareini, "Ahmadinejad's support crumbles in Iran runoff," *Associated Press*, 5 May 2012, <http://www.cbsnews.com/news/ahmadinejads-support-crumbles-in-iran-runoff/>.

⁵⁷ Sean Kane and Elie Abouaoun, "Baghdad's Wary Support for the Syrian Status Quo," *Peacebrief* 108 (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 18 October 2011), <http://www.usip.org/sites/default/files/resources/PB108.pdf>.

cial, d'autant que les sanctions internationales infligent aux Syriens des difficultés économiques de plus en plus sévères.⁵⁸

Dans un premier temps, les Etats du Golfe se sont prudemment abstenus de prendre fermement position au sujet de la Syrie, jugeant qu'ils avaient tout intérêt à se tenir à l'écart de l'évolution de la situation interne, et s'étaient contentés d'appels publics au calme, encourageant une réforme. La Syrie n'avait jamais formulé d'objections face à la répression à Bahreïn, que ce soit par l'entremise du Conseil de coopération du Golfe (CCG) ou de la Ligue arabe, ce qui avait été apprécié par la plupart de ces Etats. La réaction initiale du CCG aux événements en Syrie a donc été plutôt modérée. Cependant, cette position relativement neutre est devenue intenable devant la répression toujours plus brutale des manifestations par le régime d'el-Assad. Le fait que les communautés sunnites syriennes soient la cible principale de cette répression a suscité chez les citoyens des Etats du Golfe un sentiment de solidarité. Les accusations de Damas selon lesquelles ces Etats avaient une responsabilité dans le soulèvement ont contribué à mobiliser toute cette région au côté de l'opposition syrienne.⁵⁹

La prééminence de la minorité alaouite en Syrie, l'oppression qui s'exerce au grand jour contre de nombreux Arabes sunnites, la nature républicaine et laïque de l'Etat syrien et son économie dirigiste ont toujours été une pomme de discorde pour les rapports entre Damas et le CCG. Les motifs de préoccupation les plus graves sont l'immixtion de la Syrie dans les affaires intérieures d'autres pays et ses étroites relations avec l'Iran. Les allégations quant à l'implication de la Syrie dans l'assassinat, en 2005, du Premier ministre du Liban, Rafik Hariri – qui était en outre un ressortissant saoudien –, avaient beaucoup irrité l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis. De son côté, le Qatar avait maintenu des relations décentes avec Damas jusqu'au soulèvement et avait tenté de se poser en une sorte d'interlocuteur des Syriens parmi les Etats du Golfe. La montée des violences en Syrie l'a toutefois obligé à y renoncer. A l'inverse, la condamnation de la Syrie par des dignitaires ecclésiastiques sur la chaîne Al Jazeera, propriété du Qatar, a incité Damas à accuser les Etats du Golfe d'être les commanditaires d'une révolution djihadiste sur le territoire syrien. Lorsque les entreprises qatariennes ont commencé à rapatrier leurs avoirs de Syrie, le régime d'el-Assad a orchestré une attaque contre l'ambassade du Qatar à Damas, ce qui a entraîné une nouvelle détérioration des relations bilatérales et, plus généralement, des rapports entre la Syrie et les Etats du Golfe.

On rapporte que l'Arabie saoudite fournit des armes de petit calibre et de l'argent à des groupes d'opposants syriens depuis des mois. Les Etats-Unis et d'autres pays cherchent à décourager les monarchies du Golfe de livrer des armes lourdes aux insurgés, de crainte que des systèmes de missiles sol-air tirés à l'épaule ne profitent à des terroristes. Un responsable saoudien a affirmé que son gouvernement « tent[ait] de mettre en place des processus visant à empêcher que ce type d'engins ne tombe dans de mauvaises mains ». C'est sa rivalité avec l'Iran qui conditionne largement le point de vue de l'Arabie saoudite sur la Syrie, plutôt que la volonté de soutenir la rébellion populaire. Les deux pays s'affrontent depuis longtemps dans la course à l'hégémonie régionale, affrontement qui comporte une fa-

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Emile Hokayem, "The Gulf States and Syria," *Peacebrief* 22 (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, November 2011), <http://www.usip.org/publications/the-gulf-states-and-syria>.

cette confessionnelle. Dans ce qui est devenu une espèce de jeu à somme nulle, les Saoudiens ont vu dans l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement à prédominance sunnite en Iraq comme un bénéfice net pour les Iraniens. La crise syrienne leur offre donc la possibilité de nuire au principal allié de Téhéran, d'endiguer les troubles avant qu'ils ne s'étendent à leur territoire et de veiller à ce l'Iran ne tire aucun avantage d'un éventuel changement de l'équilibre régional des pouvoirs.

Le Qatar, qui assume en ce moment la présidence tournante du Comité ministériel de la Ligue arabe, est également déterminé à mettre un terme au régime d'el-Assad. On rapporte que le Qatar fournit des armes de petit calibre à des groupes d'opposants de l'ASL, bien que son ministre des Affaires étrangères, Khalid bin Mohammed al-Attiyah, affirme qu'il ne s'agit que de livraisons de denrées alimentaires, de médicaments et de vêtements. Le Qatar se prononce aussi pour l'aménagement, avec l'accord de la communauté internationale, d'une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Syrie pour protéger les civils. Récemment, l'émir du Qatar a déclaré devant l'Assemblée générale de l'ONU qu'il était en faveur d'une intervention arabe en Syrie, arguant : « Il est préférable que les pays arabes eux-mêmes interviennent pour s'acquitter de leurs obligations humanitaires, politiques et militaires fassent ce qu'il faut pour mettre un terme à l'effusion de sang.⁶⁰ Toujours à la différence de l'Arabie saoudite, il s'est fait le champion du Printemps arabe et a encouragé la tenue de débats bien plus ouverts sur la politique dans le monde arabe via la chaîne satellitaire Al Jazeera, qui émet depuis son territoire. Enfin, le départ d'el-Assad pourrait faciliter l'exploitation de champs gaziers par les Qatariens et offrir à l'élite des milieux d'affaires du pays de nouvelles possibilités sur le plan de l'investissement et de l'économie.

Le CCG a finalement approuvé un plan de la Ligue arabe soumis au Conseil de sécurité de l'ONU, plan qui exigeait que la Syrie mette immédiatement un terme à toute forme de violence et protège sa population, libère toutes les personnes détenues arbitrairement, retire ses forces armées et éléments militaires des cités et des villes et garantisse le droit de manifester pacifiquement. Il demandait aussi que soit engagé « un processus politique dirigé par les Syriens, sans aucune exclusive, dans un environnement sans violence, peur, intimidation ou extrémisme et destiné à prendre en considération les aspirations et inquiétudes légitimes du peuple syrien ». La Russie et la Chine ont opposé leur veto à cette résolution en février 2012 au Conseil de sécurité des Nations unies. Fin mars, l'Arabie saoudite et le Qatar appelaient la communauté internationale à armer l'opposition syrienne. Une telle prise de position aurait été pratiquement impensable un an auparavant, si l'on songe à la nature circonspecte de ces monarchies, mais les dirigeants de la région sont manifestement parvenus à la conclusion que la Syrie avait dépassé les bornes.⁶¹

Bien évidemment, les Etats du Golfe considèrent l'Iran comme une menace grave pour la sécurité de leur région. Dès lors que son plus proche allié dans le monde arabe apparaît soudain vulnérable, la possibilité de précipiter l'effondrement du régime syrien constitue pour eux une perspective tentante, et le rapprochement entre l'Iraq et l'Iran n'a fait qu'augmenter

⁶⁰ Michael Stephens, "Qatar's Plan B for Syria: a wise choice?," *Open Democracy*, 1 Octobre 2012, <http://www.opendemocracy.net/michael-stephens/qatar%E2%80%99s-plan-b-for-syria-wise-choice>.

⁶¹ Abdulaziz Sager, "Arming the Syrian Opposition: The GCC and the Syrian Crisis," *GRC Analysis*, 4 April 2012, www.worldsecuritynetwork.com/Syria/Sager-Abdulaziz/Arming-the-Syrian-Opposition-The-GCC-and-the-Syrian-Crisis.

les enjeux aux yeux de leurs dirigeants, préoccupés par la perspective d'une dérive de Bagdad en direction de l'axe irano-syrien. Mais, en même temps, il convient de ne pas émettre de généralités au sujet de toute la région du Golfe, compte tenu de la diversité des projets et des intérêts des dirigeants des Etats qui la composent. Certes, certains signes donnent à penser que l'Arabie saoudite et le Qatar se disputent la possibilité d'exercer leur influence en Syrie. Pourtant, aucun membre du CCG n'est en mesure d'y jouer un rôle décisif; les Etats du Golfe sont donc forcés de se mettre en quête d'acteurs extérieurs clés, dont les Etats-Unis et la Turquie.⁶²

La Jordanie fait preuve, elle aussi, de circonspection au sujet de la Syrie. Elle accueille sur son territoire des milliers de réfugiés syriens dont le nombre augmente chaque jour. Le roi Abdallah II a été le premier dirigeant arabe à demander à el-Assad de quitter le pouvoir. Cependant, les responsables jordaniens sont profondément préoccupés par une guerre civile chaotique en Syrie et par son expansion. Pour l'instant, la Jordanie se contente essentiellement de suivre l'évolution de la situation et d'entretenir d'étroites consultations avec les Etats du Golfe et les Etats-Unis. Le problème qui se pose à elle dans l'immédiat, cependant, est l'accueil d'un afflux croissant de réfugiés syriens et que ses petites et grandes villes ne peuvent plus absorber.

En dépit de ses efforts pour entretenir, dans le contexte de sa politique régionale dite du « zéro problème avec les voisins », une étroite collaboration avec le régime d'el-Assad, le gouvernement turc a finalement rompu ses relations avec celui-ci. En novembre 2011, le Premier ministre de la Turquie, Recep Tayyip Erdogan, a demandé au chef de l'Etat syrien de démissionner.⁶³ Environ 94 000 réfugiés syriens sont désormais recensés en Turquie, pays qui accueille également les dirigeants du CNS. Les responsables turcs ont progressivement durci leur attitude vis-à-vis de la Syrie, et certains appellent de leurs vœux une intervention plus énergique, compte tenu, notamment, des conséquences humanitaires du conflit. Ankara n'est toutefois pas prête à poursuivre unilatéralement dans cette voie, et sa diplomatie vise essentiellement à définir un objectif commun à plusieurs protagonistes de premier plan, dont les Etats-Unis.⁶⁴

La Turquie s'intéresse particulièrement aux activités d'éléments terroristes (al-Qaïda, PKK) en Syrie. En raison des événements, le gouvernement syrien a réduit sa présence dans le nord du pays à la suite d'un accord passé avec les groupes extrémistes et terroristes de cette région. Certains de ces groupes affirment y contrôler plusieurs villes et la Turquie s'inquiète des répercussions de plus en plus marquées sur sa propre sécurité. Elle affirme qu'el-Assad joue effectivement la carte ethnique en guise d'avertissement à son endroit. La réalité de ces risques a été soulignée par un récent attentat du PKK qui a causé la mort de neuf soldats turcs près de la frontière syrienne. Ceci n'a fait que renforcer les craintes d'une collaboration entre des terroristes et le régime syrien pour déstabiliser les régions frontalières turques. Les autorités d'Ankara ont déclaré que l'installation *de facto* de groupes ethniques ou religieux ou toute initiative d'éléments affiliés au Parti de l'union démocratique

⁶² Hokayem, "The Gulf States and Syria."

⁶³ Sebnem Arsu, "Turkish Premier Urges Assad to Quit in Syria," *The New York Times*, 22 November 2011, www.nytimes.com/2011/11/23/world/middleeast/turkish-leader-says-syrian-president-should-quit.html.

⁶⁴ Taşpınar, "Explaining Turkey's inaction in Syria."

(PYD) dans le nord de la Syrie susceptible de porter atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'unité politique du pays ne serait pas tolérée.

Les Turcs continuent à affirmer qu'ils n'ont aucune intention d'intervenir en Syrie, mais ils ont évoqué diverses situations dans lesquelles cela pourrait devenir nécessaire : catastrophe humanitaire, menace de recours à l'arme chimique et compromission directe de la sécurité nationale. Ils se sont prononcés contre des représailles militaires après que les forces syriennes eurent abattu un de leurs avions au-dessus de la Méditerranée ; ils ont finalement choisi de ne pas invoquer l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, mais ils ont modifié leurs règles d'engagement comme suit : « Tout élément militaire approchant la frontière turque en provenance de Syrie et constituant un risque ou un danger pour la sécurité sera considéré comme une menace et traité comme une cible militaire. » Le ministre des Affaires étrangères de Turquie, Ahmet Davutoglu, a récemment déclaré aux dirigeants de la communauté kurde d'Iraq que son pays ne resterait pas les bras croisés face à une crise humanitaire ou à « l'installation de facto de structures du PYD/PKK dans le nord de la Syrie. De la même façon, toute attaque contre les femmes, les enfants et les personnes âgées cherchant refuge en Turquie serait considérée comme « une raison d'intervention ». ⁶⁵ La principale formation de l'opposition a accusé le Parti pour la justice et le développement (AKP), au pouvoir, d'autoriser l'implantation de camps d'entraînement pour les insurgés et de permettre à ces derniers, de même qu'à des services de renseignement étrangers, d'opérer dans la ville turque d'Hatay. Le gouvernement turc a réfuté les allégations selon lesquelles certains camps servaient à des fins d'entraînement ; il a précisé que les camps en question servaient uniquement à abriter des Syriens fuyant les atrocités perpétrées par le régime d'el-Assad. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés supervise le fonctionnement des camps conformément aux règles et règlements internationaux. ⁶⁶

L'aménagement d'un couloir d'aide humanitaire ou d'une zone tampon à l'intérieur du territoire syrien est une autre idée qui suscite de l'intérêt dans certains milieux. Le président français, François Hollande, a confirmé que « la France travail[ait] avec ses partenaires à la création éventuelle de zones tampons en Syrie pour y rassembler les populations déplacées en raison du conflit et pour les empêcher de déborder les frontières avec les Etats voisins ». ⁶⁷ M. Davutoglu a indiqué que la Turquie ne pourrait accueillir plus de 100 000 réfugiés syriens et que l'ONU devrait peut-être installer des « sanctuaires » en Syrie pour alléger quelque peu le fardeau. Les Etats-Unis semblent, eux aussi, se rallier progressivement à cette idée. Une fois encore, il faudrait pour cela l'approbation du Conseil de sécurité de l'ONU, lequel s'est montré évasif, jusqu'ici.

Les responsables américains et turcs sont convenus de mettre en place un « bouclier de renseignement » pour empêcher les terroristes du PKK de pénétrer et d'opérer à leur guise en Turquie à partir de la Syrie. Il s'agira de recueillir conjointement et de partager des données du renseignement sur les activités de ces militants en Syrie et le long de la frontière

⁶⁵ Derya Sazak, "Değişmedim aynı yerdeyim," *Milliyet*, 25 août 2012, <http://siyaset.milliyet.com.tr/degismedim-ayni-yerdeyim-siyaset/siyasetyazardetay/25.08.2012/1586058/default.htm>.

⁶⁶ CNNTURK, "AFAD'dan da kamp açıklaması," *CNN*, 27 August 2012.

⁶⁷ Daily Star (The), "Chemical weapons in Syria 'cause' for intervention: Hollande," *The Daily Star*, 27 August 2012, <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Aug-27/185841-chemical-weapons-in-syria-cause-for-intervention-hollande.ashx#axzz2q02yFlrO>.

turque et, éventuellement, sur des redéploiements d'armes chimiques sur le territoire syrien. C'est là le premier projet concret découlant des entretiens d'août 2012 entre la secrétaire d'Etat américaine, Hillary Clinton, et M. Davutoglu au sujet d'une planification opérationnelle conjointe eu égard à la situation en Syrie. L'objectif visé est de coordonner les efforts déployés vis-à-vis de l'opposition syrienne, de hâter la fin du régime en place et de travailler de concert à la résolution du problème des réfugiés. Selon la presse en Turquie, les grandes questions débattues lors de cette importante rencontre bilatérale étaient : 1) l'établissement de plans de circonstance en cas d'utilisation d'armes chimiques, 2) les mesures à prendre pour éviter une vacance du pouvoir après la chute de el-Assad, 3) l'intensification de la coopération américano-turque en matière de données du renseignement d'origine humaine ou électronique sur la Syrie, d'une part, et de la collaboration entre le MIT – le service de renseignement turc –, la CIA et la NSA, 4) l'établissement de plans de circonstance pour l'aménagement de zones tampons et de zones d'exclusion aérienne, 5) les inquiétudes de Washington quant à l'existence éventuelle de liens idéologiques entre certains éléments de l'ASL et al-Qaïda et 6) l'aménagement éventuel de zones sûres en Syrie si la situation dans ce pays venait à se détériorer.

Diplomatie internationale

Au début, le jeu diplomatique autour de la crise syrienne se concentrait sur l'espoir d'une solution régionale apportée par la Ligue arabe. En novembre 2011, celle-ci avait soumis un plan de paix qui prévoyait le retrait des forces syriennes de sécurité des zones marquées par la contestation – afin de réduire les violences –, la libération des prisonniers politiques et l'ouverture d'un dialogue entre le régime et ses opposants. De son côté, la Syrie avait marqué son accord sur l'envoi d'une mission d'observation de la Ligue arabe qui superviserait l'application du plan de paix. Bien que cette mission ait bénéficié d'un soutien régional et international et qu'elle ait effectivement débouché sur une très brève accalmie au milieu d'un déchaînement de violence, elle n'a pu traiter les problèmes sous-jacents. Elle a souffert d'un manque de matériel et de personnel entraîné ainsi que des manœuvres d'obstruction du gouvernement syrien. Un mois après sa création, la Ligue arabe y a mis un terme. Les autorités de Damas n'ont pas exécuté le plan et la Ligue arabe a suspendu la Syrie.

Par la suite, c'est l'ONU qui est devenue l'entité internationale centrale pour le traitement de la crise syrienne. Cependant, il est apparu extraordinairement difficile de parvenir à un consensus international, dès lors que la Russie et la Chine, membres permanents du Conseil de sécurité, s'opposent à toute résolution demandant la démission de Bachar el-Assad, ce que la plupart des pays de la région et des pays occidentaux jugent désormais indispensable. En février dernier, le Conseil de sécurité a désigné l'ancien secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, représentant spécial commun des Nations unies et de la Ligue arabe pour la Syrie. Avec l'appui du Conseil de sécurité, M. Annan a présenté un plan de paix prévoyant l'instauration d'un cessez-le-feu supervisé par l'ONU, l'engagement d'un processus politique mené par les Syriens et visant à sortir de l'impasse, l'octroi d'une aide humanitaire, la libération des prisonniers politiques et l'autorisation des manifestations pacifiques. Fin avril 2012, le gouvernement syrien a marqué son accord sur ce plan et a permis le déploiement sur son territoire de la Mission de supervision des Nations unies en Syrie (MISNUS).

La MISNUS devait déployer jusqu'à 300 observateurs militaires non armés chargés de superviser l'application du cessez-le-feu instauré entre le gouvernement et les forces armées d'opposition. Comme dans le cas de la mission d'observation de la Ligue arabe, le déploiement préliminaire des observateurs et le cessez-le-feu qui l'a accompagné se sont traduits, dans un premier temps, par un apaisement relatif des violences,⁶⁸ mais cette accalmie a été de très courte durée et l'escalade de la violence a repris peu après. La plupart des analystes pensent que le président syrien s'est servi du plan de paix pour retarder une intervention internationale plus vigoureuse⁶⁹ et qu'il n'a rien fait pour se conformer à l'esprit de cet accord. La mission d'observation de l'ONU a été suspendue en juin 2012, après que les observateurs eurent été pris pour cibles ; à la fin du mois d'août, la plupart de ceux-ci avaient quitté Damas et certains affirmaient qu'ils n'avaient été guère plus que les spectateurs impuissants du conflit. Au moins 9 000 personnes ont été tuées en Syrie après la proclamation d'un cessez-le-feu par Kofi Annan le 12 avril.

L'échec des efforts de l'ONU est devenu patent, lorsque Kofi Annan a démissionné en juillet en déclarant que son rôle avait été marginalisé par la militarisation croissante du conflit et par la mésentente régnant au Conseil de sécurité. Il affirme aujourd'hui qu'il n'y aura aucune perspective de paix tant qu'el-Assad n'aura pas quitté le pouvoir. Comme il l'a observé par la suite, ses efforts ont été réduits à peu de choses par l'intransigeance syrienne, une opposition incohérente et les désaccords manifestes entre les puissances occidentales, d'un côté, et la Russie et la Chine, de l'autre, désaccords qui ont paralysé le Conseil de sécurité.⁷⁰ Il s'ensuit que les puissances concernées commencent à élaborer leurs propres plans de circonstance, situation dangereuse au regard des réels enjeux que présente une solution diplomatique pour toutes les parties. La communauté internationale a donc besoin de fondements pour une solution politico-diplomatique à une crise qui a provoqué une catastrophe humanitaire et qui menace la sécurité régionale.⁷¹ Les choix à faire sont extrêmement problématiques. L'Union européenne et les États-Unis ont publiquement annoncé qu'à leurs yeux le règne d'el-Assad était terminé et ils ont pressé celui-ci de s'effacer, tandis que la Russie et la Chine continuent à soutenir le régime.⁷²

Plusieurs considérations semblent motiver la politique russe. La première est le précédent libyen. Pendant la crise libyenne, la Russie et la Chine ont donné leur feu vert au Conseil de sécurité, autorisant la création de zones d'exclusion aérienne pour protéger la population contre les bombardements aveugles. Au bout du compte, l'ampleur des opérations militaires qui ont suivi a largement dépassé ce à quoi le gouvernement russe

⁶⁸ Aleksandra Sandels, "Syria cease-fire gives nonviolent activists a new beginning," *Los Angeles Times*, 6 May 2012, <http://articles.latimes.com/2012/may/06/world/la-fg-syria-peaceful-revolution-20120506>.

⁶⁹ Alain Gresh, "Onde de choc syrienne," *Le Monde Diplomatique*, avril 2012, <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/04/GRESH/47565>.

⁷⁰ Roula Khalaf and Geoff Dyer, "Annan quits as UN envoy to Syria," *The Financial Times*, 2 August 2012, www.ft.com/intl/cms/s/0/0d45f256-dcb3-11e1-a304-00144feab49a.html#axzz2qG7hr5Nh.

⁷¹ Daniel Byman, "Preparing for Failure in Syria: How to Stave Off Catastrophe," *Foreign Affairs*, 20 March 2012, www.foreignaffairs.com/articles/137339/daniel-byman/preparing-for-failure-in-syria.

⁷² Curtis Ryan, "The New Arab Cold War and the Struggle for Syria," Middle East Research and Information Project, 2012, printemps, www.merip.org/mer/mer262/new-arab-cold-war-struggle-syria.

s'attendait. La Fédération ne veut pas qu'un tel scénario se reproduise. Deuxièmement, les dirigeants et analystes russes estiment que l'on ne connaît pas la nature de l'opposition et que le soutien dont celle-ci bénéficierait est très surestimé. Des responsables russes font valoir que, le lendemain de la chute d'el-Assad, il n'y aurait aucun moyen apparent d'empêcher le chaos et l'anarchie, situation qui fournirait amplement à des extrémistes l'occasion de fomenter des troubles en Syrie et au-delà. Enfin, la Russie – comme la Chine – s'est toujours opposée à une quelconque ingérence dans les affaires intérieures d'Etats souverains et fait la sourde oreille à toute invocation du droit de protéger des citoyens des violences aveugles commises par leur gouvernement.

Le défi consiste maintenant à trouver un terrain d'entente au Conseil de sécurité, de manière qu'un consensus de travail et une stratégie internationale propres à résoudre un problème qui va en s'aggravant puissent être élaborés. La Russie a une attitude qui n'est absolument pas bien vue dans le monde arabe, ce qui pourrait finalement l'amener à couper tous ses liens avec el-Assad. Ce faisant, elle élargirait les perspectives d'établir une position commune avec d'autres acteurs internationaux et contribuerait à la conception d'une méthode plus efficace avant que ne soit atteint le point de non-retour, lequel approche rapidement, de sorte qu'une intensification des démarches diplomatiques s'impose maintenant.

Malheureusement, de nombreux acteurs semblent bien ne plus croire aux chances d'une solution pacifique et adaptent leur position en conséquence. Les Etats-Unis nouent maintenant des liens avec l'ASL et autorisent le partage de données du renseignement avec des groupes de l'opposition. Ils accordent aussi des licences pour l'exportation d'équipements et de services non létaux (matériels de télécommunication, fournitures logistiques). On rapporte que des agents de renseignement opèrent le long des frontières syriennes, et certains évoquent à mots couverts, à tout le moins, la possibilité d'aménager des sanctuaires en Syrie même, mais il faut considérer cela comme de simples spéculations de circonstance, plutôt que comme une véritable ligne de conduite. Le niveau de l'assistance des Etats-Unis à l'opposition reste peu élevé : 25 millions de dollars, affectés à l'achat de matériel non légal.⁷³ La crainte de voir ces relations se transformer en un processus d'escalade au côté d'une opposition qui demeure très largement divisée et dont on peine à discerner la nature et les intentions en entrave fortement le développement. Les attaques contre l'ambassade des Etats-Unis en Libye ne font que renforcer cette circonspection. Manifestement, les Russes ne sont pas les seuls à être préoccupés par « le jour d'après » et il se peut que cela aussi devienne un des piliers d'une stratégie internationale commune. Le risque existe que le faible niveau de l'aide accordée par Washington n'aliène d'importantes composantes de l'opposition, ce qui risquerait d'influencer la diplomatie et la ligne politique de la Syrie de l'après-el-Assad. Aussi les Etats-Unis se retrouvent-ils dans une situation inextricable et un débat se fait jour à Washington parmi les pontes de la politique étrangère autour de la façon de traiter une crise qui continue à s'aggraver.⁷⁴

La secrétaire d'Etat américaine a souligné la nécessité vitale d'une intense planification politico-militaire avant que Washington n'envisage même de modifier sa position actuelle. En

⁷³ Khalaf and Dyer, "Wary US develops support for Syria rebels."

⁷⁴ Anne-Marie Slaughter, "We will pay a high price if we do not arm Syria's rebels, *The Financial Times*, 31 July 2012, www.ft.com/intl/cms/s/0/a03392ce-da35-11e1-b03b-00144feab49a.html#axzz2q8B0asPY.

août 2012, le Royaume-Uni a annoncé qu'il octroierait 5 millions de livres au titre d'une aide humanitaire et non létale à divers groupes de l'opposition et qu'il aurait des contacts officiels avec l'ASL. Cette aide ira à des organisations non gouvernementales et à des groupes de surveillance des droits humains. Elle englobera la fourniture de matériel de télécommunications qui servira « à avertir les populations de l'imminence d'une attaque par les forces gouvernementales », ainsi qu'une formation à la collecte de preuves des atrocités commises et à la défense des droits humains. Précédemment, les Britanniques n'avaient aidé que des groupes opérant à l'extérieur de la Syrie.⁷⁵

Des pays occidentaux et arabes ont conjointement créé un groupe des « Amis de la Syrie » qui a reconnu le CNS comme représentant légitime du peuple syrien. Par ailleurs, les appels de la communauté internationale se multiplient à l'adresse des composantes de l'opposition, afin qu'elles s'unissent pour devenir un interlocuteur plus solide et plus fiable⁷⁶ mais c'est là, sans aucun doute, que résident encore les problèmes structurels. Les opposants de la base ne sont, de toute évidence, pas unis. La présence de quelques éléments extrémistes dans les rangs de l'opposition est manifestement de nature à tempérer l'enthousiasme des pays occidentaux qui seraient disposés à offrir une telle assistance à l'opposition, et ce, bien qu'un réel débat soit ouvert sur l'ampleur véritable de cette présence.

Une aide militaire internationale à l'ASL serait indubitablement une entreprise très risquée. Toute action visant à armer l'opposition se fonderait sur l'hypothèse qu'el-Assad ne peut être écarté du pouvoir par des méthodes pacifiques. Mais elle supposerait aussi qu'une opposition soudée soit à même de faire régner l'ordre après la chute d'el-Assad. Cela demande un certain effort d'imagination. Certes, le danger permanent existe que la communauté internationale livre des armes à des factions de l'opposition résolues à se venger ou à imposer un programme qui serait, en fin de compte, comme un anathème envers ladite communauté. Il faut s'efforcer davantage d'appréhender ce que pensent divers groupes de l'opposition et leurs chefs lorsqu'ils parlent de la Syrie de l'après-el-Assad. L'on craint que des armes tombent dans les mains de factions radicales qui pourraient être tentées de les utiliser sur d'autres théâtres d'opérations ou d'une manière qui serait profondément néfaste pour la communauté internationale et plus déstabilisante encore pour la région.⁷⁷ Ces inquiétudes et hésitations doivent être prises très au sérieux, tout comme il convient d'analyser et de mettre à profit les enseignements tirés des attaques contre l'ambassade des Etats-Unis à Benghazi.

Ce sont là autant d'obstacles redoutables à une action internationale concertée qui irait au-delà du blocage constaté actuellement au sein du Conseil de sécurité. Les forces syriennes de sécurité bénéficient toujours sur l'ASL d'une écrasante supériorité, du double point de vue des armements et de la formation, et elles sont activement soutenues par la Russie

⁷⁵ Julian Borger, "Britain to give £5m aid to Syrian opposition groups," *The Guardian*, 10 August 2012, <http://www.theguardian.com/world/2012/aug/10/britain-aid-syrian-opposition-groups>.

⁷⁶ Michael Weiss, "What it Will Take to Intervene in Syria," *Foreign Affairs*, 6 January 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137013/michael-weiss/what-it-will-take-to-intervene-in-syria>.

⁷⁷ Sydney J. Freedberg, Jr., "Syria Rebels 'Rebound,' Will Arming Them Spark Civil Slaughter?," *Breaking Defense*, 11 April 2012, <http://breakingdefense.com/2012/04/syria-rebels-rebound-but-will-arming-them-spark-civil-slaugh/>.

et l'Iran. Armer l'opposition pourrait bien aggraver les pertes et les souffrances sans nécessairement lui conférer un quelconque avantage stratégique ou même tactique. Le succès final dépendrait, tout à la fois, de la capacité de l'opposition de s'unir et de la volonté de la communauté internationale de l'aider à y parvenir. Les opposants armés syriens comptent de moins en moins sur une telle intervention et parlent maintenant d'un conflit qui pourrait durer des années.⁷⁸ Un tel fatalisme n'est guère rassurant et, évidemment, il y a peu de chances qu'un conflit prolongé se limite à la Syrie.

A n'en pas douter, une intervention militaire internationale de quelque nature que ce soit exigerait des participants de coûteux engagements diplomatiques et économiques que peu de gouvernements sont prêts à envisager aujourd'hui, compte tenu, en particulier, de la crise économique mondiale actuelle et des sollicitations extrêmes auxquelles sont soumises les forces armées occidentales, déjà embourbées en Afghanistan et ailleurs. Une intervention militaire plus restreinte destinée à l'aménagement d'un couloir humanitaire semble plus vraisemblable, même si une telle perspective est lourde d'intrigues politiques, sans parler du risque bien réel d'amorcer un processus d'escalade qu'aucun pays ne souhaite ni ne juge politiquement ou diplomatiquement défendable.⁷⁹ La meilleure solution consisterait en une opération de l'ONU jouissant d'un ferme soutien international.

Il convient aussi de compter avec un éventuel débordement de la crise dans la région et de la disposition probable d'el-Assad à déclencher un processus de déstabilisation régionale en application d'une stratégie d'autodéfense. On peut imaginer que la Turquie soit entraînée dans ce conflit en raison des activités terroristes liées au PKK et menées du côté syrien de la frontière, que l'Iran puisse chercher à défendre les alaouites et que l'Iraq soit à son tour mêlé au conflit en raison de la question kurde, et aussi parce qu'il se sentirait obligé de contrer l'influence des extrémistes sunnites. Quant au Liban, il demeurerait entièrement exposé à la politique syrienne et serait encore plus déstabilisé si la guerre civile gagnait en intensité. Les Etats du Golfe pourraient entrer en scène pour faire pièce à l'influence iranienne et, vraisemblablement, la Russie et l'Iran fourniraient de l'aide à la Syrie.⁸⁰ Une telle réaction en chaîne constitue un scénario cauchemardesque dont la communauté internationale doit s'efforcer d'empêcher la concrétisation.

Les décideurs politiques occidentaux doivent également prendre en considération les effets que la crise syrienne pourrait avoir en Iran. Cette crise a ébranlé les autorités de Téhéran, qui risquent de perdre leur allié le plus proche dans la région à un moment où elles optent, face à Israël et aux Etats-Unis, pour une politique de la corde raide aux enjeux élevés autour de leur programme d'armement nucléaire. Ni les Israéliens ni les Américains n'ont totalement exclu l'option militaire, bien que Washington répète à l'envi qu'il préfère résoudre le problème nucléaire par la diplomatie, sans recourir à la force. Ces dernières semaines, Israël a envoyé des signaux explicites d'où il ressort qu'un conflit militaire avec l'Iran lui

⁷⁸ Akil Hashem, "Former Syrian General Akil Hashem on the Uprising in Syria," *Foreign Affairs*, 16 April 2012, <http://www.foreignaffairs.com/discussions/interviews/former-syrian-general-akil-hashem-on-the-uprising-in-syria>.

⁷⁹ Nerguizian, *Instability in Syria: Assessing the Risks of Military Intervention*.

⁸⁰ James Dobbins, "Step Up Opposition Support," *The New York Times*, 8 August 2012, <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2012/08/08/how-to-end-the-war-in-syria/step-up-opposition-support>.

semble désormais presque inévitable. Si les questions syrienne et iranienne font maintenant l'objet de traitements distincts, on ne saurait écarter la possibilité d'une conflagration régionale touchant simultanément les deux pays. La situation en Syrie est manifestement différente de ce « face-à-face nucléaire », mais leur coïncidence dans le temps et dans l'espace et l'étroite alliance qui existe entre Damas et Téhéran font que les deux questions ne peuvent être entièrement dissociées.

Des protagonistes internationaux ont également recouru à des sanctions économiques pour exprimer leur mécontentement face à la violente répression que le gouvernement syrien exerce sur son propre peuple. Les gouvernements occidentaux et arabes ont décrété pour la première fois des sanctions contre le régime syrien en mai 2011, des sanctions qui se sont durcies au fil du temps et dont on pense qu'elles ont contribué à réduire de plus de la moitié les réserves financières du pays. Citons l'embargo pétrolier, des sanctions contre la Banque centrale et une série de restrictions qui visent les membres de l'élite évoluant dans l'entourage d'el-Assad, encore que la Chine, la Russie et l'Iran continuent à livrer des armes au régime. Certains craignent que des sanctions plus étendues n'aggravent encore le sort des civils. Entre la Syrie et le Liban, la contrebande prospère et aide les autorités de Damas à faire fi aux sanctions en vigueur. Quoi qu'il en soit, l'économie syrienne est désormais en lambeaux. Les sanctions poussent la Syrie à se retrouver toujours plus dans l'orbite de l'Iran, tout en alimentant un marché noir lucratif qui, en fin de compte, prélèvera un lourd tribut sur la société syrienne.

Conclusions

Il est très difficile aujourd'hui de prédire l'issue de la crise syrienne. Une multitude de facteurs entrent en jeu et beaucoup dépendra des décisions du régime, de l'opposition, et du rôle que les voisins de la Syrie et la communauté internationale adopteront finalement. En dernier ressort, c'est le peuple syrien qui est responsable de son destin, mais des facteurs extérieurs façonneront le processus. C'est la raison pour laquelle il est si important de convenir d'une orientation commune au sein du Conseil de sécurité. Manifestement, le régime d'el-Assad se bat pour sa survie et semble prêt, à cette fin, à détruire une large portion du pays, à tuer des milliers de ses propres citoyens et même à embraser toute la région. A de nombreux égards, le régime s'est préparé de longue date à un tel combat, sachant qu'un pouvoir autoritaire et impitoyable exercé par une minorité confessionnelle serait contesté un jour ou l'autre. Ce jour est venu, notamment en raison du Printemps arabe et de la brutalité avec laquelle le régime a répondu aux demandes de changement émanant de la population. Il n'a pas donné le moindre signe de vouloir véritablement négocier, en particulier lorsque sa propre longévité était au centre du débat. Jusqu'à présent, les négociations ont, pour l'essentiel, permis à el-Assad de repousser le moment d'une action extérieure et de faire obstacle à un consensus international. Le président syrien veut tout simplement raffermir son emprise, dans la mesure du possible, sur une situation qui est devenue de plus en plus chaotique du fait, essentiellement, de son comportement cruel et mal avisé. Il espère gagner du temps, mais la plupart des observateurs ne pensent pas que le régime puisse, en fin de compte, contrôler les événements. Rien de surprenant à ce que Kofi Annan – parmi de nombreuses autres personnalités – ait déclaré que la démission d'el-Assad était indispensable à une solution pacifique. Mais ce départ n'est pas à l'ordre du jour.

Jusqu'ici, les tentatives internationales pour régler la crise syrienne ont laissé de côté les problèmes politiques fondamentaux qui divisent le pays. Des pressions croissantes s'exercent sur le monde arabe, les pays occidentaux et la communauté internationale dans son ensemble en vue d'un engagement plus significatif. Un débat sérieux s'impose autour de la question de savoir quelles mesures supplémentaires peuvent être prises pour faciliter les choses en Syrie et pour donner aux habitants de ce pays l'occasion de se bâtir un avenir meilleur. Il est essentiel de tenter d'amener la Russie et la Chine à renoncer à défendre el-Assad à tout prix, condition *sine qua non* à l'élaboration d'un contexte international propice à un règlement de plus ample portée. Telle doit être la priorité, même si des plans de circonstance doivent être établis pour le cas où ce règlement resterait difficile à atteindre.

L'impossibilité de concevoir une stratégie commune pour venir à bout de la crise a un coût qui va en augmentant : le bilan des victimes civiles s'alourdit, le nombre de réfugiés grimpe en flèche et la région s'en trouve déstabilisée. Le pays semble voué à une polarisation politique encore plus marquée qui revêtira de plus en plus fréquemment une forme violente. Déjà, une tension extraordinaire règne au Liban et l'on observe des concentrations de forces de part et d'autre de la frontière turco-syrienne. Il faut sortir de cette situation dans l'intérêt de pratiquement tous les voisins de la Syrie, à l'exception notable de l'Iran, hostile à la notion d'un changement de régime à Damas.

Cette crise se joue dans une région qui a été le théâtre de désordres civils d'une immense ampleur durant les 18 mois écoulés. Bien évidemment, la confrontation autour du programme nucléaire iranien complique encore le dilemme. Les Etats-Unis et leurs alliés occidentaux doivent s'atteler à la résolution de ce problème, à un moment où leurs citoyens et électeurs sont lassés de la guerre, se méfient de l'implication de leurs pays respectifs dans les affaires du Moyen-Orient en général et souffrent des multiples effets d'une grave récession économique. A n'en pas douter, ces facteurs influent sur le point de vue occidental, mais cela ne signifie pas que les problèmes que la Syrie pose pour la stabilité internationale disparaîtront. Aussi bien, ils s'aggravent inexorablement.

La communauté internationale, dont les membres de l'Alliance atlantique, doit collaborer avec l'opposition pour, avant tout, savoir quelles sont les forces véritablement engagées dans le combat contre le régime. Elle doit travailler avec les éléments légitimes afin d'isoler les extrémistes qui luttent pour parvenir à des fins inconciliables avec la paix et la stabilité en Syrie et, plus généralement, dans cette partie du monde. Elle doit prendre des mesures pour aider l'opposition à se doter d'objectifs communs et encourager la tolérance au sein de groupes très divers du double point de vue ethnique et religieux. C'est maintenant qu'il faut jeter les fondations d'une réconciliation ; en même temps, il faut marginaliser les extrémistes djihadistes, dont les buts se situent dans la direction opposée à celle de la stabilisation et ne feront que compliquer la reconstruction d'une société pluriethnique et tolérante sur le plan confessionnel. Il est important que cette nécessité soit signifiée également aux pays du Golfe. Aider l'opposition à être plus cohésive, plus concentrée et plus responsable est une étape fondamentale à franchir sur la voie qui mène à une solution à long terme. Cette opposition doit aussi être encouragée à tendre la main, plus particulièrement, aux communautés chrétienne, alaouite et kurde et à faire en sorte que des repréailles collectives ne figurent pas au nombre des objectifs de la révolution. Une fois encore, une communauté internationale plus soudée constituerait, à cet égard, un atout.

Il est capital de poursuivre le dialogue sur l'avenir de la Syrie avec Moscou et Pékin. La Russie se sert de la situation pour démontrer qu'elle continue à jouer un rôle important sur la scène mondiale et n'est pas encore parvenue à imaginer ce que serait la Syrie de l'après-el-Assad. Continuer à dialoguer avec elle pourrait l'amener à comprendre que ses propres intérêts seraient, en dernier ressort, mieux préservés par un gouvernement débarrassé d'el-Assad. Il n'y a là rien d'inadmissible dès lors que, par sa position actuelle, elle s'est aliénée la plupart des gouvernements de la région, à l'exception notable de l'Iran. La communauté internationale et, singulièrement, la Ligue arabe et les gouvernements occidentaux doivent continuer à encourager les Russes à revoir leur position et à prendre conscience de la nécessité d'imaginer la Syrie de l'après-el-Assad. Comme l'a déclaré Kofi Annan : « Pour la Russie, la Chine et l'Iran, cela signifie qu'ils doivent agir de concert pour persuader les dirigeants syriens de comprendre que le gouvernement a perdu toute légitimité, de changer de cap et d'accepter une transition politique ». ⁸¹ Si Moscou fait un pas dans ce sens, la Chine l'imitera vraisemblablement, ce qui pourrait autoriser l'ONU à rechercher plus efficacement une solution à la crise. L'adhésion de Téhéran à cette démarche est beaucoup moins probable mais, bien évidemment, l'Iran ne siège pas au Conseil de sécurité et pose lui-même un problème de taille à la paix et à la stabilité régionales.

Il est cependant évident que l'aggravation constante de la situation pourrait inciter certains Etats à agir sans attendre la bénédiction de l'ONU, encore qu'aujourd'hui aucun gouvernement ne prétend que ce serait une bonne chose. Et en effet, ce ne serait pas une bonne chose ... Pourtant, M. Obama a lancé un avertissement : les Etats-Unis ne resteront pas les bras croisés si le régime d'el-Assad venait à utiliser des armes chimiques. De la même manière, la Turquie ne demeurerait pas passive si des menaces pour sa sécurité rendaient l'inaction plus risquée qu'une intervention de telle ou telle autre nature. Il faut éviter d'en arriver là, mais il ne serait pas réaliste de ne pas penser que les événements en Syrie et aux alentours pourraient évoluer de telle façon qu'aux yeux de certains protagonistes internationaux et régionaux une forme ou l'autre d'engagement actif, voire une intervention coûterait moins cher que la passivité. Cela pourrait comprendre, par exemple, des mesures destinées à accroître la capacité de combat d'éléments sûrs de l'opposition, ou même à assurer la couverture aérienne de tels éléments sélectionnés et sûrs engagés contre les forces d'el-Assad. Le problème est qu'une fois un tel soutien accordé, il peut être difficile de prévenir la mise en branle d'un processus d'escalade duquel il pourrait être très difficile de s'extirper. Une démarche politico-diplomatique sous-tendue par des négociations qui déboucheraient sur la fin du régime d'el-Assad et sur le commencement d'un processus politique plus pluraliste est une solution de loin préférable. De ce point de vue, un front arabo-occidental pourrait encourager la Russie et la Chine à adopter une position plus souple qui permettrait de faire avancer le processus. Réunis au Caire, les chefs de l'opposition ont adopté divers principes de commun accord, mais ils doivent maintenant constituer ensemble une équipe dirigeante qui sera l'interlocuteur de Lakhdar Brahimi au moment où ce dernier entame l'ébauche de diverses solutions susceptibles de ramener la paix. La Russie affirme

⁸¹ Kofi Annan, "My departing advice on how to save Syria," *Financial Times*, 2 August 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/b00b6ed4-dbc9-11e1-8d78-00144feab49a.html#axzz2pybquJTD>.

qu'elle soutiendra ces efforts, ce qui est un point important, même si elle continue à soutenir le régime d'el-Assad. Cela dit, il faut donner à M. Brahimi une chance de réussir.

Il est essentiel que les pays accueillant des réfugiés le long des frontières avec la Syrie reçoivent les ressources nécessaires pour s'acquitter de cette tâche primordiale, pour des raisons humanitaires, certes, mais aussi parce qu'il s'agit d'un impératif sur le plan de la sécurité. La communauté internationale doit être prête à alléger le lourd fardeau de ces pays. Le nombre des réfugiés monte en flèche et il convient de veiller très soigneusement à éviter que des actes responsables inspirés par la solidarité humanitaire ne deviennent une source d'instabilité dans les pays concernés.

En résumé : plus la violence perdure en Syrie, plus elle déstabilisera le voisinage de cette dernière. D'importants acteurs internationaux assistent en spectateurs au drame qui se déroule à l'intérieur des frontières syriennes et spéculent sur son issue. On ne saurait parler ici de démarche proactive. En premier lieu, les tentatives d'élaborer une position commune sur la Syrie au sein du Conseil de sécurité de l'ONU doivent se poursuivre. Parallèlement, et même en l'absence d'une telle position, il faut s'efforcer plus énergiquement d'unifier l'opposition, de la débarrasser des éléments extrémistes et de l'inciter à mettre au point des structures de transition sans exclusive pour faciliter, à plus long terme, l'édification d'une société marquée par un pluralisme et une stabilité accrue, de même qu'un ordre constitutionnel en état de marche et capable d'engendrer l'autorité requise pour transformer ce pays fragmenté en une nation soudée. Il convient aussi de rechercher, dans les sphères de l'Etat, des interlocuteurs potentiels pour permettre la transition en Syrie même. Il faut également trouver des moyens novateurs de protéger les civils innocents. En même temps, la communauté internationale doit indiquer clairement qu'elle ne tolérera pas les actions punitives collectives contre les alaouites ou tout autre groupe confessionnel ou ethnique en Syrie. Elle doit aussi veiller, avec les pays de la région, à ne pas attiser les braises de la haine confessionnelle. Toutes les communautés installées en Syrie doivent être rassurées si l'on veut préserver l'espoir d'une solution moins violente et moins déstabilisatrice. La Chine et la Russie doivent être associées à cet effort international, mais elles devront renoncer à leur position actuelle, consistant à soutenir à tout prix le régime d'el-Assad, une position qui n'a fait que conduire à l'impasse.

Enfin, et c'est peut-être là le plus important, la communauté internationale doit admettre qu'au bout du compte le sort de la Syrie repose entre les mains du peuple syrien. Elle peut aider à la mise en place d'un contexte propice à un règlement de la crise, mais elle ne pourra contribuer à résoudre le problème sans le consentement et la participation active des Syriens eux-mêmes.

Bibliographie

Al-Jazeera, "Q&A: Nir Rosen on Syria's armed opposition," *Al-Jazeera*, 13 February 2012, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/02/201221315020166516.html>.

Annan, Kofi, "My departing advice on how to save Syria," *Financial Times*, 2 August 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/b00b6ed4-dbc9-11e1-8d78-00144feab49a.html#axzz2pybquJTD>.

Araabi, Samer, "The Militarization of the Syrian Uprising," *RightWeb*, 18 April 2012, http://rightweb.irc-online.org/articles/display/the_militarization_of_the_syrian_uprising.

Arzu, Sebnem, "Turkish Premier Urges Assad to Quit in Syria," *The New York Times*, 22 November 2011, www.nytimes.com/2011/11/23/world/middleeast/turkish-leader-says-syrian-president-should-quit.html.

Barnard, Anne, "Loyalty to Syrian President Could Isolate Hezbollah," *The New York Times*, 5 April 2012, <http://www.nytimes.com/2012/04/06/world/middleeast/hezbollahs-syria-policy-puts-it-at-risk.html?pagewanted=all>.

Barnard, Anne, "U.S. and Turkey to Step Up 'Nonlethal' Aid to Rebels in Syria," *The New York Times*, 25 March 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/26/world/middleeast/us-and-turkey-to-step-up-nonlethal-aid-to-syrian-rebels.html>.

BBC, "Syria 'in contravention' of peace plan, says UN chief," *BBC News*, 26 April 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-17863436>.

BBC, "UN mission head Robert Mood: Only Syrians can end violence," 29 April 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-17890218>.

Blanford, Nicholas, and Bilal Y. Saab, "The Next War: How Another Conflict Between Hizballah and Israel Could Look and How Both Sides Are Preparing For It," Saban Center Analysis Paper Series No. 24 (Washington D.C.: The Saban Center for Middle East Policy at Brookings, August 2011), <http://www.brookings.edu/research/papers/2011/08/hizballah-israel>.

Borger, Julian, "Britain to give £5m aid to Syrian opposition groups," *The Guardian*, 10 August 2012, <http://www.theguardian.com/world/2012/aug/10/britain-aid-syrian-opposition-groups>.

Burgess, Ronald L., "Iran's Military Power," Statement before the Committee on Armed Services (sénat des Etats-Unis, 2010).

Byman, Daniel, "Preparing for Failure in Syria: How to Stave Off Catastrophe," *Foreign Affairs*, 20 March 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137339/daniel-byman/preparing-for-failure-in-syria>.

Chalhoub, Elie, "Iran to Annan: We're With You, but Assad Stays," *Al-Akhbar English*, 17 April 2012, <http://english.al-akhbar.com/content/iran-annan-we%E2%80%99re-you-assad-stays>.

Daily Star (The), "Chemical weapons in Syria 'cause' for intervention: Hollande," *The Daily Star*, 27 August 2012, <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Aug-27/185841-chemical-weapons-in-syria-cause-for-intervention-hollande.ashx#axzz2q02yFIR0>.

CNNTURK, "AFAD'dan da kamp açıklaması," *CNN*, 27 August 2012.

Dareini, Ali Akbar, "Ahmadinejad's support crumbles in Iran runoff," *Associated Press*, 5 May 2012, <http://www.cbsnews.com/news/ahmadinejads-support-crumbles-in-iran-runoff/>.

Dobbins, James, "Step Up Opposition Support," *The New York Times*, 8 August 2012, www.nytimes.com/roomfordebate/2012/08/08/how-to-end-the-war-in-syria/step-up-opposition-support.

Enders, David, "Rare inside view of Syria's rebels finds a force vowing to fight on," *McClatchy Newspapers*, 23 April 2012, <http://www.mcclatchydc.com/2012/04/23/146425/rare-inside-view-of-syrias-rebels.html>.

Freedberg, Sydney J., Jr., "Syria Rebels 'Rebound;' Will Arming Them Spark Civil Slaughter?," *Braking Defense*, 11 April 2012, <http://breakingdefense.com/2012/04/syria-rebels-rebound-but-will-arming-them-spark-civil-slaugh/>.

Gearan, Anne, "US Syria policy a tacit nod to Assad's firm grip," Associated Press, 19 April 2012, <http://news.yahoo.com/us-syria-policy-tacit-nod-assads-firm-grip-062614065.html>.

George, A., Exposé au séminaire conjoint Rose Roth GSM (Marseille, France, 2012).

Gladstone, Rick, "US Accuses Hezbollah of Aiding Syria's Crackdown," *The New York Times*, 11 August 2012, www.nytimes.com/2012/08/11/world/middleeast/us-officials-say-hezbollah-helps-syrias-military.html.

Gladstone, Rick, "Torrent of Syrian Refugees Strains Aid Effort and Region," *The New York Times*, 24 August 2012, <http://www.nytimes.com/2012/08/25/world/middleeast/refugee-numbers-swell-as-fighting-in-syria-intensifies.html>.

Goldsmith, Leon, "Alawites for Assad: Why the Syrian Sect Backs the Regime," *Foreign Affairs*, 16 April 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137407/leon-goldsmith/alawites-for-assad>.

Gresh, Alain, "Onde de choc syrienne," *Le Monde Diplomatique*, avril 2012, <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/04/GRESH/47565>.

Haddad, Bassam, "The Syrian Regime's Business Backbone," Middle East Report 42 (Middle East Research and Information Project, Spring 2012), <http://www.merip.org/mer/mer262/syrian-regimes-business-backbone>.

Harling, Peter, and Sarah Birke, "Beyond the Fall of the Syrian Regime," Middle East Report (Middle East Research and Information Project, 24 February 2012). <http://www.merip.org/mero/mero022412>.

Hashem, Akil, "Former Syrian General Akil Hashem on the Uprising in Syria," *Foreign Affairs*, 16 April 2012, www.foreignaffairs.com/discussions/interviews/former-syrian-general-akil-hashem-on-the-uprising-in-syria.

Hokayem, Emile, "The Gulf States and Syria," *Peacebrief* 22 (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, November 2011), <http://www.usip.org/publications/the-gulf-states-and-syria>.

Holliday, Joseph, *Syria's Armed Opposition*, Middle East Security Report 3 (Washington D.C.: Institute for the Study of War, March 2012), http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Syrias_Armed_Opposition.pdf.

Human Rights Watch, *World Report 2012: Syria* (Human Rights Watch, 2012), www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2012.pdf.

Illeik, Hassan, "All Quiet on the Damascus Front," *Al-Akhbar English*, 18 April 2012, <http://english.al-akhbar.com/node/6319>.

International Crisis Group, *Popular Protest in North Africa and the Middle East (VI): The Syrian People's Slow Motion Revolution*, Crisis Group Middle East/North Africa Report N°108 (Damascus/Brussels: International Crisis Group, 6 July 2011), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/108-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-vi-the-syrian-peoples-slow-motion-revolution.aspx>.

International Crisis Group, *Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII): The Syrian Regime's Slow-motion Suicide*, Crisis Group Middle East/North Africa Report N°109 (Damascus/Brussels: International Crisis Group, 13 July 2011), <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/109-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-vii-the-syrian-regimes-slow-motion-suicide.aspx>.

International Crisis Group, "Uncharted Waters: Thinking Through Syria's Dynamics," Middle East Briefing N°31 (Damascus/Brussels: International Crisis Group, 24 November 2011), <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iraq%20Syria%20Lebanon/Syria/B031%20Uncharted%20Waters%20-%20Thinking%20Through%20Syrias%20Dynamics.pdf>.

International Crisis Group, "Syria's Phase of Radicalisation," Middle East Briefing N°33 (Damascus/Brussels: International Crisis Group, 10 April 2012), www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria/b033-syrias-phase-of-radicalisation.aspx.

Kane, Sean, and Elie Abouaoun, "Baghdad's Wary Support for the Syrian Status Quo," *Peacebrief* 108 (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 18 October 2011), www.usip.org/sites/default/files/resources/PB108.pdf.

Karam, Zeina, "Syrians questioning whether armed revolt works," *Yahoo! News*, 4 May 2012, <http://news.yahoo.com/syrians-questioning-whether-armed-revolt-works-180000977.html>.

Kennedy, J. Michael, "Kurds Remain on the Sideline of Syria's Uprising," *The New York Times*, 17 April 2012, http://www.nytimes.com/2012/04/18/world/middleeast/kurds-remain-on-sideline-in-syrias-uprising.html?pagewanted=all&_r=0.

Khalaf, Roula, and Geoff Dyer, "Annan quits as UN envoy to Syria," *The Financial Times*, 2 August 2012, www.ft.com/intl/cms/s/0/0d45f256-dcb3-11e1-a304-00144feab49a.html#axzz2qG7hr5Nh.

Khalaf, Roula, and Geoff Dyer, "Wary US develops support for Syria rebels," *The Financial Times*, 2 August 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/57e98542-dcb4-11e1-99f3-00144feab49a.html#axzz2qG7hr5Nh>.

Khera, Jastinder, "Syria crisis: Counting the victims," *BBC News*, 29 May 2012, www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-18093967.

Kirkup, James, "Foreign Office confirms Iranian support for Syria," *The Telegraph*, 6 June 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/8558066/Foreign-Office-confirms-Iranian-support-for-Syria.html>.

Landay, Jonathan S., "U.S. officials: Al Qaida behind Syria bombings," *McClatchy Newspapers*, 10 February 2012, <http://www.mcclatchydc.com/2012/02/10/138593/us-officials-al-qaida-behind-syria.html>.

Landis, Joshua, "The Syrian Uprising of 2011: Why the Asad Regime is Likely to Survive to 2013," *Middle East Policy* 19:1 (Spring 2012), <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/syrian-uprising-2011-why-asad-regime-likely-survive-2013>.

Landler, Mark, "Obama Threatens Force Against Syria," *The New York Times*, 20 August 2012, <http://www.nytimes.com/2012/08/21/world/middleeast/obama-threatens-force-against-syria.html>.

Lutterbeck, Derek, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance*, SSR (Geneva: Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, 2011), http://www.dcaf.ch/content/download/45661/678938/file/SSR_PAPER2.pdf.

MacFarquhar, Neil, "Dozens Killed in Large Explosions in Syrian Capital," *The New York Times*, 10 May 2012, <http://www.nytimes.com/2012/05/11/world/middleeast/damascus-syria-explosions-intelligence-headquarters.html>.

Marrouch, Rima, "As refugees surge, some Syrians turned away from Jordan," *Los Angeles Times*, 21 July 2012, http://latimesblogs.latimes.com/world_now/2012/07/syrian-refugees-jordan.html.

McEvers, Kelly, "Jihadist Group Complicates Picture in Syria," *NPR*, 10 May 2012, www.npr.org/2012/05/10/152386940/jihadist-group-complicates-picture-in-syria.

Naharnet Newsdesk, "Qatar Says Syria Peace Plan Has '3%' Chance of Success," *Naharnet*, 16 April 2012, <http://www.naharnet.com/stories/en/37000-qatar-says-syria-peace-plan-has-3-chance-of-success>.

Natali, Denise, "Syrian Kurdish Cards," *Middle East Report* (Middle East Research and Information Project, 20 March 2012), <http://www.merip.org/mero/mero032012>.

Nerguizian, Aram, *Instability in Syria: Assessing the Risks of Military Intervention* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2011), http://csis.org/files/publication/111213_SyriaMilitaryIntervention.pdf.

Nordland, Rod, "Al Qaeda Taking Deadly New Role in Syria Conflict," *The New York Times*, 25 July 2012, <http://www.nytimes.com/2012/07/25/world/middleeast/al-qaeda-insinuating-its-way-into-syrias-conflict.html>.

O'Bagy, Elizabeth, *Syria's Political Opposition*, Middle East Security Report 4 (Washington D.C.: Institute for the Study of War, April 2012), http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Syrias_Political_Opposition.pdf.

Oweis, Khaled Y., "Syria's Muslim Brotherhood rise from the ashes," *Reuters*, 6 May 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/05/06/us-syria-brotherhood-idUSBRE84504R20120506>.

Perry, Tom, "U.N. observers leave Syria as fighting erupts in Damascus suburbs," *Reuters*, 20 August 2012, <http://news.nationalpost.com/2012/08/20/u-n-observers-leave-syria-as-fighting-erupts-in-damascus-suburbs/>.

Phillips, Christopher, "Syria's Bloody Arab Spring," in *After the Arab Spring: Power Shift in the Middle East?*, ed. Nicholas Kitchen (London: LSE IDEAS, May 2012), pp. 37-42, www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR011/FINAL_LSE_IDEAS__SyriasBloodyArabSpring_Phillips.pdf.

Pierret, Thomas, "Syria: Old-timers and Newcomers," in *The Islamists Are Coming: Who They Really Are*, ed. Robin Wright (Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012), <http://theislamistsarecoming.wilsoncenter.org/islamists/node/23185>.

Putz, Ulrike, "Foreign Fighters Join Syrian Rebels: Jihadists Declare Holy War Against Assad Regime," *Spiegel Online International*, 30 March 2012, <http://www.spiegel.de/international/world/foreign-jihadists-declare-war-on-syria-s-assad-a-824875.html>.

Rogin, Josh, "NATO Chief: Intervention just won't work in Syria," *Foreign Policy*, 1 March 2012, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/02/29/nato_chief_intervention_just_won_t_work_in_syria.

Rosen, Nir, "Syria's Alawite activists stuck in the middle," *Al-Jazeera*, 8 March 2012, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/03/201237101424192726.html>.

RT, "NATO 'will defend' Turkey against Syria as Ankara moves F-16s to border," *RT*, 9 October 2012, <http://rt.com/news/syria-turkey-shelling-nato-021/>.

Ryan, Curtis, "The New Arab Cold War and the Struggle for Syria," Middle East Research and Information Project, 2012, printemps, <http://www.merip.org/mer/mer262/new-arab-cold-war-struggle-syria>.

Ryskulova, Nargiza, "Syria: war crimes committed by regime in Houla, UN finds," *The Telegraph*, 15 August 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9477630/Syria-war-crimes-committed-by-regime-in-Houla-UN-finds.html>.

Sager, Abdulaziz, "Arming the Syrian Opposition: The GCC and the Syrian Crisis," GRC Analysis, 4 April 2012, <http://www.worldsecuritynetwork.com/Syria/Sager-Abdulaziz/Arming-the-Syrian-Opposition-The-GCC-and-the-Syrian-Crisis>.

Sandels, Aleksandra, "Syria cease-fire gives nonviolent activists a new beginning," *Los Angeles Times*, 6 May 2012, <http://articles.latimes.com/2012/may/06/world/la-fg-syria-peaceful-revolution-20120506>.

Sands, Phil, "Syria's Druze Minority: A silent minority in no rush to take sides," *The National*, 22 February 2012, <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/syrias-druze-community-a-silent-minority-in-no-rush-to-take-sides#full>.

Sanger, David E., "Rebel Arms Flow Is Said to Benefit Jihadist in Syria," *The New York Times*, 14 October 2010, http://www.nytimes.com/2012/10/15/world/middleeast/jihadists-receiving-most-arms-sent-to-syrian-rebels.html?pagewanted=all&_r=0.

Sazak, Derya, "Değişmedim aynı yerdeyim," *Milliyet*, 25 août 2012, <http://siyaset.milliyet.com.tr/degismedim-ayni-yerdeyim-siyaset/siyasyezardetay/25.08.2012/1586058/default.htm>

Slaughter, Anne-Marie, "We will pay a high price if we do not arm Syria's rebels," *The Financial Times*, 31 July 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a03392ce-da35-11e1-b03b-00144feab49a.html#axzz2q8B0asPY>.

Smyth, Phillip, "Syria's 31 Percenters: How Bashar al-Asad Built Minority Alliances and Countered Minority Foes," *MERIA Journal* 16:1 (March 2012), <http://www.gloria-center.org/2012/04/syria%E2%80%99s-31-percenters-how-bashar-al-asad-built-minority-alliances-and-countered-minority-foes/>.

Solomon, Erika, "Rebel rivalry and suspicions threaten Syria revolt," *Reuters U.S.*, 27 April 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/04/27/us-syria-rebels-idUSBRE83Q0S120120427>.

Spyer, Jonathan, "Defying a Dictator: Meet the Free Syrian Army," *World Affairs Journal* (May/June 2012), www.worldaffairsjournal.org/article/defying-dictator-meet-free-syrian-army.

Stephens, Michael, "Qatar's Plan B for Syria: a wise choice?," *Open Democracy*, 1 Octobre 2012, www.opendemocracy.net/michael-stephens/qatar%E2%80%99s-plan-b-for-syria-wise-choice.

UNHCR, "Syria Emergency: Record number of Syrians cross border into Jordan" (Genève: UNHCR, 4 août 2012), <http://www.unhcr.org/50376b979.html>.

Taşpinar, Ömer, "Explaining Turkey's inaction in Syria," *Today's Zaman*, 6 May 2012, http://www.todayszaman.com/columnists/omer-taspinar_279526-explaining-turkeys-inaction-in-syria.html.

The Economist, "Syria's rebel fighters: Bullets and home-made bombs," *The Economist*, 28 April 2012, <http://www.economist.com/node/21553463>.

The Economist, "Syria's religious minorities: Jangling sectarian nerves," *The Economist*, 7 January 2012, <http://www.economist.com/node/21542425>.

The Telegraph, "Syria: refugee crisis looms as 50,000 flee to Turkey," *The Telegraph*, 9 August 2012, <http://us.topnewstoday.org/us/article/3025724/>.

Today's Zaman, "Clinton says Turkey may invoke NATO's Article 4 over Syrian tension," *Today's Zaman*, 20 April 2012, www.todayzaman.com/news-278142-clinton-says-turkey-may-invoke-natos-article-4-over-syrian-tension.html.

Traynor, Ian, "Syrian Shelling of Turkish village condemned by NATO and Pentagon," *The Guardian*, 4 October 2012, www.theguardian.com/world/2012/oct/03/nato-pentagon-shelling-turkish-village.

UNHCR, "UNHCR in Lebanon steps up registration of Syrian refugees" (UNHCR, 14 August 2012), <http://www.unhcr.org/502b52989.html>.

Urquhart, Conal, "Syria crisis: US and Turkey consider no-fly zones," *The Guardian*, 11 August 2012, <http://www.theguardian.com/world/2012/aug/11/syria-us-turkey-no-fly-zones>.

Warrick, Joby, "Syrian cease-fire violations deepen gloom over options for ousting Assad," *The Washington Post*, 6 May 2012, www.washingtonpost.com/world/national-security/syrian-cease-fire-violations-deepen-gloom-over-options-for-ousting-assad/2012/05/05/gIQA72xP4T_story.html.

Weiss, Michael, "What it Will Take to Intervene in Syria," *Foreign Affairs*, 6 January 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137013/michael-weiss/what-it-will-take-to-intervene-in-syria>.

Annexe V – Rapport

Les soulèvements arabes : Dimensions économiques et défis

Uwe Karl Beckmeyer – Rapporteur

Introduction

Pour des raisons manifestes et parfaitement justifiées, les analystes occidentaux considèrent les soulèvements arabes essentiellement d'un point de vue politique et stratégique. Cela n'a rien de surprenant. Les bouleversements qui ébranlent cette région depuis un an et demi ont directement abouti au renversement de quatre dirigeants de longue date en Tunisie, en Egypte, au Yémen et en Lybie. Ils ont jeté la Syrie dans une horrible guerre civile, dont l'issue demeure très incertaine. Ils ont conduit à une brutale répression contre la majorité chiite au Bahreïn et inspiré des réformes en Jordanie et au Maroc, deux pays qui empruntent désormais une voie susceptible de les mener vers des systèmes de gouvernance plus ouverts et pluralistes. Ces soulèvements accentuent la pression sur l'Iran, dont le plus proche allié dans la région est précipité dans le chaos. Ils suscitent enfin des préoccupations croissantes dans le Golfe, où les royaumes riches en pétrole considèrent depuis longtemps la stabilité comme la principale priorité et où la possibilité que l'esprit révolutionnaire puisse inciter les habitants de cette région à mettre en question les autocraties locales suscite de vives inquiétudes.

Les événements des deux dernières années entraînent une refonte du paysage politique au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, tout en redessinant la carte stratégique de la région. Il existe naturellement une grande incertitude quant à l'issue de ce processus. Les sociétés civiles se sont mobilisées, de manière sans précédent dans la majeure partie de la région, pour exprimer leur mécontentement face à l'ordre établi. L'objectif ultime varie toutefois considérablement entre ces nouvelles forces politiques. Les événements qui secouent la région révèlent de nouvelles fissures au sein de ces sociétés, ainsi que des fractures internes que les gouvernements autoritaires étaient longtemps parvenus à juguler. Une région plus complexe, plus délicate à approcher pour les diplomates et plus volatile fait son apparition. Pour la première fois depuis des décennies, la région MOAN se trouve à la croisée des chemins et a au moins l'occasion de se lancer dans des réformes fondamentales. Les risques d'instabilité et de réaction sont toutefois considérables. Il reste dès lors à voir si les pays de la région seront en mesure d'adopter des changements positifs ou s'ils sombreront dans une période d'incertitude et d'instabilité plus grandes encore.

Comme c'est souvent le cas lorsque des événements politiques dramatiques attirent l'attention du monde, les conditions économiques sous-jacentes, qui peuvent jouer un rôle

fondamental en modelant le paysage politique, demeurent en général quelque peu à l'arrière-plan. C'est ainsi, par exemple, que les journalistes couvrant le drame de la place Tahrir n'ont tout naturellement pas accordé beaucoup d'attention aux questions macro- et micro-économiques dans leurs billets. A première vue, on peut le comprendre, mais une analyse plus approfondie du séisme politique ayant secoué la région ne peut ignorer la manière dont ces réalités économiques sous-jacentes conditionnent les événements conduisant à ces soulèvements. Les événements de l'année 2011 n'étaient d'ailleurs pas simplement l'expression de la frustration politique éprouvée face aux anciennes élites dirigeantes ; ils constituaient également une protestation contre l'incapacité de ces régimes à offrir le moindre espoir d'un véritable développement économique, ni la moindre perspective d'une amélioration des conditions de vie de millions de gens. On constate au Moyen-Orient et en Afrique du Nord un échec généralisé de la politique économique et, dans certains cas, de l'imagination politique.

Le problème actuel peut être posé en ces termes : si les questions économiques sont la source d'une formidable frustration, il n'existe guère de consensus dans la région quant à ce qu'il convient de faire à présent. Tant les protestataires que les personnes qui prennent les rênes du pouvoir consacrent de nombreux efforts à éradiquer, au moins en partie, l'influence des anciens dirigeants, sans accorder beaucoup d'attention à la modification de la politique économique, ni débattre de celle-ci. Dans beaucoup de pays de la région, l'absence de consensus sur ce qu'il convient de faire représente peut-être la raison essentielle pour laquelle si peu, en fait, a été accompli jusqu'à présent. Or, à l'exception de quelques pays exportateurs de pétrole, les économies de la région sont en crise et des réformes s'avèreront, en fin de compte, essentielles dans le cadre de tout effort visant à parvenir à la stabilité politique à long terme.

Il est en outre essentiel d'être conscient de l'extrême hétérogénéité de la région sur le plan économique, culturel, politique, historique et social. Les principaux indicateurs économiques des pays impliqués dans le réveil arabe varient fortement. Les PIB annuels par habitant s'échelonnent de 10 000 dollars en Egypte à moins de 5 000 dollars au Maroc. Jusqu'à récemment, nombre de ces pays connaissaient un taux de croissance positif, voire dynamique, mais ces chiffres masquaient des problèmes sous-jacents persistants.¹ Il faut éviter toute généralisation quant à la situation économique de la région et s'intéresser aux conditions qui sous-tendent le débat économique et politique dans chacun des pays.

Une chose est claire néanmoins : la majeure partie de la région MOAN (Moyen-Orient-Afrique du Nord) sera confrontée à une crise politico-économique durable si ses gouvernements ne parviennent pas à remédier aux problèmes structurels profonds et récurrents qui ont limité la croissance et le développement dans le passé. Ces problèmes ne sont pas uniquement de nature technique et économique. Certains d'entre eux sont indissociables de la trame socio-culturelle de la région et ne seront pas faciles à résoudre, que ce soit au niveau politique ou social. Les autorités devront faire preuve d'énormément de cohésion pour relever ces défis et elles devront convaincre leurs sociétés respectives en apportant des preu-

¹ Maria Rosaria Carli and Luca Forte, "Economic and Trade Relations between North Africa and the Leading Players in the Mediterranean Basin: What can be Expected after the Arab Spring," Policy Brief (Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, March 2012), http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/carli_forte_traderelations_mar12.pdf.

ves irréfutables de la nécessité de procéder à des changements. L'on peut s'attendre à une certaine résistance dans plusieurs domaines. Faute d'adoption de réformes structurelles dans l'ensemble de la région, il sera d'autant plus difficile de répondre aux griefs économiques des citoyens et de satisfaire leurs aspirations en matière de croissance participative, générant des emplois et des possibilités de progrès social. Le créneau pour ce faire est déjà en train de s'estomper et les gouvernements de la région devront agir rapidement s'ils veulent avoir le moindre espoir d'orienter leurs économies nationales vers une nouvelle direction plus prospère.

Les conditions dans la région MOAN a l'approche de la crise

Jusqu'en 2010, la majeure partie de la région MOAN connaissait un degré raisonnable de croissance économique et montrait des signes d'absorption des effets néfastes de la crise économique mondiale. Mais ces indicateurs ne révélaient en rien les tensions fondamentales propres à ces sociétés. La Tunisie constitue un excellent exemple à cet égard. Au cours de la décennie précédant le soulèvement, l'économie affichait une croissance annuelle de l'ordre de 5 % et de nombreux analystes considéraient le pays comme très performant. Se situant à 2 713 dollars en 2005, le revenu annuel par habitant avait atteint 3 720 dollars fin 2010, suggérant une progression du niveau des revenus sous-tendue par la croissance. Ce chiffre ne révèle toutefois pas la mesure dans laquelle cette croissance ne bénéficiait qu'à une tranche assez étroite de la société, pas plus qu'il n'illustre les tensions sociales de plus en plus vives résultant de cette situation.

La vie politique tunisienne reposait sur un compromis aux termes duquel le régime Ben Ali assurerait la croissance économique et apporterait des acquis sociaux à un large segment de la population, ce qui lui permettrait de conserver une certaine forme de légitimité. Au fil du temps cependant, ces acquis sociaux se révélèrent de plus en plus hors de portée, les structures truquées du marché favorisant une oligarchie bien protégée. A un certain moment, le contrat social fut tout simplement rompu. La crise de l'emploi a peut-être représenté le détonateur critique et la manifestation la plus tangible de l'échec du modèle économique tunisien. Alors que les fonctionnaires et les membres des strates les plus privilégiées du secteur privé continuaient à gagner décemment leur vie et à bénéficier d'un minimum de sécurité, un nombre beaucoup plus important de jeunes diplômés étaient soit au chômage complet, soit contraints de travailler dans les secteurs marginaux de la société et au marché « noir ». Cette situation ne fit qu'exacerber les disparités au niveau des revenus et au niveau régional, la capitale bénéficiant d'un degré de développement beaucoup plus élevé que les campagnes et les villes provinciales. Le nombre de chômeurs augmentant, les autorités furent bientôt incapables – en raison de la situation budgétaire – de fournir un soutien financier pour rallier à leur cause des jeunes gens mécontents, désormais contraints de vivre en marge de l'économie nationale. Les conditions du soulèvement à venir étaient ainsi réunies.

Bien que la structure économique de la région MOAN se prête mal à une généralisation, certaines caractéristiques se retrouvent dans la plupart des pays. En premier lieu, la région MOAN est, du point de vue économique, l'une des plus divisées au monde. Les échanges commerciaux entre les pays arabes sont très faibles ; 10 % seulement des échanges totaux de marchandises s'effectuent avec d'autres pays de la région MOAN et plusieurs études révélèrent que les échanges dans la région ont été de 60 à 70 % inférieurs à ce qu'ils auraient

pu être au cours de la dernière décennie. En comparaison, les échanges commerciaux intra-régionaux atteignent 25 % entre les pays de l'ASEAN et 66 % environ dans l'Union européenne (UE).² En dépit de la progression des échanges commerciaux avec d'autres régions du monde depuis quelques années, le niveau de l'intégration commerciale régionale stagne au niveau atteint dans les années 60.³ Cette situation représente presque l'antithèse de celle qui prévaut dans les régions émergentes plus dynamiques de la planète, telles que l'Asie de l'Est, où le niveau d'intégration des échanges commerciaux n'a fait que se renforcer lorsque la région a décollé.

Les obstacles aux échanges commerciaux au sein de la région MOAN sont nombreux. Il existe tout un éventail de barrières non douanières qui faussent les prix relatifs, excluent les produits de la région des marchés mondiaux et nuisent à la prospérité des différents pays. L'une des conséquences de ces restrictions commerciales est que les économies de la région ne sont guère diversifiées et ne parviennent pas à se mondialiser. L'absence de structure intégratrice, la corruption mesquine et la mauvaise administration des frontières régionales peuvent coûter très cher à ceux qui les franchissent et, de l'avis de certaines entreprises, tous ces efforts n'en valent tout simplement pas la peine. Les barrières douanières et non douanières minent davantage encore les efforts d'édification d'un marché régional. Dans la plupart des pays de la région MOAN, les droits de douane sont proches des 12 %, soit le double de ceux des économies émergentes asiatiques, et ces restrictions aux échanges commerciaux s'avèrent extraordinairement onéreuses. De nombreuses entreprises sont moins concurrentielles que celles n'appartenant pas à la région MOAN, précisément parce qu'elles sont handicapées par ces charges et ne disposent pas des économies d'échelle dont bénéficient les négociants internationaux d'Asie. Les firmes asiatiques sont, en comparaison, bien intégrées aux niveaux régional et mondial, ce qui implique une âpre concurrence et un marché d'une taille considérable, deux conditions essentielles à la réduction des prix et au renforcement de la qualité.

Parmi les importateurs nets de pétrole de la région, la Jordanie et la Syrie étaient les deux plus importants exportateurs de biens vers l'Égypte et la Tunisie, mais ces exportations vers des pays voisins ne généraient que 5 % de leur PIB. L'Algérie et le Maroc partagent une longue frontière commune, mais entretiennent des relations commerciales très peu développées, signe révélateur du faible niveau des échanges commerciaux entre les pays de la région. La seule exception concerne naturellement les producteurs locaux de pétrole et de gaz qui vendent leur énergie aux importateurs nets de la région. La Libye, par exemple, ne vend pratiquement rien d'autre que de l'énergie dans la région.

Ce faible niveau d'échanges commerciaux est particulièrement surprenant lorsqu'on sait que la région MOAN est en réalité géographiquement très bien située pour faire du commerce. Elle se trouve au carrefour de l'Europe, de l'Afrique et de l'Asie ; la grande majorité

² Caroline Freund and Alberto Portugal-Perez, "Assessing MENA's Trade Agreements," in *The Arab Spring: Implications for Economic Integration*, ed. Michael Gasiorek (London/ Marseille: Centre for Economic Policy Research and Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques, 2013), http://www.voxeu.org/sites/default/files/Arab_Spring.pdf.

³ Adeel Malik and Bassem Awadallah, "After the Arab Spring: Creating Economic Commons," *Middle East Insights* 52, 9 February 2012, www.mei.nus.edu.sg/publications/after-the-arab-spring-creating-economic-commons.

de sa population vit non loin de la mer, dans des zones urbaines où les emplois sont les plus nombreux et le climat agréable. Ces caractéristiques, auxquelles s'ajoutent des voies de navigation aisément accessibles et bon marché, confèrent à la région des avantages naturels indéniables d'un point de vue commercial, mais qui ne sont pas adéquatement exploités. Même lorsque les tarifs douaniers officiels sont peu élevés, les barrières non douanières, incluant un ensemble complexe de réglementations, constituent un formidable obstacle aux échanges commerciaux internationaux. On dit souvent que la région a « de solides frontières et des économies fragiles ».⁴ Le fait que plusieurs pays dépendent presque exclusivement des exportations énergétiques ne fait qu'exacerber le problème. Il existe certes une Grande zone arabe de libre-échange (GZALE – GAFTA), mais sa portée est très limitée et elle n'est guère libérale dans la pratique. (Dabrowski, 2011) Par ailleurs, l'UE demeure un marché crucial pour les pays méditerranéens en développement, mais elle ne devrait connaître qu'une croissance de 1,6 % en 2012, ce qui ne lui permet certes pas de constituer un outil de croissance pour la région MOAN.⁵

Les conséquences de ce faible niveau d'intégration de marché sont très préjudiciables. Elles empêchent les firmes de bénéficier d'un marché couvrant l'ensemble de la région et des avantages de productivité engendrés par la concurrence. Qui plus est, à la suite des turbulences durant l'année 2011, l'accès au financement du commerce s'est considérablement réduit, les fournisseurs exigeant le paiement immédiat des expéditions.

Il va de soi que l'histoire ne s'arrête pas là, car il existe toute une série d'autres obstacles à la croissance et au développement participatif qui pénalisent plus encore les économies de la région. Considérées dans leur ensemble, ces entraves contribuent à expliquer pourquoi ces économies se sont développées à un rythme nettement plus lent au cours de la dernière décennie que la majeure partie du monde en développement. L'un des résultats du fardeau de la réglementation est le rôle important de l'économie parallèle dans une grande partie de la région. Le Fonds monétaire international estime par exemple que 44 % de l'économie marocaine sont associés à des activités économiques échappant à la taxation et aux réglementations ; une situation comparable se retrouve dans toute l'Afrique du Nord.⁶

Durant la décennie écoulée, le PIB réel par habitant a progressé en moyenne de 3 % environ par an dans la région MOAN (y compris le Pakistan et l'Afghanistan), contre 5 % pour les économies émergentes et en développement dans leur ensemble.⁷ Cette sous-performance a eu des conséquences majeures, dont notamment un problème de chômage croissant. Ce sont d'ailleurs les jeunes qui ont été les principales victimes de cette situation. En Egypte et en Tunisie, le chômage des jeunes atteignait 25 et 30 % respectivement avant le début des manifestations publiques contre les régimes au pouvoir. De manière frappante, en Tunisie, la pénurie d'emplois frappait en priorité les jeunes diplômés universitaires. Dans

⁴ Ibid.

⁵ Carli and Forte, "Economic and Trade Relations between North Africa and the Leading Players in the Mediterranean Basin."

⁶ Oxford Business Group, *The Report: Morocco 2012, The Inside Edge* (Oxford Business Group, 2012).

⁷ IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia* (Washington, D.C.: IMF, 14 April 2011), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2011/mcd/eng/pdf/mreo0411.pdf>.

l'ensemble de la région, le chômage des jeunes atteint environ 25 %, soit le taux le plus élevé au monde, qui s'est en outre encore aggravé au cours des derniers mois.⁸

Dans la majeure partie de la région MOAN, les systèmes bancaires entravent plus qu'ils ne facilitent la croissance. Dans ces sociétés, les capitaux sont très concentrés et les prêts sont souvent accordés aux entreprises bénéficiant d'appuis politiques plutôt qu'à celles qui ont des perspectives de croissance. Cela pénalise vraiment l'entreprenariat et signifie que les petites et moyennes entreprises, moteur potentiel de la croissance du secteur privé dans la région, sont privées de capitaux essentiels ou n'y ont accès qu'en entretenant des liens avec les élites politiques. Cet accès restreint et conditionnel aux capitaux limite en grande partie l'émergence d'une classe dynamique d'entrepreneurs et d'une série de valeurs entrepreneuriales qui seraient fort précieuses pour les économies de la région.⁹

Le système financier de la région MOAN n'est en outre pas assez intégré aux marchés mondiaux et le niveau des crédits étrangers y est beaucoup moins élevé que dans les pays d'Amérique latine, d'Europe centrale et orientale et d'Asie. Le financement du secteur privé est, de toute évidence, loin d'être optimal et de nombreuses firmes sont contraintes d'affecter leurs bénéfices pour financer leurs projets d'investissement. Qui plus est, les banques préfèrent les titres publics aux prêts commerciaux. Cela impose des limitations manifestes à l'expansion du secteur privé et autorise à penser que les emprunts d'Etat ont un effet d'éviction du secteur privé. Dans plusieurs pays de la région, on constate également une concentration manifeste des prêts vers les entreprises ayant des relations politiques.¹⁰ Une réforme des systèmes bancaires s'avère donc essentielle pour la croissance et le développement à long terme, surtout dans la mesure où elle encouragera une concurrence accrue entre banques et une plus grande transparence de celles-ci.

Des problèmes légaux structurels entravent également le développement d'un secteur financier plus moderne. C'est ainsi par exemple que les droits de l'actionnariat minoritaire ne sont pas clairement définis et que les intérêts des créanciers ne sont pas toujours adéquatement protégés. Le secteur bancaire est dominé par de grandes banques publiques, ce qui complique considérablement la gouvernance. Tout cela concentre la vie économique entre les mains d'une petite élite défensive, dont l'attitude face au changement va du scepticisme à l'opposition pure et simple.

Les conditions sécuritaires entravent l'activité économique dans la région MOAN (cela était déjà le cas avant le Printemps arabe). Des tensions couvant depuis longtemps au sein de certaines sociétés et entre Etats nuisent à l'impression de sécurité qui constitue une condition préalable à une croissance économique saine et durable. L'absence de véritable

⁸ Massod Ahmed, Dominique Guillaume, and Davide Furceri, "Youth Unemployment in the MENA Region: Determinants and Challenges," published in the World Economic Forum's Addressing the 100 Million Youth Challenge – Perspectives on Youth Employment in the Arab World (IMF, External Relations Department, June 2012), <http://www.imf.org/external/np/vc/2012/061312.htm>.

⁹ Malik and Awadallah, "After the Arab Spring: Creating Economic Commons."

¹⁰ Pilar L'Hotellerie-Fallos, Luis Orgaz, and Pedro del Río, "Challenges for the Financial Systems and Monetary Policy Regimes in Southern Mediterranean Countries after the Crisis," ARI 13 (Bank of Spain, Associate Directorate General of International Affairs, 13 March 2012), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari13-2012.

légitimité démocratique de tant de gouvernements de la région a également contribué à saper la sécurité régionale, fournissant une raison supplémentaire pour laquelle cette région affecte une part plus importante de son PIB à la défense que toute autre au monde. Le poids de la défense sur les budgets nationaux y est d'ailleurs deux fois plus lourd qu'en Asie méridionale.¹¹

Les conditions économiques dans la région MOAN après le printemps arabe

L'instabilité politique dans la région MOAN se paie au prix fort, surtout dans les pays confrontés aux plus grands troubles intérieurs. Le président de la *Federation of Arab Businessmen*, Hamdi Tabaa, a récemment estimé que l'instabilité récente dans la région a entraîné des pertes économiques équivalant à 100 milliards de dollars.¹² Il est bien sûr presque impossible de chiffrer exactement le coût de ces événements historiques. Les économistes doivent s'accommoder de l'absence de nombreux indicateurs essentiels et il est très difficile de faire la différence entre le coût de la crise politique et celui du ralentissement économique mondial et régional. Quoiqu'il en soit, en 2011, la croissance a été nulle ou négative en Egypte, en Libye et en Tunisie, tandis que le Maroc et la Jordanie n'ont connu qu'une croissance très modeste. Le tourisme a reculé de 35 % en Egypte et de 45 à 50 % en Tunisie. Pour ces deux économies, ce secteur représente une part importante des rentrées en devises étrangères.¹³ Au cours de la phase aiguë de la crise financière en Europe et aux Etats-Unis, les investissements étrangers directs dans les pays d'Afrique du Nord sont passés de 22 milliards de dollars en 2007 à 15 milliards de dollars en 2010, soit un recul de 30 %, tandis que les transferts financiers des migrants diminuaient de 7 %.¹⁴ D'après les estimations du FMI, la Libye, la Syrie, la Jordanie, l'Egypte et la Tunisie enregistreront en 2012 des taux de croissance de 3 % inférieurs à ceux de 2000-2007, tandis que l'Algérie et le Liban devraient se situer à un point de pourcentage sous cette moyenne.¹⁵ Les investissements ont considérablement ralenti dans la région en raison des incertitudes politiques croissantes, de la guerre civile en Syrie, de la menace de guerre en Iran et du fort ralentissement économique en Europe, particulièrement dommageable pour la Tunisie et le Maroc, qui entretiennent des liens commerciaux étroits avec l'Europe. Si les économies européennes devaient connaître une récession plus grave encore, les effets s'étendraient au-delà du Maghreb et affecteraient probablement aussi le prix du pétrole.¹⁶

¹¹ Malik and Awadallah, "After the Arab Spring: Creating Economic Commons."

¹² Nugudy Newsletter, "Arab Spring Revolutions Cost \$100 Billion," *Nugudy Newsletter*, 22 February 2012, http://english.nugudy.com/North_Africa/Arab_Spring_Revolut-1009.

¹³ Michael Byrne, "What does 2012 hold for the economies of the Arab World," *SME Advisor Middle East*, 13 March 2012, www.smeadvisor.com/2012/03/what-does-2012-hold-for-the-economies-of-the-arab-world.

¹⁴ Carli and Forte, "Economic and Trade Relations between North Africa and the Leading Players in the Mediterranean Basin."

¹⁵ L'Hotellerie-Fallois, Orgaz, and del Río, "Challenges for the Financial Systems and Monetary Policy Regimes in Southern Mediterranean Countries after the Crisis."

¹⁶ Caroline Freund, Elena Ianchovichina, and Lili Mottaghi, "Eurozone Storm on the Horizon," *The MENA Monitor* No. 1 (The World Bank, Office of the Chief Economist, Middle East and North Africa

L'instabilité politique dans la région érode de surcroît la compétitivité globale de celle-ci par rapport à d'autres régions en développement. Cette situation se reflète dans l'Indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial, qui révèle qu'une grande partie de l'Afrique du Nord se situe bien en-dessous de la majeure partie des économies du Golfe. C'est ainsi que l'Égypte se classe au 94^e rang, le Liban au 89^e, l'Algérie au 87^e, le Maroc au 73^e et la Tunisie au 40^e, alors que le Qatar occupe la 14^e place, l'Arabie saoudite la 17, les EAU la 27^e, Oman la 32^e et le Koweït la 34^e. (Classement de l'Indice de compétitivité mondiale 2011-2012) Ce classement révèle un écart important entre les pays d'Afrique du Nord et du Golfe en matière de compétitivité.

L'instabilité politique combinée à la crise financière a généré une crise de confiance dans la viabilité économique de plusieurs pays de la région MOAN. Les écarts des CDS (*credit default swaps* ; contrats d'échange sur risque de crédit) souverains se sont amplifiés cette année et le coût du crédit a augmenté, au moment précis où les autorités de la région avaient le plus besoin de prêts étrangers. Parallèlement, les bilans des différents secteurs bancaires nationaux se sont détériorés, ce qui a un effet néfaste sur la qualité de leurs portefeuilles de prêts et contribue aux mauvaises performances des marchés boursiers régionaux. Tout cela alimente une crise de confiance dans la majeure partie de la région MOAN.¹⁷

En Tunisie, le tourisme génère normalement 6,5 à 8 % du PIB et constitue la principale source de devises étrangères. La chute brutale du nombre de touristes durant le soulèvement entraîne donc un grave stress économique. La Tunisie a également souffert d'une baisse de 20 % des investissements étrangers directs lors de la rébellion. La guerre civile en Libye a entraîné une charge supplémentaire et alimente le pessimisme des investisseurs quant aux perspectives pour la région. Le gouvernement intérimaire a donc été confronté à trois graves problèmes après le départ de Ben Ali : le délai qui lui était imparti était limité, la situation budgétaire était précaire alors que les exigences et les attentes des citoyens se multipliaient, et sa légitimité même était mise en cause.¹⁸ Traditionnellement, les transferts financiers des migrants représentaient 5 % du PIB tunisien. La crise économique en Europe a toutefois entraîné une diminution non seulement du montant des transferts des Tunisiens travaillant en Europe, mais également des euros apportés par les touristes. Signalons enfin que la crise libyenne a eu un impact particulièrement négatif sur la Tunisie, la Libye étant une proche voisine et constituant le principal partenaire commercial de Tunis. Le flux de réfugiés libyens pendant la guerre civile n'a fait qu'alourdir cet impact.

Le gouvernement nouvellement élu dirigé par le parti de centre-droit modérément islamiste Ennahda bénéficie désormais d'une légitimité relativement claire dans l'opinion publique, mais il doit naviguer sur une « mer difficile », associant des ressources limitées, la nécessité objective de se lancer dans des réformes économiques structurelles et les exigences

Region, November 2011), <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENAMonitorEurozoneStormontheHorizon.pdf>.

¹⁷ Raed H. Charafeddine, "Analysis: Economic Impact of the Arab Spring," *Gulfnews.com*, 24 October 2011, <http://gulfnews.com/business/economy/analysis-economic-impact-of-arab-spring-1.918023>.

¹⁸ Lahcen Achy, *Tunisia's Economic Challenges*, The Carnegie Papers (Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Middle East Center, December 2012), http://carnegieendowment.org/files/tunisia_economy.pdf.

de rapide amélioration des conditions matérielles exprimées par les citoyens. La plupart des économistes sont d'avis qu'au moins à court terme, ces objectifs pourraient s'exclure mutuellement. Des signes d'instabilité demeurent et les autorités américaines conseillent à leurs citoyens d'éviter le pays en raison de manifestations hostiles aux Etats-Unis.

Le nouveau gouvernement a promis de se montrer favorable aux entreprises, mais il reste à voir ce que cela signifie dans la pratique. La Tunisie aura besoin d'une stratégie globale, avec un calendrier et des objectifs clairement définis. La création à long terme d'emplois de qualité, en particulier dans une région démographiquement dynamique, exigera que la Tunisie progresse dans la chaîne de valeur. Cela exige toutefois des réformes fondamentales des pratiques commerciales et du système éducatif lui-même. Soixante-dix pour cent des sans-emplois dans le pays ont moins de 35 ans et nombre d'entre eux sont en outre des diplômés universitaires. Les services publics ne disposent d'aucune latitude budgétaire pour embaucher ces jeunes, dont le seul espoir est que le secteur privé puisse, d'une manière ou d'une autre, combler ce vide. Faute de quoi, ils devront émigrer et trouver un emploi à l'étranger. Actuellement, le secteur public paie mieux que le privé, où le taux des investissements est exceptionnellement bas. Pour les entreprises de taille moyenne, l'impôt sur les sociétés est en outre très élevé, ce qui entrave leur expansion. Les petites entreprises paient moins d'impôts, mais répugnent souvent à s'agrandir ce qui nuit à la création d'emplois dans ce segment du marché.

Il existe également des signes manifestes de fuite de capitaux, résultant non seulement des soubresauts du marché, mais également du désir des anciennes élites de dissimuler des gains mal acquis. Les estimations révèlent par exemple que la famille Ben Ali et ses associés en affaires, qui profitaient d'un accès privilégié, ont placé des milliards de dollars sur des comptes en dehors du pays et nombreux sont ceux qui considèrent que la majeure partie de ces sommes résulte de transactions malhonnêtes. « Le Groupe des 25 » déclare que cet argent a été transféré hors de Tunisie dans douze pays différents ; aucune somme n'a, à ce jour, pu être récupérée. La plupart des preuves matérielles ont été détruites, dont les photocopies des chèques et des bilans financiers.¹⁹ La récupération de ces fonds sera toutefois une opération délicate, car les autorités doivent convaincre les milieux financiers que les enquêtes sont menées dans le strict respect de la loi et ne représentent pas une vendetta contre le milieu des affaires en tant que tel. Le gouvernement tunisien a pris le contrôle de plusieurs grandes banques commerciales et d'actifs dans les secteurs touristique et agricole. Il devra les gérer avec la plus grande précaution, avant de décider le moment de leur privatisation éventuelle.

Fondée sur le pétrole, l'économie de la Libye s'est pratiquement arrêtée pendant la guerre civile et certaines de ses infrastructures ont été gravement endommagées. Aujourd'hui, le pays reprend lentement ses exportations de gaz et de pétrole, mais des divisions politiques internes entravent la relance et effrayent jusqu'à présent les investisseurs potentiels. La Libye dispose des plus importantes réserves pétrolières d'Afrique et, avant la guerre civile, elle exportait 1,8 million de barils de pétrole par jour et un volume important de gaz naturel. En temps normal, 60 % du PIB national proviennent de la production de pro-

¹⁹ Borzou Daragahi, "No sign of missing Ben Ali funds one year after he fled uprising," *Financial Times*, 14/15 January 2012.

duits énergétiques, qui génèrent en outre 80 % des recettes publiques. La Libye dépend donc largement d'une seule matière première, ce qui – en soi – représente une source de vulnérabilité. Cette vulnérabilité est clairement apparue lors de la guerre civile, lorsque des combats dans différents ports, stations de raffinage et installations de production ont entraîné l'effondrement économique du pays. L'actuelle impasse politique et militaire entre les groupes tribaux qui ont mené l'insurrection entrave le redressement de l'économie, bien que la production pétrolière ait substantiellement augmenté. Le port principal d'Es Sider a repris ses activités en janvier 2012, mais il a subi de lourds dommages pendant les affrontements. Au début de cette année, il ne pouvait assurer que le chargement de dix navires par jour, soit 6 000 barils au total : une fraction infime sur les 445 000 barils traités quotidiennement avant la guerre civile.²⁰ Depuis lors, le port a néanmoins considérablement accru ses activités.

Avant la crise, la construction, le tourisme et les services associés représentaient des moteurs essentiels de la croissance égyptienne. Quelque deux millions d'Égyptiens travaillent en temps normal dans le secteur touristique, qui génère 17 % du PIB. Les soulèvements ont réduit de moitié ces revenus.²¹ Une reprise se manifeste dans le secteur touristique, mais les récentes manifestations anti-américaines et la réaction ambiguë des autorités face à celles-ci pourraient entraîner une nouvelle crise dans ce secteur essentiel, en particulier si les Occidentaux se sentent inquiets et menacés. Les banques et les marchés boursiers ont cessé leurs activités durant les soulèvements, puis les investisseurs étrangers ont retiré leurs fonds du pays face au chaos intérieur croissant, aux incertitudes politiques et aux menaces pesant de plus en plus sur la sécurité des personnes. Qui plus est, l'industrie métallurgique s'est effondrée lorsque les autorités ont commencé à geler les projets d'infrastructure, en raison de l'instabilité, des défis légaux associés à ces projets et des problèmes budgétaires croissants.

Les réserves en devises étrangères de l'Égypte sont passées de 36 milliards de dollars avant la révolution à 10 milliards de dollars fin janvier 2012. Elles atteignent actuellement 14 milliards de dollars, tandis que le déficit budgétaire a atteint un niveau insoutenable de 8,8 % du PIB.²² Les autorités égyptiennes ont, dans un premier temps, refusé de négocier des lignes de crédit avec le FMI, craignant les conditions y afférentes, mais les dirigeants intérimaires du pays ont changé d'avis. Le Caire a finalement accepté de négocier les termes d'un emprunt de 3,2 milliards de dollars lorsqu'il est clairement apparu que toutes les autres options étaient épuisées. L'Égypte a en outre entamé des négociations concernant un prêt d'un milliard de dollars auprès de la Banque mondiale, faute d'avoir reçu l'aide éco-

²⁰ D. Chapman, "The Arab Spring and its Impact on the Libyan Oil Industry," *Wooster*, 16 February 2012, <http://asithappens.spaces.wooster.edu/the-arab-spring-and-its-impact-on-the-libyan-oil-industry>.

²¹ Carli and Forte, "Economic and Trade Relations between North Africa and the Leading Players in the Mediterranean Basin."

²² Robert Gray, *Annual Report and Accounts* (HSBC Bank Egypt S.A.E., 2012), www.hsbc.com.eg/1/PA_esf-ca-app-content/content/pws/eg/egypt/pdf/about/financial-reports/hbeg-annual-report-11-en.pdf

nomique promise par les pays arabes du Golfe.²³ Les autorités égyptiennes ont accepté un crédit du Qatar (2 milliards de dollars) et un allègement de dette d'un milliard de dollars de l'Arabie saoudite. L'UE a en outre promis 639 millions de dollars dans le cadre d'une assistance du FMI en cours de négociation, le président Mohamed Morsi ayant demandé 4,8 milliards de dollars à faible taux d'intérêt à cette institution. Les Etats-Unis fournissent 1,3 milliard de dollars par an au titre d'un soutien militaire et l'administration Obama a proposé d'alléger d'un milliard de dollars la dette de l'Egypte envers les Etats-Unis (trois milliards de dollars). Les discussions portant sur cet allègement ont cependant été suspendues après les attaques perpétrées contre l'ambassade des Etats-Unis, à Benghazi. Aucune nouvelle aide en provenance des Etats-Unis ne devrait être approuvée avant les élections américaines et des membres du Congrès demandent désormais de nouvelles conditions pour l'octroi de toute aide à l'avenir. La Turquie et l'Egypte se sont mises d'accord sur un paquet d'aide de deux milliards de dollars pour soutenir l'économie égyptienne. Ce paquet devrait aider à renforcer les réserves de monnaies étrangères de l'Egypte et faciliter les plans d'investissement en Egypte.

Il est généralement admis que l'augmentation des prix des denrées alimentaires a été l'une des causes à l'origine des premiers troubles en Egypte et en Tunisie. Les autorités redoutent donc aujourd'hui les conséquences de toute réduction des subventions pour ces produits, même si ces subventions coûtent très cher et qu'elles sont, de l'avis de la plupart des économistes, loin d'être particulièrement favorables aux pauvres.²⁴ Les subventions représentent actuellement 25 % au moins des dépenses annuelles de l'Etat en Egypte et sont censées protéger les 40 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Une grande partie de ces subventions bénéficie toutefois en réalité aux 20 % des Egyptiens les plus riches,²⁵ mais elles sont néanmoins considérées comme un droit de citoyenneté et toute tentative de les réduire rencontrerait sûrement une forte résistance.

Les autorités égyptiennes sont aussi particulièrement désireuses d'éviter de provoquer une dévaluation soudaine de la monnaie. Au cours de l'année écoulée, elles ont utilisé plus de la moitié des réserves nationales pour couvrir le déficit budgétaire, qui atteint désormais le niveau insoutenable de 11 % du PIB.²⁶ Les réserves en devises de l'Egypte sont tombées à leur plus bas niveau depuis novembre 2004 après que le pays a remboursé plusieurs tranches de sa dette envers l'étranger. Les réserves brutes, qui incluent des devises, de l'or et des « droits de tirage spéciaux », ont diminué de 1.1 milliard de dollars pour se situer à 14.4

²³ Liam Stack, "Pressed by Unrest and Money Woes, Egypt Accepts I.M.F. Loan," *New York Times*, 19 February 2012, http://www.nytimes.com/2012/02/20/world/middleeast/egypt-announces-imf-loan.html?_r=0.

²⁴ Tom Pfeiffer, "Analysis: Policy paralysis in Egypt as economic crisis mounts," *Reuters*, 23 November 2011, www.reuters.com/article/2011/11/23/us-egypt-elections-economy-idUSTRE7AM1C320111123.

²⁵ C. Spencer, "Reform, Round 2," *Prospect*, 22 August 2012.

²⁶ Heba Saleh, "IMF and Cairo hold talks on \$3.2 billion loan facility," *Financial Times*, 19 March 2012.

milliards de dollars en juillet 2012, tandis que la monnaie nationale a perdu 4.5% depuis le début de l'année 2011.²⁷

L'armée égyptienne a transmis le pouvoir aux autorités civiles après l'élection présidentielle de juillet 2012, mais certains redoutent qu'elle refuse de céder la totalité de ses prérogatives essentielles. Sous la férule de Moubarak, l'armée était devenue un protagoniste économique essentiel, contrôlant de larges pans de l'économie nationale. Ses intérêts à préserver le *statu quo* sont donc profondément enracinés et cela semble entretenir sa peur de la société civile. Les nouvelles autorités sont toutefois parvenues à des avancées considérables dans l'affirmation d'un contrôle civil sur cette grande et importante institution potentiellement dangereuse, notamment en renvoyant plusieurs généraux.

Les flux de capitaux internationaux sont fortement conditionnés par la stabilité politique et l'environnement sécuritaire dans son ensemble et il y a eu une réévaluation des risques liés aux entreprises et aux Etats pour l'ensemble de la région, bien qu'il convienne de procéder au cas par cas. La perception d'un accroissement des risques a entraîné un renchérissement des coûts du crédit, alors que certains gouvernements sont confrontés à de graves pressions budgétaires. C'est ainsi qu'entre janvier 2011 et la mi-mars 2011, l'écart de taux d'intérêt sur les emprunts d'Etat s'est accru de 30 à 50 points de base au Liban et au Maroc, et de plus de 100 points de base en Egypte et en Tunisie. Au cours de la même période, les marchés boursiers ont chuté de 5 % au Liban et de 25 % en Egypte.²⁸

Dans les faits, la région MOAN a subi un double choc. D'une part, l'instabilité a secoué les marchés régionaux et, d'autre part, la crise financière et économique mondiale, avec en particulier le ralentissement en Europe, a eu un effet dévastateur sur les marchés des capitaux et des biens. L'Europe représente depuis longtemps un important partenaire commercial pour de nombreux pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. La crise a inévitablement entraîné une baisse de la demande pour les produits de la région MOAN, resserré les marchés du crédit et donc réduit l'afflux de capitaux étrangers. Le coût du crédit s'est accru, compliquant la tâche des autorités cherchant à emprunter pour couvrir les déficits budgétaires. Cette situation limite leur aptitude à adopter d'onéreuses mesures budgétaires de relance pour contribuer à stimuler la demande en ces temps difficiles. Parallèlement, la crise en Europe réduit les transferts financiers des citoyens et des proches de la région MOAN travaillant en Europe.

Les conditions économiques divergent fortement entre les pays exportateurs d'énergie de la région. La plupart des exportateurs de pétrole n'ont pas connu de troubles intérieurs majeurs et bénéficient largement des récentes augmentations de prix, provoquées en partie par les préoccupations des marchés quant à la stabilité interne des pays de la région et, depuis peu, par l'éventualité de frappes militaires israéliennes contre l'Iran et les menaces iraniennes de fermeture du détroit d'Ormuz. Vingt pour cent des exportations mondiales de pétrole transitent par ces eaux. L'aggravation de la guerre civile en Syrie maintient à un haut niveau les primes de risque liées au pétrole sur le marché à terme.

²⁷ Ahmed A. Namatalla and Nadine Marroushi, "Egypt Foreign Reserves Drop to Lowest in Over 15 years," *Bloomberg*, 5 february 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-02-05/egypt-foreign-reserves-drop-to-lowest-in-over-15-years.html>

²⁸ IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*.

En 2011, le FMI avait estimé à 7.8 % le taux de croissance des pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Le Qatar enregistre les meilleures performances, avec une croissance estimée à 19.9 % en 2011, sous-tendue par une forte augmentation de la production gazière et de vastes projets de dépenses d'infrastructure.²⁹ Début septembre 2012, le brut de référence livrable en octobre a atteint 97.17 dollars le baril, mais le prix est généralement moins élevé en automne, la « moyenne saison » durant laquelle la demande d'essence diminue alors que celle du fioul domestique n'a pas encore augmenté.³⁰ Le prix actuel est à comparer aux 125 dollars le baril de février 2012, mais il pourrait à nouveau augmenter si une guerre éclate dans la région ou en cas de reprise de la croissance mondiale. L'Arabie saoudite a récemment indiqué que 125 dollars devrait représenter un plafond dans l'actuel cycle des prix.³¹

L'effet des prix des matières premières

Pour les consommateurs d'énergie de la région, le prix élevé du pétrole pose un autre défi économique, en plus de leurs difficultés structurelles persistantes et du coût associé aux récents troubles politiques. Le renchérissement des matières premières inflige des dommages économiques et rétrécit la marge de manœuvre budgétaire de certains gouvernements aux abois de la région. De nombreux pays de la région MOAN subventionnent la consommation d'énergie et des prix mondiaux élevés impliquent qu'ils doivent accroître les subventions ou affronter la colère de l'opinion publique, attendant une réglementation des prix de la part des autorités. Le problème est que ces subventions sont extraordinairement coûteuses et qu'elles peuvent fausser les prix relatifs en cas d'utilisation intensive ; elles encouragent la consommation plutôt que la conservation d'une matière première sans cesse plus onéreuse. Comme les autorités atténuent les signaux envoyés par les prix, la consommation se maintient à un niveau constant, ce qui impose une charge budgétaire toujours plus lourde pour l'Etat, tout en retardant des réformes structurelles essentielles conçues pour encourager les économies d'énergie. Les subventions ont en outre tendance à bénéficier à la classe moyenne plutôt qu'aux gens très pauvres qui, par exemple, n'ont pas de voiture.

Il est intéressant de noter que l'Iran a pris la difficile décision de mettre un terme aux subventions à l'énergie. Bien que l'adoption de cette mesure ait initialement entraîné un choc économique dans le pays, un ajustement positif est manifestement en cours. Les finances publiques iraniennes tireront profit de la cessation de cette pratique et peuvent s'attendre à une plus grande efficacité résultant de l'élimination des subventions à la consommation. Le Qatar a pris des mesures similaires et s'inscrit ainsi, à l'instar de l'Iran, à contre-courant de la tendance régionale sur cette question spécifique.

Les prix des matières premières non énergétiques augmentent eux aussi depuis quelques mois et ces augmentations ont des répercussions inégales bien qu'importantes dans la région. La Jordanie et le Maroc tirent profit de l'augmentation du prix du phosphate et du mi-

²⁹ Ibid.

³⁰ Sampson, "Oil prices steady ahead of Federal Reserve meeting."

³¹ Amena Bakr, "Saudi seeks to calm oil price worries," *Reuters*, 20 March 2012, www.reuters.com/article/2012/03/20/us-saudi-oil-idUSBRE82J0VQ20120320.

nerai de fer, même si ces économies connaissent un ralentissement en raison de l'instabilité régionale et des problèmes économiques mondiaux.

Les prix mondiaux des denrées alimentaires devraient fortement augmenter en 2013 en raison des mauvaises récoltes aux États-Unis et ailleurs. Le prix à terme du maïs a progressé de 50 % entre juin et août 2012, celui du soja de 30 % et celui du blé de 40 %. Les prix de la viande, du riz et du sorgho sont souvent liés à celui du maïs, de sorte que l'on peut s'attendre à de fortes augmentations généralisées au cours de 2013. Cela aura, sur certains pays de la région MOAN, un impact particulièrement négatif qui sera fonction de leur niveau de dépendance alimentaire, de leur marge de manœuvre budgétaire, du taux de change du dollar et du niveau des stocks alimentaires.

La région MOAN constitue le premier importateur net de céréales au monde. Les pays confrontés à de fortes dépenses pour leurs importations alimentaires et à de graves contraintes budgétaires seront soumis à une énorme pression si les prix mondiaux augmentent considérablement. Le Yémen est particulièrement vulnérable à un choc des prix alimentaires, car il importe 80 % de toute la nourriture consommée sur son territoire et ne dispose que de faibles stocks alimentaires et de faibles réserves budgétaires. La Syrie risque aussi d'être confrontée à ces problèmes. La guerre a frappé ses récoltes, et la situation budgétaire du pays est en piteux état. Le Programme alimentaire mondial estime que trois millions au moins de Syriens auront besoin d'une aide alimentaire au cours de l'année 2013. Le Liban et la Jordanie sont également confrontés à un risque de pénurie, lié en partie à l'afflux de réfugiés syriens. L'Égypte, la Tunisie et le Maroc bénéficient d'un niveau plus élevé d'indépendance alimentaire, mais pourraient être frappés par une augmentation des prix, de même que par de mauvaises récoltes. Les pays du CCG sont, en règle générale, moins vulnérables, en raison de leurs recettes énergétiques plus élevées, qui leur permettent de procéder à des achats sur les marchés mondiaux. Enfin, comme la nourriture représente la dépense la plus importante pour les familles pauvres, l'augmentation attendue des prix et les pénuries d'approvisionnement frapperont sans aucun doute les plus démunis de manière disproportionnée dans l'ensemble de la région MOAN.³²

Les achats de denrées alimentaires absorbent désormais une part importante et croissante de leurs réserves en devises étrangères. Dans une grande partie du Moyen-Orient, les denrées alimentaires constituent un élément important du calcul de l'indice des prix à la consommation. L'augmentation de ces prix entraîne inéluctablement un renchérissement des prix globaux. L'accroissement des prix des denrées alimentaires a donc des effets secondaires considérables sur l'indice général des prix. Alors que les autorités ont tendance à se focaliser sur des mesures étroites de l'inflation, l'inflation sous-jacente, qui inclut l'évolution des prix énergétiques et alimentaires, permet de se faire une idée plus précise de l'évolution des prix globaux à la consommation dans la région.³³

L'augmentation des prix des denrées alimentaires a probablement constitué un facteur important des soulèvements dans les pays arabes. Entre 2007 et 2010, les importations de céréales ont progressé de 13 % dans la région. En 2007-2008, les prix de tout un éventail

³² The MENA Monitor, "MENA: Facing a New Food Crisis?," *The MENA Monitor* No. 2 (August 2012), <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENAMonitorAugust23.pdf>.

³³ IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Centerl Asia*.

d'aliments de base ont doublé. En Egypte, les prix alimentaires locaux ont augmenté de 37 % entre 2008 et 2010. En 2008, on a assisté à des « émeutes du pain » en Egypte, en Jordanie, au Bahreïn, au Maroc et au Yémen. Ces événements peuvent être considérés comme un signe précurseur important des soulèvements plus généralisés qui ont eu lieu en 2011. La colère des opinions publiques face à la cherté des denrées alimentaires a contribué à la propagation de l'opinion suivant laquelle nombre de gouvernements de la région étaient désormais incapables de servir les intérêts de leurs citoyens.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le renchérissement des prix est tellement inquiétant. Le subventionnement des denrées alimentaires constitue une précieuse tradition de longue date dans toute la région. Les autorités répugnent depuis longtemps à mettre un terme à ces subventions, craignant que leur suppression n'entraîne instabilité politique et émeutes. Une fois encore le problème est que cette politique conduit à toutes sortes d'inefficiences coûteuses, qui faussent le comportement économique. Des rapports signalent, par exemple, que des Egyptiens utilisent du pain pour nourrir des poissons et des animaux, tout simplement parce que les subventions contribuent à la rentabilité de cette pratique très inefficace. Le subventionnement non ciblé s'avère ainsi particulièrement inefficace et très onéreux, tout en entraînant toute une série de conséquences inattendues et dommageables pour l'économie. Les autorités devraient focaliser leur politique sur les franges les plus pauvres de la population, mais craignent de supprimer des subventions qui bénéficient aux classes moyennes de la région. Le problème est que la marge de manœuvre budgétaire pour de telles pratiques n'existe pratiquement plus, du moins pour les pays importateurs de pétrole les plus pauvres de la région.³⁴ Si les prix alimentaires mondiaux augmentent en prévision de mauvaises récoltes cet automne, la pression en faveur d'une modification de la politique pèsera de plus en plus lourd sur ces autorités, qui devront par ailleurs absolument tenir compte des risques induits par tout changement pour la stabilité politique.

Le défi du chômage

Le chômage des jeunes peut probablement être considéré comme le plus important catalyseur du Printemps arabe. La région MOAN présente les plus faibles taux de participation à la vie professionnelle au monde. Le taux d'emploi de la population active se situe nettement sous les 50 %, contre 70 % en Asie de l'Est. Le chômage des jeunes approche 30 % en Tunisie et 32 % au Maroc.³⁵ Plus inquiétante encore est la tendance croissante à l'augmentation du taux de chômage des diplômés. En d'autres termes, les jeunes universitaires d'Egypte, de Jordanie et de Tunisie ont moins de chances que les non-diplômés de leur âge de trouver un emploi. Cette situation est politiquement dangereuse et permet de penser que ces économies sacrifient une couche sociale importante, composée de leurs citoyens les plus compétents. Des pays comme la Tunisie et l'Egypte doivent consentir plus d'efforts pour optimiser la chaîne de valeur en assurant la promotion et le déploiement du talent et du potentiel créatif de leur jeunesse. Le défi majeur à relever réside dans l'édification de structures économiques qui se prêtent à une production à plus forte valeur ajoutée. Cela exige

³⁴ The Economist, "Food and the Arab Spring: Let them eat baklava," *The Economist*, 17 May 2012, <http://www.economist.com/node/21550328>.

³⁵ IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*.

des réformes en profondeur des systèmes réglementaires, du marché de l'emploi et des systèmes éducatifs ; la mise en œuvre de ces changements exigera du temps et un engagement politique considérable. Cela nécessitera également que les autorités regardent au-delà des marchés européens et s'insèrent dans l'économie mondiale de manière plus sérieuse et plus résolue.

La création d'emplois constitue ainsi le défi le plus crucial pour la majeure partie de la région MOAN, particulièrement dans les pays plongés dans des changements politiques fondamentaux résultant en partie de l'incapacité des régimes précédents à offrir de nouveaux emplois. Dans ces pays, le secteur public ne peut plus servir d'employeur de dernier recours. L'Etat ne dispose plus des moyens financiers pour jouer ce rôle et la plupart des emplois qu'il peut créer sont marginaux et n'exploitent pas les réels talents potentiels des personnes occupant ces postes.³⁶ C'est le secteur privé qui devra jouer ce rôle. Globalement, les autorités devront donc envisager de modifier l'ordre de l'environnement réglementaire afin d'alléger les coûts liés à la création et au fonctionnement de petites et moyennes entreprises. Le problème de la corruption doit également être résolu, afin que ces firmes ne soient plus tenues d'acquitter des sommes onéreuses au titre de la « subornation ». L'édification de structures gouvernementales plus diversifiées pourrait s'avérer utile en la matière. Les autorités devront également se pencher sur l'allègement des formalités administratives, tout en travaillant à l'édification de marchés pour les produits locaux s'étendant à l'ensemble de la région et à la planète, de sorte que les entreprises puissent enfin bénéficier d'économies d'échelle. Ces entreprises sont confrontées au défi qui consiste à adhérer au principe de la concurrence, plutôt que de le percevoir comme une menace. Cela ne sera toutefois possible que si les marchés commerciaux et des capitaux gagnent en transparence et que les réglementations deviennent moins onéreuses. Des efforts seront également nécessaires pour favoriser le travail des femmes, qui demeurent le facteur de production le plus sous-utilisé de la région MOAN.

Les autorités de la région, soucieuses de procéder à des changements sociaux et économiques positifs, devront envisager d'adapter l'enseignement et la formation, afin de créer une nouvelle catégorie de travailleurs pour le XXI^e siècle. Nombre des universités de la région sont focalisées depuis longtemps sur la création de fonctionnaires, alors que les besoins de l'Etat sont limités et le seront plus encore à l'avenir. Une refonte radicale des programmes est nécessaire, afin de former une élite plus affûtée sur le plan entrepreneurial. Des partenariats avec de grandes universités occidentales ayant elles-mêmes procédé à ce type de réformes pour répondre à l'évolution des conditions du marché pourraient s'avérer utiles à cet égard. De nouveaux schémas de financement pour ces institutions pourraient également être nécessaires, afin de compléter les efforts de l'Etat. La mise en place de partenariats entre universités et secteur privé peut s'avérer efficace à cet égard et offrir l'avantage supplémentaire de réorienter ces institutions afin qu'elles servent les communautés échappant aux cercles de l'Etat. Il faudra également prévoir des établissements de recyclage pour aider les travailleurs à acquérir les compétences appropriées tout au long de leur carrière.

³⁶ Lahcen, *Tunisia's Economic Challenges*.

Actuellement, les marchés de l'emploi sont excessivement rigides et le licenciement de personnel peut s'avérer très difficile. Cela décourage l'embauche de nouveaux travailleurs, même cela s'avère nécessaire. Sur de nombreux marchés commerciaux, les avantages concurrentiels des pays de la région MOAN sont limités ; ils manquent de capacités solides en matière d'éducation et de recherche ; leur main-d'œuvre n'est ni relativement bon marché ni flexible ; les taux de change en vigueur militent souvent en défaveur de leurs exportations.³⁷ Dans une grande partie de la région MOAN, le secteur privé manque d'incitants réels pour créer de nouveaux emplois. Lorsqu'il le fait, il s'agit souvent de postes de qualité médiocre, relevant du marché gris, qui échappent à la détection et à la vigilance des pouvoirs publics. Il ne s'agit pas là d'une base solide pour la création d'emplois ou d'un dynamisme économique, et les coûts à supporter sont colossaux. Il arrive que les autorités aient tendance à subventionner des emplois existants, plutôt que de supporter les coûts de formation des travailleurs dont les compétences ne sont plus utiles à l'économie. Cette attitude ne fait que renforcer la rigidité du marché du travail. Pour conférer davantage de souplesse à celui-ci – et la plupart des économistes considèrent ce point comme essentiel –, l'Etat et le secteur privé doivent collaborer afin de veiller à ce que les travailleurs longtemps associés à des secteurs en déclin puissent rafraîchir leurs compétences afin de trouver des emplois dans des secteurs plus dynamiques. La croissance des économies est plus rapide et plus durable lorsqu'il est possible de détacher les travailleurs de secteurs en déclin pour les rattacher à des entreprises en pleine expansion.

Tout cela ne veut pas dire qu'il n'existe aucune possibilité d'emploi dans l'administration, mais le secteur public ne constituera pas en lui-même un moteur de création d'emplois. Il doit de surcroît consentir davantage d'efforts pour adopter un mode de fonctionnement plus stratégique, afin de répondre aux besoins collectifs réels des pays de la région MOAN. Les infrastructures de la région représentent actuellement une entrave à la croissance et ne contribuent guère à la promotion de l'intégration commerciale et à l'accroissement de la productivité. Le développement d'infrastructures conçues en vue de gagner en productivité à long terme peut également générer des emplois à court terme. Adopter une orientation en ce sens pourrait représenter l'un des moyens de gérer politiquement la transition d'un marché de l'emploi dominé par l'Etat vers un marché sous-tendu par le secteur privé.

Dans la région MOAN, la crise de l'emploi et celle de la croissance deviennent particulièrement alarmantes lorsque l'on considère les tendances démographiques. En raison de l'extrême dynamisme de cette croissance démographique, des taux de croissance élevés du PIB représentent le seul moyen de résoudre le problème de l'emploi. Les économistes estiment que les économies de la région devront créer des millions d'emplois au cours de la décennie à venir pour commencer à faire baisser les taux de chômage actuels.³⁸ Inutile de dire que le défi est de taille.

Le rôle des femmes dans la vie économique de la région MOAN pose une autre série de défis majeurs. Le niveau extraordinairement bas de la participation féminine dans les éco-

³⁷ Patricia Augier, Olivier Cadot, Julien Gourdon, and Mariem Malouche, *Non-tariff measures in the MNA region: Improving governance for competitiveness*, Middle East and North Africa Working Paper Series No.56 (The World Bank, Office of the Chief Economist, August 2012), <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/WP56.pdf>.

³⁸ Malik and Awadallah, "After the Arab Spring: Creating Economic Commons."

nomies de la région constitue un véritable désavantage concurrentiel. Une vaste source de talents, de créativité et de diligence n'est pas exploitée pour un éventail complexe de raisons liées au développement, à la culture et à la politique. De toute évidence, il s'agit là d'un frein considérable au développement de la région, mais également d'un des défis les plus complexes à relever. Ce problème est étudié en détail dans les Rapports arabes sur le Développement humain 2002 et 2009 des Nations unies, dans lesquels des corrélations entre l'autonomisation des femmes et le développement sont clairement établies, de même que sont exposées les lacunes de la région MOAN dans ce domaine.³⁹

La réaction économique des autorités au printemps arabe

Dans toute la région MOAN, les autorités ont réagi aux soulèvements politiques voire au risque de ceux-ci en prenant une série de mesures à court terme, dont certaines ne sont pas tenables. Citons notamment l'augmentation du subventionnement des denrées alimentaires et des produits énergétiques, ainsi que l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires, des retraites et des transferts en numéraire.⁴⁰ Bien que conscients que des préoccupations immédiates liées à la stabilité intérieure sous-tendent ces politiques, la plupart des économistes spécialisées dans cette région sont d'avis, qu'en fin de compte, les autorités devront éliminer les politiques de ce genre, qui rendent l'allocation des ressources tellement inefficace et bénéficient souvent à des acteurs économiques politiquement privilégiés et depuis longtemps sous la protection du secteur public. En cette période de faible croissance économique, l'augmentation des dépenses assèche les finances publiques de plusieurs pays, ce qui les oblige à s'adresser à des créanciers internationaux pour contribuer à couvrir les déficits. Les augmentations des dépenses publiques vont de 0,3 % du PIB en Algérie à 22 % en Arabie saoudite. Cette dernière bénéficie manifestement du renchérissement du prix du pétrole, mais n'en est pas moins préoccupée par la dissémination des troubles dans la région.⁴¹

Il sera toutefois difficile de revenir sur ces largesses, car les citoyens en sont venus à s'attendre à tout un éventail d'avantages et de subventions de niveau modeste ; mais finalement, les pressions budgétaires exigeront des réductions et des réformes. En d'autres termes, les politiques sociales et économiques traditionnellement articulées autour du subventionnement et du contrôle de l'Etat ouvrent la voie à des différends politiques, qui menacent de perturber la stabilité dans toute la région. La manière dont les réformes économiques seront mises en œuvre pourrait fort bien déterminer si la région devient davantage plurielle, se rallie pleinement au changement démocratique, revient au *statu quo* ou tombe dans une incertitude et un chaos plus grands encore. C'est précisément pour cette raison que le soutien de l'Occident, un meilleur accès au marché, le savoir-faire et l'engagement politique sont nécessaires pour accroître la probabilité de résultats favorables. Le problème réside dans le fait que, souvent, l'on met en œuvre une politique économique inappropriée pour « acheter » la légitimité des autorités. Or, il s'agit là d'une solution à court terme, susceptible

³⁹ UNDP, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries* (UNDP, 2002, 2009), <http://www.arab-hdr.org/contents/index.aspx?rid=5>.

⁴⁰ IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*.

⁴¹ Ibid.

en elle-même de provoquer des problèmes politiques à long terme. Les préoccupations liées aux dissensions croissantes au sein du monde arabe seraient à l'origine de cette explosion des dépenses publiques, ce qui a accentué les dépendances structurelles à l'égard des largesses de l'Etat et sapé les processus de réforme.

La récente flambée des prix du pétrole et des denrées alimentaires continuera à entraîner de graves défis politiques pour la région MOAN, en particulier chez les importateurs nets d'énergie, mais leur intensité varie manifestement d'un pays à l'autre. C'est ainsi, par exemple, que l'augmentation du prix du pétrole génère des bénéfices exceptionnels pour les importants producteurs d'or noir de la région ou pour ceux qui parviennent à amener le pétrole sur le marché. Cette manne accorde aux autorités de plusieurs de ces pays une plus grande marge de manœuvre budgétaire pour accroître les dépenses publiques. Il faut également rappeler que les exportations de pétrole de l'Iran font désormais l'objet de sanctions et que cela a un impact très profond sur l'économie de ce pays, mais apparemment pas sur son programme nucléaire, cible visée par ces sanctions. Les exportations de pétrole génèrent en temps normal 80 % des revenus en devises étrangères de l'Iran et couvrent les deux tiers du budget de l'État. Les exportations de brut ont diminué de 55 % cette année à la suite des sanctions. Cela implique un manque à gagner de cinq milliards de dollars par mois pour l'Etat. Parallèlement, le système bancaire iranien se voit privé de tout accès à la plupart des marchés internationaux, ce qui sape la capacité du pays à financer les échanges commerciaux et à faire des affaires au niveau international. Le rial iranien a perdu la moitié de sa valeur par rapport au dollar et le niveau de chômage atteint officiellement 17 %, alors que le chômage réel est probablement beaucoup plus élevé. Les autorités demandent au peuple de mettre en place « une économie de résistance », une manière de préparer les Iraniens à l'autarcie et à une période difficile.⁴² Parallèlement, l'Iraq a ravi à l'Iran la place de deuxième producteur de pétrole en importance dans la région et a signé un certain nombre d'accords avec des multinationales du secteur énergétique afin de développer l'exploitation de ses gisements.

Les expériences des pays ayant connu les soulèvements les plus violents doivent également être prises en compte. En Libye, dont 70 % du PIB et 90 % des exportations et des revenus de l'Etat proviennent du secteur des hydrocarbures, les exportations de pétrole sont tombées pratiquement à zéro pendant la guerre civile.⁴³ L'effondrement des ventes pétrolières durant le conflit ainsi que les difficultés pour relancer la production depuis lors ne font qu'exacerber la situation très délicate de l'économie libyenne. Alors que les principaux exportateurs d'énergie de la région bénéficient de la flambée des prix, la Libye et le Yémen sont moins bien placés, du moins à court terme. Les deux pays souffrent d'une grande instabilité interne. Au Yémen, 70 % des revenus de l'Etat proviennent des ventes de pétrole et de gaz liquéfié, même si le pays n'est qu'un producteur d'énergie relativement modeste.⁴⁴ En raison de l'instabilité interne, les revenus du Yémen avaient chuté de 77 % et ceux de la

⁴² Isla MacFarlane, "US sanctions costing Iran \$5 billion a month," *CPI Financial*, 13 September 2012, <http://www.cpifinancial.net/news/post/15679/us-sanctions-costing-iran-5-billion-a-month>.

⁴³ IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*.

⁴⁴ U.S. State Department, "Background Note: Yemen, U.S. Relations With Yemen" (U.S. State Department, Bureau of Near Eastern Affairs, 28 August 2013), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35836.htm>.

Libye de 84 % en octobre 2011. Ces chiffres à eux seuls traduisent un très grave choc macro-économique.⁴⁵ La Libye commence à surmonter ce choc, en dépit de problèmes politiques persistants. L'économie du Yémen demeure quant à elle très vulnérable, particulièrement en raison de l'augmentation actuelle des prix des denrées alimentaires.

Bien que la production pétrolière libyenne ait rapidement été relancée à l'automne 2011, l'instabilité politique dans le pays a une incidence directe sur celle-ci. En juillet dernier, des milices locales ont fermé les terminaux d'El-Sider, Ras Lanouf et Brega pour protester contre l'attribution des sièges à la nouvelle Assemblée nationale, parvenant ainsi à paralyser la moitié environ des exportations libyennes de pétrole. La production de la Libye, proche de 1.6 million de barils par jour (b/j), a en outre été réduite de 300 000 b/j à la suite du blocage d'un certain nombre de ports.⁴⁶ Comme de l'assassinat de l'ambassadeur américain en Libye Chris Stevens, en septembre 2012, cette grève a mis en lumière des problèmes politiques et sécuritaires persistants dans la Libye nouvelle. L'expérience libyenne permet de se faire une idée des difficultés liées à la réparation des dégâts au lendemain d'une guerre civile. Malheureusement, la Syrie pourrait bien être confrontée à des combats plus longs, plus insolubles et plus sanglants, avec de très graves conséquences économiques pour ce pays et pour la région dans son ensemble.

Conclusion

La soudaine et formidable explosion de contestations politiques dans la région MOAN présente des origines politiques et économiques profondes et manifestes. Si les conséquences de ces événements sont incontestablement profondes, elles ne sont toutefois pas encore parfaitement appréhendées. L'année 2011 a d'ailleurs été marquée par des turbulences et une instabilité telles que le monde arabe n'en avait pas connues depuis les années 50. Aucun signe ne laisse présager une diminution de cette instabilité et les manifestations violentes dans la région en réaction à un film obscur et offensant illustrent d'ailleurs à quel point la situation demeure fragile dans plusieurs pays.

Si les pays de la région finissent par mieux tirer parti du potentiel de leurs jeunes citoyens diplômés et par déployer leurs talents afin de promouvoir le développement social, beaucoup verront un jour dans le printemps arabe une série d'événements ayant permis au potentiel de la région MOAN de se révéler. Si, par contre, il engendre encore plus d'oppression et une résistance obstinée à la modernisation, il en résultera une période interminable d'instabilité et de performances économiques sous-optimales. L'issue est encore incertaine.

Les défis auxquels la région est confrontée sont énormes. Du point de vue économique, les entraves structurelles à la croissance incluent le capitalisme de copinage et des secteurs commerciaux privés sous-développés, une corruption généralisée, le subventionnement des prix pour les matières premières, la forte rigidité du marché de l'emploi incluant le manque de possibilités d'emploi pour les femmes, népotisme et réseaux de favoritisme élaborés, des

⁴⁵ Peter Biles, "Report: Arab Spring Upeaval cost \$55 bn," *BBC News*, 14 October 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15303413>.

⁴⁶ Marie-Louise Gumuchian, "Protest-hit Libyan oil terminals reopen: NOC," *Reuters*, 8 July 2012, <http://mobile.reuters.com/article/topNews/idUSBRE86706820120708?irpc=932>.

barrières commerciales volontaires incluant des barrières non douanières et une surréglementation, une intégration économique régionale inadéquate, des systèmes d'éducation ne formant pas les étudiants à la vie économique moderne et à l'esprit d'entreprise. Ces problèmes sont, au moins en partie, le produit de systèmes politiques autoritaires opposés au changement, au pluralisme, à la transparence et à l'ouverture, redoutant l'ouverture des marchés plutôt que d'en profiter. Ces systèmes obsolètes et statiques ont cherché à acheter le consentement politique à l'aide de subventions particulièrement inefficaces et d'emplois, souvent de piètre qualité, dans l'administration, qui n'ont fait que fausser davantage encore le marché du travail, tout en reléguant le secteur privé à l'arrière-plan. Des pratiques de bonne gouvernance s'avéreront désormais essentielles pour permettre l'épanouissement de sociétés plus ouvertes. Le principal défi pour ces nouvelles autorités consistera à revoir les mesures qui pénalisent les économies nationales et, en dialoguant avec la société dans son ensemble, à entamer l'adoption de politiques plus rationnelles, favorables à la croissance.

À cet égard, les changements de régime en Tunisie, en Égypte, en Libye et, peut-être dans une moindre mesure, au Yémen offrent au moins l'occasion de revoir les politiques anciennes, qui ont manifestement trahi les populations de la région. Le Maroc et la Jordanie semblent également ouvrir leur régime à des forces politiques qui reflètent la composition de leurs sociétés. C'est ainsi, par exemple, qu'au Maroc, des dispositions en matière de gouvernance ont été incluses lors d'un référendum de juillet 2011 visant à modifier la Constitution. Dans ce pays, la Loi fondamentale mentionne désormais la nécessité de transparence, d'intégrité, de lutte contre la corruption et de participation sociale. Une disposition exige l'accès des citoyens à l'information et stipule que des informations sur les marchés publics seront désormais affichées sur un site internet gouvernemental, afin d'assurer une concurrence plus ouverte pour les appels d'offres. Les autorités ont en outre créé une Agence nationale Anti-corruption et Intégrité et une Agence pour la concurrence. Le défi pour le Maroc résidera dans l'adoption et la mise en œuvre de lois rendant ces nouvelles dispositions fonctionnelles.⁴⁷ Les autorités jordaniennes se rallient elles aussi au changement, comme moyen de désamorcer le mécontentement et d'assurer la stabilité. Elles réécrivent la Constitution, tout en cherchant à impliquer une plus large part de la société dans les institutions politiques, en réformant le système fiscal et l'éducation, et en étudiant des moyens de renforcer l'efficacité des subventions. Le pays pâtit toutefois de plus en plus de la guerre dans la Syrie voisine et accueille actuellement des milliers de réfugiés, dont la présence représente un fardeau croissant pour les infrastructures et les très faibles ressources en eau de ces pays. La Jordanie et le Maroc méritent de bénéficier d'un soutien international considérable pour leurs efforts visant à ouvrir leurs systèmes de gouvernance et leurs économies. Qui plus est, la Jordanie et le Liban méritent aujourd'hui une attention particulière, en raison de leur exposition directe à la crise syrienne et des efforts considérables qu'ils déploient pour venir en aide aux réfugiés.

Les défis auxquels ces autorités sont confrontées sont gigantesques. Tout changement positif exige la remise en question d'acquis et d'anciennes conceptions sur ce qui constitue

⁴⁷ Laurence F. Lalliot, "Morocco: When governance, transparency, integrity, accountability, & public procurement entered the Constitution," *Voices and Views: Middle East & North Africa* (The World Bank, 18 January 2012), <http://menablog.worldbank.org/morocco-when-governance-transparency-integrity-accountability-public-procurement-entered-constitutio>.

une bonne politique économique et contribue en fin de compte à la stabilité et à la prospérité. La réduction des systèmes de subventionnement inefficients et rétrogrades s'avérera à la fois essentielle et très difficile sur le plan politique. Des sacrifices à court terme seront inévitables dans l'intérêt des avantages à long terme, un argument qui n'est jamais facile à faire valoir dans des sociétés postrévolutionnaires, qui attendent avec impatience des changements immédiats. Les autorités de la région devront rassembler un formidable capital politique avant de se lancer sur la voie d'une réforme positive. Celle-ci constitue un véritable défi tant pour les sociétés qui ont connu un changement de régime que pour celles qui cherchent à devancer les problèmes en se réformant dès à présent afin de réduire les risques de soulèvements populaires. Dans tous les cas, les autorités devront rester cohérents dans leur discours, concevoir des ensembles de politiques crédibles et fixer des calendriers pour la mise en œuvre des réformes économiques essentielles.⁴⁸

Des réformes fiscales sont essentielles pour l'édification de marchés plus ouverts, transparents et socialement équitables. Dans toute la région, des systèmes d'imposition très opaques et inefficaces se prêtent à une application arbitraire et contiennent un nombre tel d'échappatoires que les contribuables bien introduits échappent souvent au paiement de leur juste part. Les prix relatifs sont faussés au point d'envoyer au marché des signaux inadéquats qui ne font que compliquer les problèmes. Il convient donc, manifestement, d'éliminer les avantages fiscaux injustifiés et de contrer la fraude fiscale endémique. En Tunisie, par exemple, le régime Ben Ali permettait à ses partisans les plus fidèles de se livrer à la fraude fiscale, tout en leur octroyant un accès privilégié aux contrats de financement et aux marchés publics. Les appels d'offres étaient truqués et il en résultait une économie à deux vitesses, dominée par les quelques privilégiés qui avaient des connexions étroites avec le pouvoir et faisaient l'objet d'un régime distinct. Cette situation nuisait à l'économie dans son ensemble et ceux qui ne bénéficiaient pas de ces privilèges payaient en fin de compte le coût de leur exclusion. La colère face à ce système a constitué l'une des causes premières du soulèvement.⁴⁹ A terme, les systèmes fiscaux devront être moins régressifs, afin que l'essentiel des charges ne pèse plus sur les plus défavorisés.

Une réforme bancaire et davantage de concurrence entre les banques sont nécessaires dans la majeure partie de la région, afin que les capitaux puissent plus efficacement circuler entre épargnants et emprunteurs/investisseurs et aient ainsi une meilleure chance de générer de la richesse, une croissance économique et des emplois. Les réformes financières devraient également renforcer les droits des créanciers et améliorer les réglementations et la supervision. Une plus grande transparence des pratiques de prêt est essentielle. L'adoption dans toute la région des Cadres de Bâle en matière de fonds propres des banques pourrait s'avérer utile.

La région MOAN entre à présent dans une période de grande fluctuation. Des forces politiques nouvelles, qui n'ont pas fait leurs preuves, arrivent au pouvoir en Tunisie, en Egypte et en Libye, mais il est encore difficile de prédire comment elles gouverneront et l'effet de levier qu'elles exerceront en fin de compte sur l'Etat et la société. En Egypte, par exemple, l'armée maintient fermement son emprise sur les leviers du pouvoir et – en raison du rôle

⁴⁸ Achy, *Tunisia's Economic Challenges*.

⁴⁹ Ibid.

qu'elle joue dans l'économie – pourrait s'opposer à de nouvelles réformes économiques et politiques. La répression contre les ONG dans ce pays a révélé une peur latente des acteurs autonomes dans la société civile. Il est à espérer que le gouvernement de Mohamed Morsi prendra conscience de la contribution unique que peuvent apporter les organisations de la société civile et les ONG dans l'édification d'une démocratie efficace et d'une économie moderne. En Libye, une société civile pratiquement inexistante et la faiblesse extrême des bases institutionnelles de l'Etat s'opposent à une transition vers un plus grand pluralisme, une réforme économique et l'édification d'un appareil d'Etat viable.

L'islam aura sans aucun doute une influence importante sur l'attitude des autorités, en raison surtout du succès remporté par les partis islamiques lors des récentes élections. On ignore toutefois en grande partie ce que cela signifiera dans la pratique. Les attaques contre les ambassades américaines en Egypte et en Libye laissent entrevoir des difficultés potentielles. La réaction initialement ambiguë des autorités égyptiennes est particulièrement inquiétante à cet égard. Le risque est que les révolutions aient ouvert un espace pouvant être exploité par des groupes extrémistes pour modeler la politique dans ces sociétés. Il existe toutefois des exemples positifs d'un islam coexistant avec et sous-tendant même des mouvements démocratiques modernes. Il s'agit là de modèles vers lesquels doivent tendre la région et ses partisans extérieurs. La Turquie a un rôle majeur à jouer en la matière. L'établissement d'un équilibre fonctionnel entre les valeurs religieuses et traditionnelles d'une part et les exigences liées à l'édification d'Etats pluralistes modernes capables de promouvoir la croissance économique de l'autre représente l'essence même du défi auquel ces sociétés sont confrontées. Le gouvernement turc est prêt à partager avec la région MOAN son expérience dans ce domaine particulier.

Une grave instabilité régionale et des risques de guerre civile et internationale hypothèquent l'avenir de la région. La Syrie se trouve plongée dans une guerre civile qui ne cesse de s'aggraver, tandis que les tensions internationales s'intensifient vis-à-vis de l'Iran, en raison de son programme nucléaire. Les autorités israéliennes annoncent de plus en plus clairement qu'elles se préparent à passer à l'action et à frapper les installations nucléaires iraniennes. L'on dit en outre que les Etats-Unis ne soulèveraient aucune objection face à une telle frappe, s'ils jugent trop important le risque d'inaction. La possibilité d'une ou de deux guerres majeures dans la région accroît manifestement le profil de risque de celle-ci. Dans un premier temps, les autorités égyptiennes ont été écartelées entre la défense des émeutiers et la protection de l'ambassade américaine, une attitude qui leur a valu une réprimande très sévère de Washington, où le président Obama a déclaré envisager de ne plus considérer l'Egypte comme un allié des Etats-Unis.⁵⁰ Les anciennes certitudes n'ont plus cours dans la région et l'on ignore de quelle manière précise la stabilité y sera maintenue. Des doutes quant à la solidité et à la loyauté de ses gouvernements continueront probablement à alimenter les craintes des investisseurs. En Egypte, le monde des affaires attend de voir comment le gouvernement Morsi gèrera, en fin de compte, ses relations avec l'establishment militaire, parviendra à contenir les profondes tensions sociales dans la société et établira des relations de travail avec la communauté internationale, dont l'Occident. Au Yémen et en Li-

⁵⁰ Scott Wilson, "As Arab world evolves, U.S. pursues uneasy alignments," *The Washington Post*, 15 September 2012, http://www.washingtonpost.com/politics/decision2012/us-tries-to-define-relations-with-evolving-arab-world/2012/09/14/c3bff286-fe80-11e1-b153-218509a954e1_story.html.

bye, les gouvernements se singularisent par leur grande faiblesse et ne sont pas capables de totalement contrôler les groupes armés opérant sur leurs territoires. Le peuple et les autorités du Bahreïn sont dans l'impasse et il semble régner un malaise palpable entre plusieurs autres gouvernements du Golfe et leurs citoyens.

Il existe également d'importantes distorsions entre les attentes suscitées par les soulèvements arabes et le calendrier réaliste qu'exigent des réformes structurelles avant de pouvoir livrer des avantages concrets. En Egypte et en Tunisie, le peuple furieux a envahi les rues, en partie pour exiger davantage d'emplois de meilleure qualité. Il ne réclamait pas spécifiquement la fin du subventionnement pour les matières premières, ni de la dépendance trop importante envers l'Etat pour la création d'emplois, pas plus que des relations commerciales plus ouvertes avec les pays voisins. La plupart des économistes s'accordent néanmoins pour considérer que ces mesures difficiles sont précisément ce qu'il convient de faire pour offrir à ces pays un espoir de progrès économique. Il existe donc un véritable fossé entre le message lancé par l'opinion publique et celui des partisans des réformes économiques.

Les membres de la communauté transatlantique devraient chercher à ouvrir davantage leurs marchés aux biens en provenance de cette région. Le Processus de Barcelone de l'UE avait jadis promis de chercher à créer une zone de libre-échange pour la région méditerranéenne au sens large mais, dans la pratique, ce processus n'a pas répondu aux attentes et l'approche européenne s'avère désormais plus bilatérale que globalement régionale. Certaines démarches tendent toutefois à un élargissement de cette approche. En septembre 2011, la Commission européenne a annoncé son intention d'entamer des pourparlers sur un accord de libre-échange avec l'Egypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie, dans le cadre de la Politique européenne de voisinage. Cela pourrait représenter un pas dans la bonne direction.⁵¹ Parvenir à générer une croissance et des opportunités à long terme exige une intensification des échanges commerciaux dans l'ensemble de la région, ainsi qu'une série de politiques et d'infrastructures pour soutenir cette démarche. Le président Obama a lancé une « Initiative (à grande échelle) de partenariat sur le commerce et les investissements au Moyen-Orient et en Afrique du Nord ». Le Partenariat de Deauville rassemble pour sa part les gouvernements du G8, les Etats du Golfe et la Turquie afin d'offrir une plus grande ouverture aux divers pays en transition de la région après réforme de leurs économies. (Freund) Les Etats-Unis ont en outre conclu avec grand succès un accord de libre-échange avec la Jordanie, qui – en plus de l'établissement d'un régime d'enclaves « off-shore » – contribue très certainement à aider l'économie jordanienne à graver l'échelle technologique.⁵² Toutes ces initiatives envoient les signaux adéquats mais, jusqu'à présent, la région se montre réticente à une véritable intégration commerciale. Davantage d'efforts sont nécessaires pour encourager l'ouverture et l'intégration des échanges commerciaux aux niveaux ré-

⁵¹ Carli and Forte, "Economic and Trade Relations between North Africa and the Leading Players in the Mediterranean Basin."

⁵² Ndiame Diop and Sofiane Ghali, "Are Jordan and Tunisia's Exports Becoming More Technologically Sophisticated? And Why It Matters," Middle East and North Africa Quick Notes Series No. 57 (Washington, D.C.: World Bank, February 2012), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10847>.

gional et mondial, mais ces efforts internationaux doivent aller de pair avec des réformes intérieures dans les pays concernés.

D'autres acteurs ont manifestement un rôle à jouer. La Turquie, en particulier, est devenue un moteur économique régional et, à de nombreux égards, un modèle pour les pays cherchant à moderniser leur économie. Elle approfondit ses relations avec l'Égypte, la Tunisie et la Libye, entre autres, et considère la région comme un marché vital, offrant un vaste potentiel. La Turquie fournit également un modèle quant à la manière dont le libre-marché, les règles démocratiques et l'islam peuvent fonctionner de manière harmonieuse, en se renforçant mutuellement.

Les marchés de l'emploi dans la région MOAN doivent acquérir plus de souplesse et – plutôt que de se cantonner à la protection d'emplois qui ne servent plus l'économie – les politiques publiques devraient davantage se focaliser sur la création d'une main-d'œuvre qualifiée, afin d'aider les entreprises à jouer un rôle sur les marchés mondiaux. Cette transition pose toutefois de très sérieux défis politiques et les autorités de la région auront besoin non seulement de stratégies claires pour parvenir à leurs fins, mais également d'un dialogue véritablement démocratique avec leurs sociétés, afin d'obtenir leur appui dans cette démarche. Si l'opinion publique refuse d'avaliser ce changement d'approche fondamental, la persistance de l'instabilité semble inévitable. Un échec à ce niveau rendra très difficile pour le secteur privé sa mutation en moteur de création d'emplois et il en résultera une aggravation du chômage des jeunes et des tensions sociales croissantes.

Tout effort visant à améliorer les marchés de l'emploi dans la région exigera également une réforme fondamentale des systèmes d'éducation. Les responsables pourraient envisager de revoir les politiques d'admission, afin que les universités aux ressources limitées puissent se focaliser sur les candidats ayant les meilleures qualifications pour suivre de hautes études. Les universités devront également revoir leurs programmes, afin de doter leurs étudiants des compétences technologiques et des aptitudes à résoudre des problèmes, indispensables pour trouver sa place au sein de l'économie mondiale.

Des efforts concertés doivent être consentis pour offrir beaucoup plus d'espace aux femmes sur le marché de l'emploi et donc pour exploiter les potentialités de la moitié de la population de la région. L'incapacité à employer les femmes à un rythme comparable par exemple à celui de l'Asie de l'Est fait peser sur la région MOAN un lourd désavantage concurrentiel. Aussi longtemps que les femmes seront marginalisées, toute croissance soutenue du nombre d'emplois sera impossible. La communauté internationale devrait apporter aux autorités et sociétés civiles de la région son expertise et son expérience dans ce domaine, afin de soutenir les réformes qui visent à améliorer les opportunités offertes aux femmes.

Parallèlement, les autorités devront ouvrir à une plus grande concurrence les secteurs de services depuis longtemps protégés. La présence d'entreprises étrangères sur les marchés intérieurs des services pourrait stimuler l'émergence de prestataires locaux plus concurrentiels et contribuer à la création de nouvelles courbes d'apprentissage pour le transfert de connaissances et de savoir-faire. Mais ici aussi, des intérêts extrêmement puissants s'opposeront à tout empiétement sur un territoire privilégié. Il convient en outre d'être conscient que les Etats continueront à jouer un rôle dans les économies nationales, particu-

lièrement en apportant leur soutien aux secteurs les plus défavorisés qui requièrent un filet de protection sociale. Ceci pose certaines limites à la privatisation.

Les formes traditionnelles de subventionnement pour les prix des denrées alimentaires et de l'énergie dans la région MOAN ne sont pas tenables et représentent un moyen totalement inefficace d'atteindre les objectifs sociaux censés constituer l'ambition d'une telle politique. Un soutien direct aux revenus des démunis représenterait une façon plus efficace d'édifier un filet de protection sociale. Les programmes d'alimentation scolaire, les allocations en espèces aux plus pauvres et les exonérations de frais pour les services publics peuvent contribuer à nourrir les défavorisés sans nuire aux signaux envoyés par les prix à l'économie dans son ensemble. Ces approches pourraient aider les autorités à économiser des ressources budgétaires modestes et à procéder à davantage d'investissements infrastructurels renforçant la productivité à long terme plutôt que de se borner à soutenir la consommation. L'amélioration de la logistique et des infrastructures alimentaires, des capacités de stockage et d'investissement, ainsi que des techniques de planification réduirait également les vulnérabilités de la région en matière d'alimentation.⁵³ Bien entendu, le contenu et le rythme des réformes doit être décidé par les peuples de la région et si celles-ci ne se mettent en place que graduellement, cela est certainement dû aux sensibilités politiques qui doivent être respectées.

En 2009, les pays de la région MOAN étaient les leaders mondiaux du subventionnement pour les prix des produits pétroliers. Cette politique entraîne un important gaspillage et empêche les économies nationales d'établir de réels signaux envoyés par les prix relatifs. Elle sape l'allocation efficace des ressources et pénalise tous les secteurs de l'économie. Inévitablement, une telle politique bénéficie en outre davantage aux classes moyennes et aisées qu'aux plus défavorisés. Toute réforme de ces pratiques de subventionnement s'avérera toutefois très difficile à mettre en œuvre, car les classes moyennes les considèrent presque comme un droit économique. Il convient, dès lors, qu'un dialogue s'instaure entre les autorités et les citoyens sur les coûts impliqués par de telles pratiques et il pourrait également être essentiel d'introduire ces changements de politique par étapes plutôt que simultanément. Il est également important d'être conscient que les prix des denrées alimentaires augmenteront probablement au cours des prochaines années, en raison de mauvaises conditions de récolte, de politiques agricoles mondiales inadéquates et de l'augmentation de la demande alimentaire en Inde et en Chine. Ces changements auront de profonds effets sur le Moyen-Orient et les autorités de la région devront être prêtes à les affronter.

Les projets d'infrastructure devraient viser à promouvoir une plus grande intégration régionale et des relations commerciales approfondies entre les pays MOAN. Il va de soi qu'une telle intégration relève au final de la région elle-même. Les donateurs internationaux et les acteurs privés devraient prendre conscience des avantages à tirer d'une amélioration des infrastructures intégratrices au niveau international et des dividendes qui lui sont potentiellement associées. Le Conseil de coopération du Golfe se dirige déjà dans cette direction et projette de consacrer 142 milliards de dollars aux infrastructures régionales, dont 79 milliards de dollars destinés à un réseau ferroviaire régional.⁵⁴ Une telle démarche ne

⁵³ The MENA Monitor, "MENA: Facing a New Food Crisis?"

⁵⁴ Malik and Awadallah, "After the Arab Spring: Creating Economic Commons."

représente toutefois qu'une première étape. Le défi ne se limite en effet pas à l'aspect infrastructurel. Les barrières douanières et non douanières doivent également être levées. Le protectionnisme généralisé impose des coûts très élevés aux entreprises de la région MOAN et rend leurs exportations onéreuses et non concurrentielles. La libéralisation et une plus grande intégration au niveau structurel et politique aideront la région à diversifier ses exportations, tant en ce qui concerne l'éventail des produits que celui des partenaires commerciaux. La diversification des marchés renforcera ses économies et les rendra moins vulnérables aux ralentissements, en particulier sur des marchés donnés. Cela s'avère essentiel, car un plus grand degré d'ouverture est une condition sine qua non pour pouvoir jouer un rôle sur les marchés commerciaux mondiaux.

Bien que la création d'emplois constitue une priorité immédiate pour la plupart des pays de la région MOAN, la nécessité de procéder à des réformes structurelles est évidente. Un degré beaucoup plus élevé de transparence et de responsabilisation est indispensable dans des domaines tels que les marchés publics, la gouvernance des entreprises, la gestion budgétaire et les prêts bancaires. Il est essentiel d'allouer un espace beaucoup plus grand au secteur privé, car il représente le seul moyen viable de promouvoir la création d'emplois et la croissance économique à long terme. Une simplification radicale des réglementations qui régissent le secteur privé et un assouplissement du droit du travail et de la réglementation des activités commerciales contribueront à la création d'emplois dans toute la région. Cela exigera également un effort d'intégration des marchés commerciaux et de l'emploi régionaux, afin que les entreprises locales bénéficient de plus grandes économies d'échelle et puissent se livrer à des opérations transfrontalières à faible coût.

A de nombreux égards, la région MOAN exige une transition économique et de gouvernance, qui n'est guère différente de celle qu'ont connue les pays d'Europe centrale et orientale après la fin de la Guerre froide. L'objectif de ce processus doit consister à libérer le potentiel des gens de la région. Des cadres institutionnels et législatifs modernes devront être édifiés dans toute la région, mais il est presque inévitable qu'une forte résistance provienne des forces traditionnelles au sein et en dehors de l'Etat, qui craignent toute modernisation.

Soulignons enfin un point essentiel : la forme que ces réformes revêtiront en fin de compte relève de la prérogative souveraine des peuples de la région. La communauté internationale ne peut dicter la manière dont les réformes doivent se dérouler. Elle peut néanmoins apporter son aide en partageant les expériences et les enseignements tirés de transitions passées. Des organisations telles que la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE bénéficient également d'une expérience et de connaissances considérables sur ces questions et sont en mesure d'apporter un soutien vital et des conseils amicaux. Les parlements et des organisations parlementaires telles que l'Assemblée parlementaire de l'OTAN peuvent eux aussi aider et soutenir leurs homologues dans la région, pour autant que cette assistance soit sollicitée.

Bibliographie

Achy, Lahcen, *Tunisia's Economic Challenges*, The Carnegie Papers (Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Middle East Center, December 2012), http://carnegieendowment.org/files/tunisia_economy.pdf.

Ahmed, Massod, Dominique Guillaume, and Davide Furceri, "Youth Unemployment in the MENA Region: Determinants and Challenges," published in the World Economic Forum's Addressing the 100 Million Youth Challenge – Perspectives on Youth Employment in the Arab World (IMF, External Relations Department, June 2012), <http://www.imf.org/external/np/vc/2012/061312.htm>.

Augier, Patricia, Olivier Cadot, Julien Gourdon, and Mariem Malouche, *Non-tariff measures in the MNA region: Improving governance for competitiveness*, Middle East and North Africa Working Paper Series No.56 (The World Bank, Office of the Chief Economist, August 2012), <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/WP56.pdf>.

Bakr, Amena, "Saudi seeks to calm oil price worries," *Reuters*, 20 March 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/03/20/us-saudi-oil-idUSBRE82J0VQ20120320>.

Biles, Peter, "Report: Arab Spring Upheaval cost \$55 bn," *BBC News*, 14 October 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15303413>.

Byrne, Michael, "What does 2012 hold for the economies of the Arab World," SME Advisor Middle East, 13 March 2012, www.smeadvisor.com/2012/03/what-does-2012-hold-for-the-economies-of-the-arab-world/.

Carli, Maria Rosaria, and Luca Forte, "Economic and Trade Relations between North Africa and the Leading Players in the Mediterranean Basin: What can be Expected after the Arab Spring," Policy Brief (Washington, D.C.: The German Marshall Fund of the United States, March 2012), http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/carli_forte_traderelations_mar12.pdf.

Chapman, D., "The Arab Spring and its Impact on the Libyan Oil Industry," *Wooster*, 16 February 2012, <http://asithappens.spaces.wooster.edu/the-arab-spring-and-its-impact-on-the-libyan-oil-industry>.

Charafeddine, Raed H., "Analysis: Economic Impact of the Arab Spring," *Gulfnews.com*, 24 October 2011, <http://gulfnews.com/business/economy/analysis-economic-impact-of-arab-spring-1.918023>

CNNTURK, "AFAD'dan da kamp açıklaması," *CNNTURK*, 27 August 2012, www4.cnnturk.com/2012/turkiye/08/27/afaddan.da.kamp.aciklamasi/674453.0/.

Dabrowski, Marek, "Egypt: Political Transition vs Economic Challenges," Case Network E-briefs No. 7 (Warszawa, Poland: CASE-Center for Social and Economic Research, June 2011), http://www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/34292976_Ebrief_2011_7_Dabrowski.pdf.

Daragahi, Borzou, "No sign of missing Ben Ali funds one year after he fled uprising," *Financial Times*, 14/15 January 2012.

Diop, Ndiame, and Sofiane Ghali, "Are Jordan and Tunisia's Exports Becoming More Technologically Sophisticated? And Why It Matters," Middle East and North Africa Quick Notes Series No.57 (Washington, D.C.: World Bank, February 2012), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10847>.

Freund, Caroline, and Alberto Portugal-Perez, "Assessing MENA's Trade Agreements," in *The Arab Spring: Implications for Economic Integration*, ed. Michael Gasiorek (London/ Marseille: Centre for Economic Policy Research and Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques, 2013), http://www.voxeu.org/sites/default/files/Arab_Spring.pdf.

Freund, Caroline, Elena Ianchovichina, and Lili Mottaghi, "Eurozone Storm on the Horizon," *The MENA Monitor* No. 1 (The World Bank, Office of the Chief Economist, Middle East and North Africa Region, November 2011), http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENA_MonitorEurozoneStormontheHorizon.pdf.

Gumuchian, Marie-Louise, "Protest-hit Libyan oil terminals reopen: NOC," *Reuters*, 8 July 2012, <http://mobile.reuters.com/article/topNews/idUSBRE86706820120708?irpc=932>.

IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia* (Washington, D.C.: IMF, 14 April 2011), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2011/mcd/eng/pdf/mreo0411.pdf>.

Lalliot, Laurence F., "Morocco: When governance, transparency, integrity, accountability, & public procurement entered the Constitution," *Voices and Views: Middle East & North Africa* (The World Bank, 18 January 2012), <http://menablog.worldbank.org/morocco-when-governance-transparency-integrity-accountability-public-procurement-entered-constitutio>.

L'Hotellerie-Fallois, Pilar, Luis Orgaz, and Pedro del Río, "Challenges for the Financial Systems and Monetary Policy Regimes in Southern Mediterranean Countries after the Crisis," ARI 13 (Bank of Spain, Associate Directorate General of International Affairs, 13 March 2012), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari13-2012.

MacFarlane, Isla, "US sanctions costing Iran \$5 billion a month," *CPI Financial*, 13 September 2012, <http://www.cpifinancial.net/news/post/15679/us-sanctions-costing-iran-5-billion-a-month>.

Malik, Adeel, and Bassem Awadallah, "After the Arab Spring: Creating Economic Commons," *Middle East Insights* 52, 9 February 2012, <http://www.mei.nus.edu.sg/publications/after-the-arab-spring-creating-economic-commons>.

Nugudy Newsletter, "Arab Spring Revolutions Cost \$100 Billion," *Nugudy Newsletter*, 22 February 2012, http://english.nuqudy.com/North_Africa/Arab_Spring_Revolut-1009.

Oxford Business Group, *The Report: Morocco 2012*, The Inside Edge (Oxford Business Group, 2012).

Pfeiffer, Tom, "Analysis: Policy paralysis in Egypt as economic crisis mounts," *Reuters*, 23 November 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/11/23/us-egypt-elections-economy-idUSTRE7AM1C320111123>.

Saleh, Heba, "IMF and Cairo hold talks on \$3.2 billion loan facility," *Financial Times*, 19 March 2012.

Sampson, P., "Oil prices steady ahead of Federal Reserve meeting," *The Boston Globe*, 12 September 2012.

Spencer, C., "Reform, Round 2," *Prospect*, 22 August 2012.

Stack, Liam, "Pressed by Unrest and Money Woes, Egypt Accepts I.M.F. Loan," *New York Times*, 19 February 2012, http://www.nytimes.com/2012/02/20/world/middleeast/egypt-announces-imf-loan.html?_r=0.

The Economist, "Food and the Arab Spring: Let them eat baklava," *The Economist*, 17 May 2012, <http://www.economist.com/node/21550328>.

The Global Competitiveness Index 2011-2012 rankings. (n.d.). http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_CompetitivenessIndexRanking_2011-12.pdf

The MENA Monitor, "MENA: Facing a New Food Crisis?," *The MENA Monitor* No.2 (August 2012), <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/MENAMonitorAugust23.pdf>.

The Telegraph, "EU adopts new sanctions on Syria's top brass," *The Telegraph*, 23 January 2012, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/9032231/EU-adopts-new-sanctions-on-Syrias-top-brass.html>.

UNDP, *Arab Human Development Report 2009: Challenges to Human Security in the Arab Countries* (UNDP, 2002, 2009).

U.S. State Department, "Background Note: Yemen, U.S. Relations With Yemen" (U.S. State Department, Bureau of Near Eastern Affairs, 28 August 2013), <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35836.htm>.

Wilson, Scott, "As Arab world evolves, U.S. pursues uneasy alignments," *The Washington Post*, 15 September 2012, www.washingtonpost.com/politics/decision2012/us-tries-to-define-relations-with-evolving-arab-world/2012/09/14/c3bff286-fe80-11e1-b153-218509a954e1_story.html.

Annexe VI – Rapport spécial

Les flux migratoires en Méditerranée : nouvelles tendances et nouveaux défis

Vitalino Canas – Rapporteur spécial

Introduction

Située à la croisée de trois continents, la Méditerranée est le théâtre de déplacements massifs de population depuis l'aube de la civilisation. A l'époque moderne, ce flux n'a guère varié : des hommes et des femmes d'Afrique et d'Asie, en quête d'une vie meilleure ou pour échapper à l'oppression, partent à destination de pays européens développés sur le plan économique et plus démocratiques. Si les migrations contribuent largement au bien-être économique de l'Europe, elles pèsent aussi sur les modèles culturels et les structures figées de la société. Les moyens de faire face à la migration, qui font débat depuis des décennies en Europe, occupent une place de plus en plus grande au sein des politiques nationales. Selon les experts, la migration en provenance de la région MOAN (Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord) tenait pour l'essentiel aux mêmes facteurs que ceux à l'origine du printemps arabe – chômage des jeunes, manque de perspectives pour les personnes disposant d'une formation poussée, ainsi que la corruption et l'injustice.¹ Partir vers l'Europe ou descendre dans la rue – telle était l'alternative pour nombre de personnes de la région.

Les événements qui ont ébranlé le monde arabe en 2011 ont replacé la question des mouvements de population au centre des préoccupations. Des images choquantes de milliers d'Africains arrivant à Malte et sur l'île italienne de Lampedusa à bord de bateaux de fortune, bienheureux d'avoir survécu à d'effroyables traversées, sans parler des centaines, voire des milliers d'hommes et de femmes qui ont péri sans jamais atteindre les côtes européennes, ont propulsé cette question au premier rang des priorités européennes. La manière dont ce problème a été traité suscite également des questions de fond sur la solidarité et l'unité de l'Europe et sur la valeur du droit de circuler librement. Cette crise est toujours d'actualité dans la région de la Méditerranée occidentale, des milliers de personnes fuyant les atrocités de la guerre civile en Syrie.

Si la question des migrations et des réfugiés ne relève pas de la mission de l'OTAN, l'Alliance a été mentionnée dans le cadre de la crise des réfugiés en Méditerranée : certains observateurs font valoir que la mission qui incombe à l'OTAN de protéger les civils en Libye

¹ Philippe Fargues and Christine Fandrich, *Migration after the Arab Spring*, MPC Research Report 2012/09 (Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Migration Policy Centre, 2012), www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf.

pourrait également impliquer la protection des « boat people ». Des représentants de l'OTAN ont déclaré que les navires de l'Alliance qui participent à l'opération maritime anti-terroriste en Méditerranée – Active Endeavour – sont également liés par l'accord SOLAS (sauvegarde de la vie humaine en mer), ce qui signifie qu'ils sont prêts à porter secours à quiconque est en détresse en mer, y compris des réfugiés. Dans le cadre de cette opération OTAN, plus de 600 personnes en détresse en mer ont été secourues par des moyens maritimes de l'OTAN.

Ce rapport a pour but d'analyser l'ampleur du problème des migrations dans le contexte des soulèvements arabes, d'identifier les incidences possibles sur le plan de la sécurité nationale et d'examiner diverses solutions à ce problème complexe. Selon le rapporteur, le rapport du séminaire du GSM (Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient), qui doit se dérouler en octobre 2012 en Sicile, complètera utilement les conclusions de ce rapport.

Dans le cadre du présent rapport, il est par ailleurs utile de saisir les nuances entre plusieurs concepts clés, en se fondant sur la terminologie de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et celle du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR). Le terme migrant s'entend de tout individu qui réside dans un pays étranger depuis plus d'un an, quelles que soient les causes pour lesquelles il a émigré et les moyens utilisés pour ce faire. La migration peut être régulière (en conformité avec les lois sur la migration du pays d'origine, du pays de transit et du pays de destination) ou irrégulière (mouvement qui a lieu en dehors du cadre légal ; le terme « irrégulière » est préférable à « illégale », qui a une connotation criminelle et morale). L'expression migration illégale est souvent réservée aux cas qui impliquent des réseaux criminels de passeurs et de trafiquants. Trafic illicite de personnes se réfère habituellement aux cas où les migrants choisissent de partir et paient des passeurs à cette fin, tandis que dans le cas de trafic d'êtres humains, les criminels ont un pouvoir sur leurs « clients ». Les migrants n'ont rien à voir avec les réfugiés : alors que les premiers quittent leur pays de leur plein gré en quête d'une vie meilleure, les deuxièmes sont contraints de fuir car leur vie, leur sécurité ou leur liberté sont menacées par des conflits ou parce qu'ils font l'objet de persécutions ou de discriminations d'ordre politique, ethnique ou racial. Pour autant, si les migrants et les réfugiés relèvent d'instruments juridiques internationaux différents, ils utilisent souvent les mêmes moyens et les mêmes réseaux de transport, et il est parfois compliqué de différencier ces deux groupes. Les demandeurs d'asile, qui prétendent être des réfugiés, attendent que leur demande soit approuvée ou rejetée par les services chargés d'accorder l'asile dans les pays d'accueil. Enfin, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (IDP) sont une catégorie d'individus qui ont été contraints de quitter leur foyer en raison d'un conflit, de violations massives des droits humains ou de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, et qui n'ont pas franchi les frontières internationalement reconnues d'un Etat.

Le printemps arabe et les « boat people »

Le contexte mondial

Si la crise des « boat people » à Malte et sur l'île de Lampedusa a suscité l'attention du public en Europe, il convient de la replacer dans une perspective mondiale. La tendance générale ces dernières années est à une forte poussée migratoire. D'après l'OIM, en 2010, le

nombre de migrants dans le monde a atteint 214 millions ; 30 à 50 millions d'entre eux sont des « migrants irréguliers ». Selon les estimations du HCR, il y a environ 44 millions de réfugiés dans le monde entier, soit le nombre le plus élevé des deux dernières décennies. Autre facteur préoccupant : le recul du nombre de rapatriements librement consentis. En 2010, moins de 200 000 réfugiés ont choisi de rentrer chez eux, niveau inférieur à la moyenne annuelle d'un peu plus d'un million pour les deux dernières décennies.

Certaines régions du monde subissent des mouvements de population d'une ampleur catastrophique. Par exemple, en raison de la sécheresse et des conflits qui sévissent depuis des décennies en Somalie, environ 900 000 Somaliens ont fui leur pays, tandis que 1,5 million relèvent du statut de personnes déplacées dans leur propre pays. En conséquence, un Somalien sur trois, en 2011, avait le statut de personne déplacée à l'extérieur de son pays ou de personne déplacée à l'intérieur de son pays.

La grande majorité des réfugiés n'arrive jamais en Europe ou dans d'autres pays riches ; en revanche, quelques pays en développement se voient imposer la charge énorme d'accueillir les réfugiés. Par exemple, quelque 700 000 personnes ont fui la Libye par voie terrestre vers l'Égypte et la Tunisie voisines, et seulement 1 à 2 % d'entre eux ont fini par arriver en Europe.² Durant la guerre civile libyenne, les travailleurs étrangers qui forment une communauté non négligeable (environ 1/5 de la population), craignant pour leur sécurité, ont choisi en grande partie de fuir pour rentrer dans leurs pays d'origine et non en Europe. Le plus vaste camp de réfugiés au monde, Dadaab, situé au Kenya, accueille plus de 450 000 personnes, soit cinq fois ce qu'il est censé contenir. D'après Antonio Guterres, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, 85 % des réfugiés vivent dans des pays en développement ; chaque année, l'Afrique du Sud reçoit, à elle seule, autant de demandeurs d'asile que l'Union européenne tout entière.³ Si l'Italie a dû accueillir 61 000 « boat people » en 2011, le Yémen a reçu la même année 103 000 personnes arrivées en bateau de Somalie.

A noter également que les pays d'Afrique du Nord, grands pourvoyeurs de migrants vers l'Europe, reçoivent eux-mêmes des migrants en provenance de l'Afrique subsaharienne. Pour leurs voisins méridionaux, les pays arabes sont considérés comme assez prospères et relativement stables, particulièrement face à l'insécurité croissante qui règne au Sahel. La Libye, pays d'immigration pour l'essentiel, attire des travailleurs qui viennent non seulement de l'Afrique subsaharienne mais aussi de pays arabes voisins.

Crise migratoire en méditerranée en 2011

Cela dit, 2011 a été une année particulière et éprouvante pour la région méditerranéenne, surtout en raison de l'explosion soudaine du nombre de demandeurs d'asile par rapport aux années précédentes. L'Italie, comme déjà signalé, a reçu 61 000 personnes d'Afrique du Nord, contre 4 000 en 2010. La minuscule île de Malte a vu débarquer 1 574 migrants irréguliers, contre seulement 28 en 2010. Les frontières de la Grèce ont été franchies par quel-

² Barbara Lewis, "U.N. says 10 percent fatality for Libya sea migrants," *Reuters*, 13 May 2011, <http://uk.reuters.com/article/2011/05/13/us-libya-migrants-idUSTRE74C35N20110513>.

³ António Guterres, "Opening Statement by United Nations High Commissioner for Refugees, to the 62nd Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (Geneva: UNHCR, 3 October 2011), <http://www.unhcr.org/4e89a67b9.html>.

que 56 000 migrants irréguliers (cas particulier toutefois car la plupart d'entre eux sont arrivés par voie terrestre et leurs motivations n'étaient pas nécessairement liées au printemps arabe). L'Espagne a également connu une augmentation nette des arrivées en provenance de l'Afrique du Nord et de l'Ouest – de 3 600 en 2010 à 5 500 en 2011. Au cours de la même période, le nombre de migrants irréguliers appréhendés par les autorités turques a également considérablement augmenté, passant de 32 667 en 2010 à 44 415 en 2011. A noter toutefois que les schémas propres à la migration régulière n'ont guère été modifiés par le printemps arabe.

Certes, ce niveau de migration irrégulière n'est pas sans précédent : avant les quelques années durant lesquelles la migration a reculé, certains des pays européens du bassin méditerranéen ont été confrontés à des chiffres similaires, voire supérieurs. En 2006, par exemple, Malte recevait environ 1 800 personnes et l'Espagne pas moins de 32 000. Quant à l'Italie, les chiffres de 2011 sont de loin les plus élevés par rapport aux années précédentes, mais en 2008, par exemple, ils étaient aussi relativement hauts : 38 000 migrants irréguliers en provenance de l'Afrique du Nord. Quoi qu'il en soit, la raison pour laquelle la crise des « boat people » de 2011 a été particulièrement éprouvante tient au fait que la plupart des réfugiés sont arrivés dans un laps de temps très court, à savoir sur quelques mois seulement en début d'année lorsque le soulèvement était à son point culminant. Trois bateaux seulement sont arrivés entre la mi-août et la fin de l'année 2011, les nouveaux gouvernements en place en Tunisie, en Egypte et en Libye ayant réussi à remettre un peu d'ordre dans leur pays.

Selon les estimations, en raison des troubles, quelque 60 000 personnes d'Afrique du Nord se sont embarquées à destination de l'Europe au cours des six premiers mois de 2011. A peu près 56 000 ont atterri en Italie, environ 2 500 ont atteint les côtes de Malte et de la Grèce et, de manière échelonnée, au moins 1 600 personnes auraient péri durant la traversée.⁴

Les « boat people » ne forment pas un groupe homogène. La moitié environ est tunisienne, le reste venant d'autres parties d'Afrique du Nord. Selon l'agence européenne pour la gestion des frontières extérieures Frontex, la plupart d'entre eux étaient des migrants plutôt que des réfugiés. Le nombre de personnes souhaitant émigrer augmentait au fil des ans et le printemps arabe leur en a donné l'occasion car les côtes n'étaient plus contrôlées et le maintien de l'ordre n'était plus assuré. Qui plus est, les conditions climatiques paraissaient alors favorables, tandis que la proximité géographique de Lampedusa a séduit de nombreux Tunisiens. Il s'agissait, pour la majorité d'entre eux, de jeunes hommes célibataires qui voulaient trouver un travail dans l'Union européenne, notamment dans les secteurs peu qualifiés comme l'agriculture ou la construction. Ainsi, la progression de la migration irrégulière en provenance de Tunisie au cours du premier trimestre 2011 tient davantage aux occasions propices de traverser la frontière qu'aux révolutions en tant que telles.

Le cas de la Libye est différent. Notamment durant la période avril-mai 2011, nombre de ceux qui ont atteint le littoral italien ont déclaré que des gardes armés les avaient contraints de monter à bord de bateaux, sans doute à la suite de la promesse faite par Kadhafi de

⁴ UNHCR, "Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011," Briefing Notes (Geneva: UNHCR, 31 January 2012), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4f27e01f9&query=mediterranean>.

« faire déferler une vague sans précédent d'immigration clandestine » sur l'Europe. Les passagers manœuvraient eux-mêmes les bateaux. La majorité des réfugiés en provenance de Libye étaient des étrangers, le plus souvent des subsahariens qui cherchent du travail. Le manque de nourriture, l'absence de toilettes, les violences et les actes de torture infligés par certains éléments criminels qui se trouvaient à bord ont transformé ces traversées en véritables cauchemars où l'horreur le disputait à l'humiliation, notamment pour les femmes et les enfants qui étaient à bord. Plus de 25 000 personnes seraient arrivées en Italie en provenance de Libye, entre avril et août 2011.⁵

L'afflux massif et soudain de Nord-Africains au début de l'année 2011 a provoqué une crise humanitaire grave sur Lampedusa ainsi qu'à Malte. A un moment donné, on comptait plus de 10 000 migrants et réfugiés à Lampedusa : 3 000 d'entre eux étaient accueillis tant bien que mal dans un centre de détention prévu pour 800 personnes, tandis que le reste était parqué dans un autre endroit de l'île, dans des conditions véritablement dégradantes, avec très peu d'eau et de nourriture. (Il reste aujourd'hui très peu de réfugiés à Lampedusa : tous les nouveaux arrivants sont rapidement pris en charge et envoyés dans d'autres centres de détention en Italie).⁶

Les autorités italiennes ont demandé, dès février 2011, l'aide de l'Union européenne. Frontex a immédiatement déclenché l'opération conjointe « Hermes » le long des îles pélagiques italiennes et de la Sardaigne, et certains Etats membres de l'Union européenne ont fourni des moyens ainsi que des experts chargés de debriefier les migrants. Cela étant, l'Italie et Malte ont été déçues du peu de soutien reçu. Estimant que sa part du fardeau était disproportionnée, l'Italie a renvoyé plus de la moitié des migrants tunisiens en Tunisie et, pour ceux qui restaient, a délivré des visas temporaires Schengen, qui leur donnait le droit de se rendre presque partout en Europe.

La décision de délivrer des visas Schengen, peu appréciée par d'autres pays européens, notamment la France, destination naturelle pour les Tunisiens en raison des liens historiques et linguistiques entre les deux pays, a provoqué une grave crise de la solidarité au sein de l'Europe.

Le couloir Sud-Est

La voie Sud-Est via la Turquie et la Grèce, l'une des plus naturelles, est communément empruntée par les migrants pour se rendre dans le reste de l'Europe. En raison des mesures bilatérales et multilatérales prises ces dernières années pour porter un coup d'arrêt aux routes du centre et de l'ouest de la Méditerranée, la région de l'Evros, située à la frontière gréco-turque, est devenue de loin le principal point d'entrée, représentant, en 2010, plus de 80 % de toutes les entrées irrégulières dans l'Union européenne. En 2011, la frontière a été franchie de manière clandestine par quelque 55 000 personnes. Le gouvernement grec, avec ses ressources financières limitées et ses pratiques en matière d'asile largement critiquées, est confronté à un véritable dilemme, compte tenu de ses obligations au titre du 'Règlement Dublin II'. Ce règlement stipule qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'entrée sur le

⁵ OCDE, *International Migration Outlook 2012* (Paris: OCDE, 2012), <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11324.pdf>.

⁶ Barbie L. Nadeau, "Exodus: Thousands of Refugees Fleeing North Africa," *Newsweek*, 12 June 2011, <http://www.newsweek.com/thousands-refugees-fleeing-north-africa-67829>.

territoire européen de garantir les droits des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile et de répondre à leurs besoins. Ce qui signifie que les migrants entrés clandestinement dans l'Union européenne par la Grèce et qui ont atteint ensuite un autre Etat membre européen, doivent être renvoyés en Grèce. Cela dit, certains Etats membres européens – dont la Finlande, la Suède et l'Allemagne – ont refusé de le faire, invoquant les lacunes du système d'asile grec. En janvier 2011, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé que la Belgique n'aurait pas dû renvoyer un demandeur d'asile afghan en Grèce, le pays où il était entré, dès lors que ce dernier n'était pas en mesure d'assurer un traitement convenable de sa demande.⁷

A noter, toutefois, que depuis 2010 la Grèce a déployé des efforts importants pour améliorer son système d'asile et celui de la gestion des migrants irréguliers. Des centres de premier accueil ont été créés pour accueillir les migrants irréguliers, pour orienter les demandeurs d'asile vers des services d'asile régionaux et pour apporter une aide aux personnes les plus vulnérables, dont les femmes avec des enfants et les victimes de trafic. Le gouvernement grec a, par ailleurs, mis en place de nouvelles politiques ambitieuses visant à encourager l'intégration des migrants.⁸ La coopération entre les autorités turques et grecques dans la région frontalière s'est intensifiée ces deux dernières années. Plus d'une douzaine de réunions ont eu lieu entre les autorités centrales et locales des deux pays et un service permanent de mise en commun des informations a été établi. Récemment, les forces terrestres turques ont désigné des contacts pour coopérer plus efficacement avec les autorités grecques afin d'endiguer les passages clandestins dans la région d'Evros.

Au cours de la même période, le commandement turc des garde-côtes a pris de nouvelles mesures pour lutter contre les flux migratoires irréguliers vers la mer Egée. En conséquence du renforcement des services de surveillance côtière, les migrations irrégulières vers la mer Egée ont reculé d'environ 70 % en 2011.

Le printemps arabe pourrait également mettre à rude épreuve le couloir Sud-Est, la guerre civile violente qui sévit poussant des dizaines de milliers de gens à fuir leur foyer. Au sein de la communauté euro-atlantique, la Turquie en particulier est confrontée au problème de l'afflux de réfugiés syriens. Depuis avril 2011, moment où les hostilités ont éclaté en Syrie, des milliers de personnes ont fui vers la Turquie voisine. A l'heure actuelle, environ 50 000 réfugiés syriens sont enregistrés dans les camps de réfugiés en Turquie, et ce chiffre augmente de jour en jour. Selon les informations obtenues, plus de 10 000 ressortissants syriens aisés qui ne souhaitent pas rester dans des camps de réfugiés ont également décidé de rester en Turquie. Les autorités turques ont réagi sans attendre et ont accueilli les réfugiés dans des centres de détention dans la région de Hatay, le long de la frontière syrienne. Fait important : 72 % de l'ensemble des réfugiés syriens en Turquie sont des femmes et des enfants.

⁷ Paul McDonough and Evangelia (Lilian) Tsourdi, *Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece*, Research Paper No. 231 (Geneva: UNHCR, January 2012), www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4f269d5f9&query=lampedusa.

⁸ Anna Triandafyllidou, "Greece: How a State in Crisis Manages its Migration Crisis?" (Paris: IFRI Center for Migrations and Citizenship, March 2012), http://www.ifri.org/downloads/notemcatrian_dafyllidou.pdf.

La plupart des Syriens qui ont fui en Turquie sont des réfugiés à proprement parler, expulsés de leurs foyers, contre leur gré, par l'armée syrienne ou par la flambée des prix des produits alimentaires due à la dévaluation de la livre syrienne. Il est probable qu'ils retourneront chez eux dès que la situation en Syrie s'améliorera, si toutefois ils ont encore un foyer qui les attend.

A la date où ce rapport est rédigé, la crise des réfugiés syriens est devenue un problème humanitaire énorme. D'après le HCR, au mois d'août 2012, plus de 170 000 Syriens étaient officiellement enregistrés en tant que réfugiés dans des pays voisins, des centaines, voire des milliers de personnes franchissant tous les jours la frontière. Toutefois, à titre officieux, ce chiffre est beaucoup plus élevé : nombre de réfugiés refusent de s'enregistrer de peur que les membres de leur famille restés en Syrie ne fassent l'objet de représailles. C'est notamment le cas au Liban où les réfugiés craignent que le gouvernement libanais ne communique leurs données personnelles à Damas. En Jordanie, environ 47 000 réfugiés seulement sont enregistrés officiellement, alors que le porte-parole du gouvernement a annoncé que pas moins de 150 000 Syriens ont cherché refuge en Jordanie depuis le début de 2011. A noter que la communauté euro-atlantique, une fois de plus, ne doit faire face qu'à une petite partie des réfugiés syriens – la majorité d'entre eux cherchent refuge et protection dans les pays voisins, le Liban et la Jordanie. De plus, les réfugiés syriens pour la plupart n'ont guère cherché à se rendre dans la zone de l'UE : selon ce qui a été constaté, d'octobre à décembre 2011, seulement 578 Syriens ont cherché à pénétrer dans l'espace européen ; 82 % essayant de franchir la frontière grecque.⁹

En mars 2012, les Nations unies ont lancé un appel pour obtenir 84 millions de dollars d'aide en faveur des réfugiés syriens en Jordanie, au Liban, en Turquie et en Iraq. Cette somme se fonde sur l'estimation selon laquelle il faudra venir en aide et porter secours à quelque 100 000 personnes dans les six mois à venir. Les fonds seront utilisés par le HCR et d'autres organismes internationaux pour veiller à ce que les Syriens et autres réfugiés aient accès aux pays voisins et pour répondre aux besoins essentiels des réfugiés, avec une attention particulière aux plus vulnérables. En août 2012, les Etats-Unis ont annoncé qu'ils accorderont 12 millions de dollars supplémentaires aux organisations qui aident les civils syriens, et aux pays qui accueillent des réfugiés syriens – le montant total de l'aide américaine aux Syriens atteignant 76 millions de dollars. Les autorités turques qui estiment que le coût des camps avoisine les 167 millions de dollars sollicitent, depuis juin 2012, l'aide internationale. Outre les Etats-Unis, plusieurs autres pays membres de l'OTAN, dont la Croatie, la France, la Hongrie et la Norvège, répondant à l'appel lancé par la Turquie, ont fourni une aide financière et matérielle et ont envoyé des tentes, des draps, des couvertures et des batteries de cuisine aux camps de réfugiés. L'aide fournie par les pays membres de l'OTAN et leurs pays partenaires est coordonnée par le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC).

Une aide aux réfugiés syriens est également fournie par des acteurs internationaux et non-gouvernementaux. Selon des estimations datant de juin 2012, le HCR a fourni une aide à environ deux tiers des 115 000 réfugiés, le tiers restant étant aidé par les pays d'accueil,

⁹ Fargues and Fandrich, *Migration after the Arab Spring*.

des ONG et des communautés locales. La contribution des ONG, principalement islamistes, est particulièrement importante au Liban.¹⁰

L'antagonisme croissant entre Ankara et Damas tient aux problèmes de sécurité qui résultent sans doute plus directement du flux de réfugiés en provenance de Syrie. La Turquie a modifié ses règles d'engagement militaire après qu'un avion turc a été abattu par la Syrie. Selon ces nouvelles règles d'engagement, « tout élément militaire qui constitue un risque pour la sécurité et qui approche de la frontière turque en provenance de Syrie, représentant un danger et un risque pour la sécurité [...] est considéré comme une menace et comme une cible militaire ». Depuis l'escalade des combats en Syrie, les forces syriennes ont abattu à plusieurs reprises des réfugiés qui s'enfuyaient – les balles atteignant parfois les camps de réfugiés du côté turc. Reste encore à voir comme la Turquie réagira si de tels incidents se reproduisent.

Réponses au niveau national

Malgré l'existence de plusieurs initiatives, organisations et structures européennes et internationales en la matière, les mécanismes de gestion des migrations et de contrôle des frontières au niveau national ainsi que les accords bilatéraux entre pays d'origine et pays destinataires demeurent au cœur des stratégies nationales destinées à résoudre les problèmes de migration irrégulière.

Les pays d'Afrique du Nord n'ont pas très envie de conclure des accords qui leur demandent de renforcer les mécanismes de contrôle aux frontières. La migration n'est pas vue comme une priorité essentielle, notamment au lendemain du printemps arabe alors que les nouveaux gouvernements doivent résoudre des problèmes urgents d'ordre économique, politique et de sécurité. De plus, on estime généralement dans ces pays que la migration peut contribuer à faire face à certains problèmes économiques, comme le chômage. Les pays de la région MOAN, étant des territoires de transit pour les migrants subsahariens qui se rendent en Europe, sont particulièrement peu disposés à signer des accords de réadmission avec les pays de l'Union européenne. Comme l'explique un haut responsable marocain : « pourquoi un pays comme le Maroc, le dernier arrêt avant 'l'Eldorado européen' assumerait-il l'entière responsabilité ? ». ¹¹ Par conséquent, les pays les plus touchés par les migrations clandestines en provenance d'Afrique du Nord, dont l'Italie, la France et l'Espagne, ont dû offrir des primes importantes afin de signer des accords bilatéraux avec la Tunisie, l'Égypte, la Libye et d'autres pays de la région. Les accords conclus avant le printemps arabe ont été effectivement très efficaces pour endiguer la migration irrégulière, notamment grâce aux mécanismes renforcés de contrôle des frontières et à la pratique de la réadmission. Par exemple, l'accord de 2008 entre Rome et Tripoli a réduit, en l'espace d'un an, la migration irrégulière vers l'Italie de plus de 36 000 à 9 500 personnes.

Le réveil arabe a profondément modifié la politique de l'Occident envers la région : l'approche de *realpolitik* qui dominait jusqu'alors a été abandonnée au profit d'une importance accrue accordée aux valeurs des droits humains et de la démocratie. Pour autant, s'agissant de la migration irrégulière, le changement est beaucoup moins évident. En fait,

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

les nouveaux gouvernements provisoires en Tunisie, en Egypte et en Libye ont décidé d'honorer les engagements de leurs prédécesseurs visant à endiguer la migration, et plusieurs nouveaux accords ont été signés au cours de l'année 2011. Les accords conclus par l'Italie avec la Tunisie, la Libye et l'Egypte ont mis fin, pratiquement du jour au lendemain, aux arrivées de nouveaux migrants en provenance de ces pays, tandis que ceux arrivés en Italie début 2011 ont été, pour la plupart, rapatriés. Le dispositif proposé par l'Italie à la Tunisie offrait quelque 200 millions d'euros sous forme d'aide et de crédit.¹² La France et son partenaire de longue date, la Tunisie, ont convenu de poursuivre la pratique en vigueur : la France offre à la Tunisie un programme d'aide, une assistance pour former les gardes-côtes et recrute légalement un certain nombre de travailleurs tunisiens en échange d'un contrôle plus stricte des frontières et de la réadmission de ceux arrivés en France ou qui y sont restés de manière illégale. Cela dit, en février 2012, la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg a rendu une décision critiquant l'accord de 2008 entre Rome et Tripoli au titre de sa clause autorisant l'Italie à refouler un groupe de Somaliens et d'Erythréens vers la Libye, un pays où les droits humains étaient alors foulés au pied. Cette décision de la Cour pourrait peser sur les accords de même type passés entre pays européens et nord-africains.

Les pays européens du bassin méditerranéen font valoir que de tels accords sont nécessaires vu le manque de solidarité de l'UE envers ces questions, une charge disproportionnée pesant sur les pays frontaliers. Le ministre italien de l'Intérieur, Roberto Maroni, déplorant le manque d'empressement manifesté par l'Europe pour aider l'Italie en proie à la crise de Lampedusa, a même suggéré que l'Italie se porterait mieux si elle se retirait de l'UE. Pour réduire la pression migratoire sur Lampedusa, le gouvernement italien a délivré des visas temporaires à des Nord-Africains installés sur l'île, ce qui les autorise à se déplacer librement dans l'ensemble de l'espace Schengen.

Cette décision a suscité de vives tensions parmi les Etats membres de l'UE. Le Danemark, l'Autriche, les Pays-Bas et même les provinces allemandes de la Bavière et de la Hesse ont déclaré qu'ils pourraient installer des postes frontières, alors que la France organise des patrouilles le long de sa frontière avec l'Italie. La viabilité de l'Accord de Schengen est remise en question.¹³ Finalement, l'UE autorise, en guise de compromis, la « réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de situation véritablement critique, lorsqu'un Etat membre n'est plus en mesure de respecter ses obligations au titre des règles de Schengen » (déclaration du Conseil européen).

Pour autant et malgré ces différends, la coopération sur le plan pratique entre les pays européens du bassin méditerranéen est relativement efficace. Par exemple, en avril 2011, la France et l'Italie ont organisé des patrouilles conjointes aériennes et navales au large de la côte tunisienne. Des accords de coopération pratique existent également entre l'Italie et

¹² Sergio Carrera, Leonhard den Hertog, and Joanna Parkin, "EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?" *MEDPRO Technical Papers* No. 15 (CEPS, August 2012), <http://ceps.be/book/eu-migration-policy-wake-arab-spring-what-prospects-eu-southern-mediterranean-relations>.

¹³ The Economist, "The next European crisis: boat people," *The Economist Online*, 11 April 2011, http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2011/04/north_african_migration.

Malte, même si des différends relatifs aux domaines de compétence et au partage équitable des charges en ralentissent l'application.¹⁴

Si, conformément au droit international, les migrants peuvent être rapatriés, ceux considérés comme réfugiés – parmi les « boat people », ce terme s'applique principalement aux personnes qui ont fui la Libye – nécessitent un niveau de protection et de soutien plus élevé. Il convient de saluer à cet égard certains efforts déployés au niveau bilatéral. Ainsi, à ce jour, les Etats-Unis ont fourni une aide d'au moins 26,5 millions de dollars pour les réfugiés libyens, ont assoupli les restrictions en matière de visa pour les étudiants libyens qui font leurs études aux Etats-Unis, et ont autorisé des transports aériens militaires et civils pour les populations réfugiées à destination d'autres pays.¹⁵ Huit pays européens – Norvège, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Irlande, Portugal et Suède – ont proposé d'aider à la réinstallation de 700 réfugiés libyens se trouvant actuellement dans des camps en Egypte et en Tunisie. Le Royaume-Uni, quant à lui, signale avoir fourni des abris de secours et autres matériels humanitaires essentiels aux personnes victimes du conflit en Libye. Pour autant, le gouvernement britannique n'est pas disposé à accueillir des réfugiés libyens sur son territoire et pense « qu'il vaut mieux traiter les questions humanitaires et de réfugiés au niveau de la région d'origine, ou des demandeurs d'asile réclamant une protection dans le premier pays sûr qu'ils atteignent ».¹⁶

Selon les organisations des droits humains travaillant dans le domaine des migrations et des réfugiés, il est possible de faire beaucoup plus pour aider ceux qui ont été contraints de quitter leurs foyers en raison des troubles qui secouent la région MOAN. Le HCR déplore la « réticence » des pays européens à accepter davantage de réfugiés en provenance de Libye.¹⁷ Cecilia Malmström, la commissaire européenne aux Affaires intérieures, a critiqué les Etats membres de l'UE en déclarant qu'aucun d'entre eux « n'a pris une quelconque mesure concrète pour offrir un refuge sur son territoire à ceux qui ont besoin d'une protection internationale [...]. Donc, au lieu de tendre une main secourable et fournir une protection, les Etats membres de l'UE ont adopté une attitude de repli sur soi où la sécurité devient la préoccupation prioritaire ».¹⁸ Cette attitude n'est pas surprenante dans un contexte où le sentiment d'anti-immigration va grandissant et où des partis qui réclament un durcissement de la politique d'immigration jouissent d'une popularité croissante. Les efforts accomplis au ni-

¹⁴ Emanuela Paoletti, *Migrations and Revolutions. Reflections on the Recent Events in North Africa from an International Relations Perspective* (Paris: IFRI Center for Migrations and Citizenship, October 2011), <http://www.ifri.org/downloads/notecmcepaletti.pdf>.

¹⁵ Chris Ulack, "The Arab Spring's looming refugee crisis," *Foreign Policy*, 23 June 2011, http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2011/06/23/the_arab_spring_s_looming_refugee_crisis.

¹⁶ BBC, "Libya conflict: Europe failing Libya's refugees – Amnesty," *BBC News*, 19 September 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14977155>.

¹⁷ William Wheeler and Ayman Oghanna, "After Liberation, Nowhere to Run," *The New York Times/International Herald Tribune*, Sunday Review, http://www.nytimes.com/2011/10/30/opinion/sunday/libyas-forgotten-refugees.html?_r=2&pagewanted=all.

¹⁸ Cecilia Malmström, "Responding to the Arab Spring and rising populism: The challenges of building a European migration and asylum policy," Conférence donnée à Harvard University's Minda de Gunzburg Center for European Studies, Europa Presse Releases RAPID, 30 avril 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/312&type=HTML>.

veau national pour aider les réfugiés sont une bonne chose mais ne sont pas suffisants : il est essentiel que les mécanismes multilatéraux jouent un rôle plus important.

Réponses multinationales a la migration irrégulière

L'Union Européenne et ses institutions

L'Union européenne, dotée de vastes ressources financières et institutionnelles, peut jouer un rôle moteur pour faire face, sur le plan stratégique, au problème de la migration, ainsi qu'aux situations d'urgence liées aux mouvements de population comme la crise des « boat people » en 2011. La Commission européenne, depuis 2005, a dépensé quelque 800 millions d'euros dans le cadre d'environ 300 projets liés à la migration dans des pays non membres de l'UE. Adoptant envers la région MOAN une approche davantage fondée sur les valeurs, ce qu'il est convenu d'appeler le principe du « plus pour plus » promet un soutien plus important aux pays qui sont disposés à aller plus loin et plus vite en matière de réformes démocratiques. La Commission européenne a offert un soutien dans le domaine de la gestion des migrations, grâce à des « partenariats pour la mobilité » sur mesure, dans le cadre du Partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée, lancé le 8 mars 2011, par le président José Manuel Barroso. Il a ensuite été complété par l'adoption de la nouvelle Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, davantage axée sur la migration légale, les droits humains et la promotion du développement.¹⁹ Si l'Union européenne attend des pays d'Afrique du Nord qu'ils renforcent leurs moyens de gestion des frontières, elle prend également des mesures en faveur d'une immigration rationnelle et raisonnable vers les pays de l'Union européenne et apporte une aide importante à la société civile, au développement d'institutions démocratiques, du corps judiciaire, de l'économie, d'une presse libre et du système d'éducation de ces pays. L'UE a consacré 130 millions d'euros à des projets dans ces domaines en Tunisie, 152 millions et 100 millions d'euros pour la création d'emplois et l'économie verte en Egypte.²⁰ La décision de l'UE d'offrir un plus grand nombre de bourses d'études universitaires et d'échanges via le programme Erasmus Mundus est une très bonne chose. En décembre 2011, l'UE a également lancé un programme de protection régional dont le but est de transférer la gestion des crises de réfugiés aux pays d'origine.²¹

Cependant, la coopération avec certains pays de la région dans le cadre des partenariats pour la mobilité ne fonctionne pas aussi bien que prévu. L'Egypte est apparemment peu disposée à signer l'accord de Partenariat pour la mobilité avec l'UE. Par ailleurs, les attentes des Tunisiens envers le Partenariat pour la mobilité, notamment les possibilités d'emploi pour les Tunisiens et l'aide pour développer certaines régions du pays, sont apparemment plus élevées que ce que l'UE est disposée à offrir.²²

L'Union européenne a d'autre part renforcé l'aide apportée aux Etats membres du bassin méditerranéen : 370 millions d'euros supplémentaires ont été consacrés à des projets

¹⁹ Carrera, den Hertog, and Parkin, "EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring."

²⁰ Paoletti, *Migrations and Revolutions. Reflections on the Recent Events in North Africa from an International Relations Perspective.*

²¹ Fargues and Fandrich, *Migration after the Arab Spring.*

²² Ibid.

dans le domaine de la gestion des frontières et de la politique des visas. L'Italie a reçu 52 millions d'euros en 2012 en provenance du Fonds pour les frontières extérieures (contre 32 millions en 2011) ; les dotations ont également été augmentées en faveur de Malte, de Chypre, de l'Espagne, de la Grèce et de la France.²³

Quoi qu'il en soit, l'instrument le plus puissant dont dispose l'UE est Frontex. Cette agence européenne chargée de la gestion des frontières a mené depuis 2005, entre autres, des opérations de recherche et de sauvetage (SAR). En dépit des graves problèmes liés à la vague de réfugiés en 2011, le chef de l'Agence a qualifié la situation de « train-train quotidien » : la Méditerranée est depuis des années l'un des plus importants théâtres des activités opérationnelles de Frontex.²⁴ Cependant, l'UE a affecté 30 millions d'euros supplémentaires pour le budget 2011 de Frontex.²⁵

Outre les services de recherche et de sauvetage, le domaine où Frontex apporte une réelle valeur ajoutée aux efforts déployés par les Etats membres et autres partenaires est celui de la collecte de renseignements. L'agence a investi énormément d'argent et d'efforts pour créer un centre de situation de pointe où tous les aspects de la situation actuelle sont suivis 24 heures sur 24 pour fournir, autant que faire se peut, un état du renseignement en temps réel à Frontex et aux partenaires extérieurs.

Frontex, en coopération avec les pays de la région, est parvenue, ces dernières années, à réduire l'ampleur des migrations irrégulières vers les pays de l'ouest et du centre de la Méditerranée. Pour autant, les passeurs et les trafiquants ne sont pas en reste et sont constamment à l'affût du maillon faible. La fermeture d'un couloir se traduit souvent par une pression accrue à un autre endroit.

Frontex n'a pas donné les résultats attendus : les moyens à sa disposition sont limités et elle est trop tributaire de la volonté des Etats membres de fournir le personnel et le matériel nécessaires. Plusieurs propositions sont aujourd'hui à l'étude pour renforcer Frontex : 1) dénommer officiellement les gardes-frontières nationaux participant aux missions de Frontex « gardes-frontières européens » afin d'accroître la visibilité et le prestige politique des missions menées par cette agence ; 2) créer un organe consultatif chargé de surveiller le respect des droits humains dans le cadre des opérations de Frontex ; il faut tirer parti au maximum des mécanismes de suivi du Parlement européen ; 3) Frontex doit pouvoir acheter ou du moins louer un minimum de moyens pour être moins tributaire de la bonne volonté des pays contributeurs.²⁶

Enjeu majeur pour l'Union européenne : harmoniser les systèmes d'asile de ses Etats membres. D'après le HCR, les chances qu'a un demandeur d'asile de se voir accorder le statut de réfugié varient actuellement de 8 à 91 % selon le pays membre de l'UE. Le traitement des réfugiés est également très variable : comme indiqué plus haut, la Grèce a été particulièrement critiquée à cet égard, bien que la situation se soit un peu améliorée récem-

²³ Paoletti, *Migrations and Revolutions. Reflections on the Recent Events in North Africa from an International Relations Perspective*.

²⁴ Ilkka Laitinen, "Frontex and the crisis in the Mediterranean," *The European – Security and Defence Union* (2011), pp. 14-16.

²⁵ Carrera, den Hertog, and Parkin, "EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring."

²⁶ Simon Busuttill, "The EU Border Guards that Frontex needs," *The European – Security and Defence Union* (2011): 11-12.

ment. L'UE doit redoubler d'efforts pour aider les pays frontaliers et pour faire en sorte que les conditions qui règnent aux frontières et les capacités en matière d'asile soient similaires sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Le rôle du HCR et de l'OIM

Au niveau mondial, le Bureau du HCR pour les réfugiés et l'OIM sont les principaux acteurs dont la contribution pour aider les migrants et les réfugiés, alléger leurs souffrances et sauver des vies humaines est inestimable.

Ces dernières années, la montée en flèche du nombre des réfugiés et des situations de crise qui y sont liées ont mis le HCR à rude épreuve. Au cours des neuf premiers mois de 2011, il a déployé plus de 600 équipes de secours d'urgence dans 36 pays, soit deux fois et demie plus que les années précédentes. A un moment donné en juin 2011, quelque 300 membres du personnel HCR étaient déployés en même temps – soit 60 de plus que durant toute l'année 2010. Le HCR manque de fonds pour mener ses opérations et son chef, l'ancien premier ministre portugais Antonio Guterres, lance régulièrement des appels aux dirigeants du monde entier pour lever des ressources supplémentaires en faveur des camps de réfugiés et des programmes de réinstallation et pour renforcer la pression sur les gouvernements qui interdisent aux agences humanitaires d'entrer sur leur territoire.

L'OIM, davantage centrée sur les migrants que les réfugiés, offre aux Etats et aux organisations internationales des conseils d'experts, une assistance opérationnelle et une coopération technique, effectue des recherches, pour les aider à résoudre les problèmes de gestion des migrations. L'OIM s'efforce également d'améliorer la compréhension des questions de migration et de promouvoir un traitement plus humain des migrants. Dotée d'un budget opérationnel de près de 1 milliard de dollars par an, elle emploie quelque 5 400 personnes qui travaillent dans plus de 100 pays aux quatre coins du monde. Les récentes situations d'urgence, dont les événements de 2011 qui ont secoué le bassin méditerranéen, montrent qu'il est nécessaire de renforcer la capacité opérationnelle et d'intervention de l'OIM en cas de situation d'urgence. L'OIM est tributaire des engagements financiers des pays donateurs et ces contributions mettent du temps à arriver, ce qui empêche l'OIM de réagir rapidement. Des mesures ont été prises en décembre 2011 pour résoudre ce problème. Le Conseil de l'OIM a créé un mécanisme de financement des situations d'urgence migratoires (MEMF), censé faire la soudure entre le moment où intervient une situation d'urgence et celui où sont reçus les fonds des donateurs. Ce mécanisme servira essentiellement à couvrir le coût du transport international des migrants touchés par une situation d'urgence. Les Etats-Unis ont d'ores et déjà versé une contribution financière importante à ce fonds, mais ce mécanisme ne fonctionne pas encore à plein rendement.

Quel rôle pour l'OTAN ?

Comme signalé plus haut, les questions de migration et les problèmes de réfugiés ne relèvent pas des missions de l'OTAN. Ces questions ne figurent ni dans le Traité de Washington de 1949, ni dans le nouveau Concept stratégique de 2010, ni dans celui adopté en 1999 ni dans la nouvelle Stratégie maritime de l'Alliance de 2011. Compte tenu des ressources limitées dont dispose l'OTAN et de la longue liste des autres priorités, le rôle de l'Alliance ne

peut être qu'indirect et complémentaire. Pour autant, l'OTAN peut jouer un rôle concret à plusieurs égards.

Tout d'abord, il faut tirer pleinement parti des programmes du Dialogue méditerranéen de l'OTAN (DM) qui offrent des séminaires, des ateliers, des visites et une formation dans plusieurs domaines, dont la gestion des crises, l'étude des plans d'urgence dans le domaine civil, la sécurité des frontières et la lutte contre les terroristes et les trafiquants. Les programmes du Dialogue méditerranéen se sont progressivement étoffés – une centaine d'activités en 2004 contre plus de 700 activités et événements en 2011. Les nations qui y participent sont notamment l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie. Si la Libye décide d'y participer, elle pourrait bénéficier utilement de l'expertise et de l'expérience de l'OTAN. Cela dit, étant donné les sensibilités qui existent dans la région, le principe de non-imposition – au nom duquel les partenaires du Dialogue méditerranéen choisissent eux-mêmes le rythme et l'ampleur de leur coopération avec l'OTAN – doit continuer à être appliqué.

Deuxièmement, comme indiqué dans l'introduction, les moyens OTAN déployés en Méditerranée – dans le cadre de l'opération en cours Active Endeavour – sont tenus, conformément au droit international, de porter secours aux personnes en détresse en mer. En fait, les navires et les hélicoptères de l'OTAN sont déjà intervenus à plusieurs reprises pour sauver des civils sur des plates-formes pétrolières en difficulté ou lors de naufrages en Méditerranée. Citons notamment l'hélicoptère de femmes et d'enfants, en janvier 2002, lors du naufrage d'un navire sur lequel se trouvaient quelque 250 réfugiés et l'aide apportée pour réparer la coque endommagée. D'après le Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, les moyens maritimes de l'OTAN en Méditerranée ont secouru plus de 600 migrants en détresse en mer. Il n'en reste pas moins que la mission essentielle d'Active Endeavour est de suivre les déplacements, d'intercepter et de détecter les navires soupçonnés d'avoir des liens avec les terroristes et de transporter des armes de destruction massive.

En mars 2012, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a publié un rapport, rédigé par Tineke Strik, membre du Parlement néerlandais. L'auteur de ce rapport étudie un incident particulièrement regrettable qui s'est déroulé en mars-avril 2011, lorsqu'un navire transportant 72 hommes, femmes et enfants subsahariens qui fuyaient la Libye, après avoir dérivé en mer pendant deux semaines, est venu s'échouer sur les côtes de la Lybie, avec seulement neuf survivants.

L'OTAN a mené une enquête sur les affirmations selon lesquelles les moyens maritimes de l'OTAN et de ses Etats membres auraient échoué à secourir ces gens et a informé l'auteur du rapport que les deux navires italiens étaient trop loin de la position signalée du navire. Les autorités espagnoles ont confirmé que l'ESPS *Méndez Núñez* n'avaient reçu aucune notification demandant de porter secours au navire en question. Il faut noter que la veille de l'incident, l'ITS Etna participait à une opération de recherche et de sauvetage (SAR) qui a secouru 243 personnes sur un navire, et que l'ESPS *Méndez Núñez* était impliqué dans deux autres opérations de ce type. *Quoi qu'il en soit, l'OTAN et les autorités espagnoles et italiennes concernées ont confirmé qu'ils étaient désireux et prêts à poursuivre les enquêtes sur l'incident et à fournir toutes les informations nécessaires.*

Durant la crise des « boat people », l'OTAN a établi des relations de coopération étroites avec l'OIM et le HCR en vue de mieux coordonner l'aide aux migrants en mer. Chaque fois

que des migrants étaient repérés, cette information était envoyée aux gardes-côtes nationaux concernés ainsi qu'à l'OIM et au HCR. Cette pratique devrait être généralisée.

Troisièmement, l'OTAN met en place des services spécialisés pour aider les pays à faire face aux crises humanitaires par le biais de son Centre euro-atlantique de coordination en cas de catastrophe (EADRCC), qui fonctionne comme un centre d'échange, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, qui assure la coordination des secours entre les pays membres de l'OTAN et les pays partenaires. S'agissant de l'aide apportée aux pays dévastés par des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, le bilan du Centre est impressionnant : il a notamment contribué aux opérations menées au lendemain de l'ouragan Katrina aux Etats-Unis et à celles qui ont suivi le tremblement de terre de 2005 ainsi que les inondations de 2010 au Pakistan. En 1998-99, peu après sa création, le Centre euro-atlantique a pris part aux actions destinées à surmonter la crise des réfugiés au Kosovo. Récemment, l'accès au centre a été accordé aux pays du Dialogue méditerranéen de l'OTAN. La crise des réfugiés que connaît actuellement la Syrie a poussé la Turquie et la Jordanie à requérir l'assistance de l'EADRCC. Toutefois, il faut noter que conformément au rôle auxiliaire de l'OTAN dans les plans civils d'urgence, l'EADRCC n'intervient qu'en cas de demande, et la priorité est donnée aux Etats membres et aux organisations internationales concernées, en particulier les Nations unies.

Conclusions

L'afflux très important de réfugiés et de migrants irréguliers qui ont fui la région MOAN très troublée, au cours des six premiers mois de 2011, a mis à rude épreuve les pays euro-méditerranéens, soulevant à juste titre la question du partage équitable du fardeau et de la solidarité européenne en cas de crise. Quoiqu'il en soit, on sait désormais que les prévisions les plus alarmistes ne se sont pas réalisées : « l'exode biblique » de l'Afrique du Nord vers l'Europe n'a pas eu lieu. Le mouvement de population provoqué par les révolutions arabes a principalement touché les pays du sud de la Méditerranée plutôt que l'Europe. Pour l'Union européenne dans son ensemble, faire face aux réfugiés et aux migrants du printemps arabe ne semble pas un problème insurmontable : 60 000 « boat people » n'est pas un chiffre extraordinaire comparé à la moyenne annuelle de plus d'un demi million de migrants irréguliers appréhendés sur l'ensemble du territoire européen. En travaillant ensemble, les pays européens disposent des moyens nécessaires pour faire face à de telles crises.

Le rapporteur estime, comme les dirigeants des pays européens, que la migration internationale a de nombreux avantages et contribue de manière décisive à la croissance économique de nos pays. Même au plus fort de la crise économique que traverse l'Europe, il faut savoir que les migrants font rarement concurrence à la population locale pour les mêmes emplois.²⁷ Pour autant, nous n'avons pas les ressources suffisantes pour accueillir décemment tous les migrants qui viennent dans l'espoir de trouver une vie meilleure. Une immigration mal gérée peut compromettre la cohésion sociale des pays de destination. L'organisation de l'immigration doit, par conséquent, prendre en compte la capacité d'accueil de l'Europe au regard du marché du travail, du logement, de la santé et de l'éducation ainsi

²⁷ Fargues and Fandrich, *Migration after the Arab Spring*.

que des services sociaux, et protéger les migrants contre toute exploitation possible par des réseaux criminels.²⁸

La migration irrégulière peut être vue, à juste titre, comme portant atteinte à l'exercice de la souveraineté nationale, tout Etat ayant le droit de contrôler quiconque franchit ses frontières et réside sur son territoire. Cependant, ce problème doit être réglé sans porter atteinte à notre engagement envers les valeurs que sont le respect des droits humains, la dignité et la solidarité. La migration irrégulière et l'afflux de réfugiés est d'abord une question humanitaire avant d'être une question de sécurité.²⁹ Pour autant, un manque de contrôle et de gestion des problèmes d'immigration risque de saper la confiance du public dans l'intégrité de la politique des pouvoirs publics.

La dimension des droits humains doit primer : des mesures de sécurité plus strictes (par exemple, accorder à Frontex le droit et la capacité de traiter les données personnelles obtenues durant ses missions afin de lutter contre les activités criminelles transfrontalières) doivent s'accompagner de garanties qui empêchent la violation de ces droits. Il faut saluer la stratégie en matière de droits fondamentaux instaurée par Frontex, qui vise à inscrire le respect des droits fondamentaux et des libertés dans tous les aspects de ses activités.³⁰

S'il est indispensable de mieux contrôler les frontières, les gardes-côtes doivent se montrer très prudents lorsqu'ils appliquent des mesures énergiques et strictes en matière de sécurité : ce qui s'est passé en mer Rouge montre que les trafiquants d'êtres humains, lorsqu'ils se trouvent face à des gardes-côtes, abandonnent le plus souvent leur navire et prennent la fuite, mettant la vie des passagers en danger.³¹ De plus, même envers les passeurs un certain discernement est nécessaire : recourir aux services de ces individus est parfois la seule façon pour les réfugiés d'échapper à des zones de conflit et à l'oppression. Il est également essentiel de veiller à ce que l'aide destinée à renforcer les moyens de contrôle des frontières, tels que les instruments de surveillance et la formation des gardes, ne soit pas utilisée en fait pour durcir l'appareil répressif d'Etat à l'égard des citoyens, comme cela s'est passé dans certains cas.³²

Des mesures administratives de contrôle des frontières ne sont pas, à elles seules, suffisantes, ne serait-ce que parce que les criminels ne sont jamais en reste pour trouver de nouveaux moyens d'introduire clandestinement des immigrants sur le territoire européen. Il faut désormais privilégier la prévention. Aucun remède miracle ne peut résoudre tous les problèmes liés aux migrations irrégulières : ils demandent de la patience et de l'engagement, et seule une coopération avec les pays d'origine et les pays de transit, un contrôle plus strict des frontières, associés à une stratégie globale en matière d'immigration au sein de l'UE elle-même, permettront d'en venir à bout. Il est encore trop tôt pour évaluer

²⁸ The European Commission, "Managing immigration fairly and effectively," The European Commission – Justice and Citizens' Rights, 26 May 2011, http://ec.europa.eu/news/justice/110526_en.htm.

²⁹ Khalid Koser, "When is Migration a Security Issue?" (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 31 March 2011). http://www.brookings.edu/opinions/2011/0331_libya_migration_koser.aspx.

³⁰ Niels Frenzen, "Frontex Issues Response to HRW Report (Communiqués)," *Migrants at Sea*, 21 September 2011, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art112.html.

³¹ Marima, Tendai, "Our seas of dead Africans," *Al Jazeera*, 14 June 2011, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/06/201161391259141111.html>.

³² Fargues and Fandrich, *Migration after the Arab Spring*.

les effets à long terme du printemps arabe sur les tendances migratoires en provenance et à destination de cette région ; des évaluations et des analyses régulières dans ce domaine devront donc être poursuivies. La pression migratoire de la région MOAN devrait continuer à s'exercer car il faudra des années pour instaurer la stabilité dans la région ainsi que dans le Sahel voisin.

Le rapporteur partage le point de vue des spécialistes, à savoir qu'il est dans l'intérêt stratégique de la communauté euro-atlantique de maintenir des contacts entre les peuples des pays de la région MOAN. Les migrants servent souvent à rapprocher les cultures et les civilisations. Après tout, nombre de nouveaux dirigeants politiques des pays de la région MOAN sont rentrés chez eux après avoir passé plusieurs années dans des démocraties occidentales. Fermer complètement les portes de l'Europe ne ferait que dévier les flux migratoires vers d'autres régions riches, mais probablement moins démocratiques, moins laïques et moins pluralistes. L'influence de valeurs non européennes pourrait contribuer à creuser le fossé entre les deux rives de la Méditerranée, un écueil qu'il faut éviter.

Bibliographie

BBC, "Libya conflict: Europe failing Libya's refugees – Amnesty," *BBC News*, 19 September 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14977155>.

Busuttil, Simon, "The EU Border Guards that Frontex needs," *The European – Security and Defence Union* (2011): 11-12.

Carrera, Sergio, Leonhard den Hertog, Joanna Parkin, "EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring: What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?" *MEDPRO Technical Papers* No. 15 (CEPS, August 2012), <http://ceps.be/book/eu-migration-policy-wake-arab-spring-what-prospects-eu-southern-mediterranean-relations>.

Fargues, Philippe, and Christine Fandrich, *Migration after the Arab Spring*, MPC Research Report 2012/09 (Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Migration Policy Centre, 2012), www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf.

Frenzen, Niels, "Frontex Issues Response to HRW Report (Communiqués)," *Migrants at Sea*, 21 September 2011, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art112.html.

Guterres, António, "Opening Statement by United Nations High Commissioner for Refugees, to the 62nd Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (Geneva: UNHCR, 3 October 2011), <http://www.unhcr.org/4e89a67b9.html>.

Koser, Khalid, "When is Migration a Security Issue?" (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 31 March 2011). http://www.brookings.edu/opinions/2011/0331_libya_migration_koser.aspx.

Laitinen, Ilkka, "Frontex and the crisis in the Mediterranean," *The European – Security and Defence Union* (2011), pp. 14-16.

Lewis, Barbara, "U.N. says 10 percent fatality for Libya sea migrants," *Reuters*, 13 May 2011, <http://uk.reuters.com/article/2011/05/13/us-libya-migrants-idUSTRE74C35N20110513>.

Malmström, Cecilia, "Responding to the Arab Spring and rising populism: The challenges of building a European migration and asylum policy," Conférence donnée à Harvard University's

Minda de Gunzburg Center for European Studies, Europa Presse Releases RAPID, 30 avril 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/312&type=HTML>.

Marima, Tendai, "Our seas of dead Africans," *Al Jazeera*, 14 June 2011, www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/06/201161391259141111.html.

McDonough, Paul, and Evangelia (Lilian) Tsourdi, *Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece*, Research Paper No.231 (Geneva: UNHCR, January 2012), www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4f269d5f9&query=lampedusa.

Nadeau, Barbie L., "Exodus: Thousands of Refugees Fleeing North Africa," *Newsweek*, 12 June 2011, <http://www.newsweek.com/thousands-refugees-fleeing-north-africa-67829>.

OCDE, *International Migration Outlook 2012* (Paris: OCDE, 2012), <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11324.pdf>.

Paoletti, Emanuela, *Migrations and Revolutions. Reflections on the Recent Events in North Africa from an International Relations Perspective* (Paris: IFRI Center for Migrations and Citizenship, October 2011), <http://www.ifri.org/downloads/notecmcepaletti.pdf>.

The Economist, "The next European crisis: boat people," *The Economist Online*, 11 April 2011, http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2011/04/north_african_migration.

The European Commission, "Managing immigration fairly and effectively," The European Commission – Justice and Citizens' Rights, 26 May 2011, http://ec.europa.eu/news/justice/110526_en.htm.

Triandafyllidou, Anna, "Greece: How a State in Crisis Manages its Migration Crisis?" (Paris: IFRI Center for Migrations and Citizenship, March 2012), http://www.ifri.org/downloads/notemcatrian_dafyllidou.pdf.

Ulack, Chris, "The Arab Spring's looming refugee crisis," *Foreign Policy*, 23 June 2011, http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2011/06/23/the_arab_spring_s_looming_refugee_crisis.

UNHCR, "Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011," Briefing Notes (Geneva: UNHCR, 31 January 2012), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4f27e01f9&query=mediterranean>.

Wheeler, William, and Ayman Oghanna, "After Liberation, Nowhere to Run," *The New York Times/International Herald Tribune*, Sunday Review, www.nytimes.com/2011/10/30/opinion/sunday/libyas-forgotten-refugees.html?_r=2&pagewanted=all.

Annexe VII – Rapport

Avoir les capacités de ses ambitions : l'OTAN a l'horizon 2020

Nicole Ameline – Rapporteure

Introduction

Les dirigeants transatlantiques se sont réunis à Chicago les 20 et 21 mai 2012 pour le premier Sommet de l'OTAN à se tenir depuis le Sommet charnière de Lisbonne, en novembre 2010. A Lisbonne, les pays membres avaient manifesté leur confiance dans l'OTAN et sa mission en adoptant un nouveau Concept stratégique et en arrêtant plusieurs décisions destinées à adapter l'OTAN aux conditions de sécurité du XXI^e siècle. Le retour de la France dans la structure militaire intégrée, en 2009, témoigne de l'apport sans pareil de notre Alliance à la sécurité, la paix et la prospérité dans la région euro-atlantique et au-delà.

Nous devons toutefois admettre que, si le Concept stratégique a apporté des clarifications et des orientations utiles, il n'a ni répondu à toutes les questions que se posent les Alliés sur le rôle de l'OTAN au XXI^e siècle, ni éliminé les divergences qui opposent les mêmes Alliés à ce sujet. Ces divergences concernent, notamment, l'équilibre qu'il convient d'instaurer entre la défense collective et l'intervention de l'OTAN dans la gestion de crises, de même que le type de crises auxquelles l'OTAN doit se préparer à répondre. Produit des compromis inhérents à un processus consensuel, le Concept stratégique de 2010 est aussi bien moins explicite sur les capacités requises que la version précédente, qui remontait à 1999.

En conservant les capacités actuelles de l'OTAN et en en acquérant de nouvelles, les pays alliés se heurtent, sur le plan économique, à des vents contraires. Les Etats-Unis, qui assument à eux seuls une bonne moitié des dépenses de défense de l'Alliance, ont élaboré une nouvelle stratégie qui contracte le budget militaire pour tenir compte de l'amenuisement de leurs rentrées fiscales, retire des milliers de soldats du territoire européen et confirme l'intérêt de Washington pour la sécurité asiatique. Pendant ce temps, de nombreux Alliés européens réduisent leurs dépenses de défense, en application de sévères programmes d'austérité. En 2011, selon l'*International Institute for Strategic Studies* (Institut international d'Etudes Stratégiques), les dépenses de défense de l'Asie (Australie comprise) ont, pour la première fois, dépassé celles de l'Europe (Russie non comprise).

L'un des grands défis lancés aux participants au Sommet de Chicago consistera donc à résoudre les problèmes laissés en suspens à Lisbonne en fonction de l'évolution de la situation financière et des conditions de sécurité, d'une part, et d'un contexte international en mutation, d'autre part. Les Alliés devront se prononcer sur la manière de doter l'OTAN en

capacités qui soient à la hauteur de leurs ambitions déclarées : autrement dit, ils devront décider du rôle qu'ils sont disposés à confier à l'Alliance pour la décennie à venir et des ressources qu'ils lui alloueront pour jouer ce rôle.

Plusieurs mesures ont déjà été prises pour transformer l'Alliance et l'adapter au XXI^e siècle. Face à de nouveaux défis en matière de sécurité, comme les menaces cybernétiques, l'OTAN s'est donc vu assigner des tâches nouvelles et procède par ailleurs à une rationalisation de ses structures administratives et à une simplification de son système de partenariat, autant de démarches destinées à préserver son aptitude à régler les questions de sécurité dans une conjoncture économique problématique.

Cependant, précisément, préserver l'aptitude de l'Alliance à faire face à une large gamme de défis sur des théâtres d'opérations lointains chaque fois que le besoin s'en fait sentir exige vraisemblablement une tactique plus ambitieuse, plus « intelligente ». Les pays alliés doivent approfondir leur coopération dans les secteurs de la planification de la défense, de l'acquisition, de la formation et des opérations de combat. Telle est l'idée principale sous-tendant l'Initiative de défense intelligente avancée par le secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen. Le concept n'est pas nouveau mais, puisqu'en période de raréfaction des ressources financières la rentabilisation maximale de celles-ci devient plus urgente, il est revenu sur le devant de la scène. L'assentiment des gouvernements est un élément indispensable à sa concrétisation. Comme l'a dit le commandant des Forces de défense estoniennes, le général de brigade Riho Terras, aux membres de la Commission de la défense et de la sécurité lors de la session de printemps de Tallinn : « La défense intelligente, ce ne sont pas des capacités identiques pour moins cher, mais des capacités améliorées pour le même prix ».

Pour planifier les capacités dont aura besoin l'Alliance du XXI^e siècle, une Alliance fondée sur des valeurs et une vision du monde partagées par ses membres, l'OTAN doit mieux comprendre les ressorts de la sécurité mondiale, en perpétuelle mutation. Certes, aucun des changements les plus spectaculaires qui soient survenus dans l'ordre du monde au cours des dernières décennies – la chute du Mur de Berlin, les attentats du 11 septembre 2001 et le Printemps arabe – n'avait été prévu précisément, l'Alliance a pu, grâce à une bonne planification et à la souplesse de ses structures, réagir à ces événements d'une manière répondant aux exigences de ses membres en matière de sécurité. Ces bouleversements doivent cependant servir de jalon, d'indicateur de la vitesse à laquelle peut se modifier la dynamique d'un monde où tout est relié à tout. La rapidité de l'évolution de la situation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord rappelle la nécessité d'une vigilance constante, tandis que la durée de la campagne afghane a montré qu'il fallait savoir s'adapter. Il convient donc de définir, à l'intérieur de mécanismes de prévention des crises et des conflits dont les contours viennent d'être dessinés, une appréhension commune de ces événements et un ensemble commun de conclusions stratégiques. Ces dernières devraient, en fin de compte, guider les Alliés dans la conception de nouveaux besoins, la mise en œuvre de nouvelles capacités, et ce d'une manière qui permette une utilisation économe des ressources disponibles et une répartition équitable des charges opérationnelles.

Le présent rapport veut mettre en évidence la nécessité pour l'OTAN de rattacher solidement le débat sur les capacités et une compréhension sans faille des objectifs politiques et militaires de l'Alliance – l'environnement stratégique à venir – et les intérêts que cette

dernière est appelée à faire prospérer et à défendre. Des initiatives telles que la défense intelligente doivent tenir compte du fait que la liste des capacités prioritaires doit refléter les priorités politiques et des intérêts nationaux partagés, faute de quoi les pays risquent de devenir les otages d'intérêts industriels et de mal utiliser les fonds publics, à un moment où les contraintes budgétaires sont très vives et où la sécurité est précaire.

Quel rôle pour l'OTAN ?

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord est l'alliance politico-militaire la plus puissante au monde ; c'est aussi celle dont les actions ont été le plus couronnées de succès. Au nombre de ses 28 membres figurent la première puissance mondiale, trois membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU – qui sont aussi des puissances nucléaires légitimes – et d'autres pays, caractérisés par une richesse et une puissance considérable, qui apportent avec eux des atouts et des expériences divers. Ensemble, ils représentent plus de la moitié du PIB mondial.

Un fait plus qu'essentiel est que l'OTAN est depuis longtemps le cadre prééminent d'un lien transatlantique fort et d'une intégration européenne en matière de sécurité. Malgré un changement de cap en direction de l'Asie, la nouvelle stratégie de défense des Etats-Unis, dévoilée en janvier 2012, reconnaît la valeur irremplaçable du partenariat de sécurité transatlantique : « L'Europe compte quelques-uns des alliés et partenaires les plus déterminés de l'Amérique. [...] Elle est notre principal partenaire dans notre quête de sécurité mondiale et de sécurité économique et le restera à échéance prévisible ».¹

L'objectif de l'OTAN est de « sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires ».² Adopté au Sommet de Lisbonne en 2010 après 18 mois de consultations, ce concept sert de feuille de route pour l'évolution de l'OTAN au cours de la prochaine décennie. Il regroupe les missions de l'Alliance en trois tâches primordiales : la défense collective, la gestion de crises et la sécurité coopérative.

La défense collective reste l'objectif immuable et essentiel de l'Alliance. Son ampleur et les moyens affectés à l'Alliance pour sa concrétisation ont été ajustés de façon à répondre aux changements intervenus dans les conditions de sécurité, mais elle relève manifestement et incontestablement de la responsabilité de l'OTAN. En revanche, le rôle de l'OTAN dans la gestion de crises est plus difficile à définir. S'il élève effectivement cette mission au rang de tâche primordiale, le nouveau Concept stratégique ne précise pas clairement les circonstances dans lesquelles l'OTAN devrait intervenir pour répondre à une crise. Il n'empêche que la gestion de crises est l'un des aspects les plus visibles des actions menées depuis la fin de la Guerre froide par l'OTAN. Presque toutes les opérations de celle-ci, depuis les Balkans occidentaux jusqu'en Afghanistan en passant par la Libye, se rangent sous cette rubrique. De fait, elles ont contribué à projeter la stabilité démocratique dans des régions en crise dans le contexte plus vaste d'une action internationale mandatée par l'ONU.

¹ Département de la Défense des Etats-Unis, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense" (Washington, D.C.: Gouvernement des Etats-Unis, janvier 2012).

² OTAN, « Engagement actif, défense moderne : Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord » (Bruxelles: division Diplomatie publique de l'OTAN, 2010).

Défense collective : l'objectif immuable et essentiel de l'OTAN

L'article 5 du Traité de Washington dispose qu'une attaque contre tout membre de l'OTAN est une attaque contre tous les membres ; il énonce ainsi l'objectif primordial de l'Alliance : la défense collective. Cependant, le nouveau Concept stratégique en étend la portée au-delà de la menace d'une agression territoriale et englobe d'autres dangers liés à la sécurité, dont les attaques cybernétiques, lorsqu'ils atteignent un certain seuil et mettent en péril la sécurité fondamentale d'un Allié ou de toute l'Alliance. L'article 5 a été invoqué pour la première fois le 12 septembre 2001. A ce jour, l'opération *Active Endeavour*, dans le cadre de laquelle des forces de l'OTAN patrouillent en Méditerranée pour y effectuer des missions de détection, de dissuasion et de protection antiterroristes, est encore la seule opération de l'OTAN engagée en application de cet article.

Les capacités de défense et de dissuasion sont les principaux éléments de la puissance de l'OTAN. Les forces nucléaires des Etats-Unis et du Royaume-Uni fournissent la garantie ultime de la sécurité des Alliés. Quant au dispositif de dissuasion nucléaire français, il reste indépendant et n'est pas affecté à l'Alliance, mais il contribue à la crédibilité de la dissuasion alliée. Selon le Concept stratégique, débarrasser le monde de l'arme nucléaire est un objectif louable, mais l'OTAN demeurera une alliance nucléaire aussi longtemps que cette arme existera.

La défense collective assurée par l'OTAN donne aux membres de celle-ci des garanties durables pour leur sécurité. La poursuite des investissements dans la défense collective et la dissuasion, dans les mesures propres à rassurer et dans des capacités aptes à écarter les menaces nouvelles est donc essentielle.

Or la zone euro-atlantique est éminemment pacifique et les dirigeants de l'Alliance ont déclaré à maintes reprises qu'ils ne considéraient aucun pays particulier comme un ennemi. Certes, l'instabilité persiste en certains endroits – que l'on songe aux « conflits gelés » du Caucase du Sud et de la Moldova – mais une très grande partie de l'Atlantique Nord est en paix. Comme le reconnaît le nouveau Concept stratégique, « aujourd'hui, la menace d'une attaque conventionnelle contre le territoire de l'OTAN est faible ». La plupart des menaces sont donc de nature non classique et émanent d'acteurs non étatiques, de l'instabilité liée aux Etats faillis ou en déliquescence, du risque de prolifération, de l'instabilité économique, sociale ou environnementale, etc., et beaucoup de ces menaces se profileront sans doute à l'extérieur de la zone euro-atlantique. La question est ainsi posée de savoir quel est l'équilibre adéquat entre une Alliance axée sur le mandat de défense collective que lui assigne l'article 5 et une Alliance contribuant, de manière plus générale, à la gestion de crises et à la projection de stabilité démocratique au-delà de la zone euro-atlantique. En effet, le second rôle a acquis au fil de ces dernières années une prééminence toujours croissante.

Gestion de crises et soutien de la stabilité démocratique : nouvelles missions et contributions accrues

En faisant de la gestion de crises une nouvelle tâche primordiale qui trouve sa place à côté de la défense collective, les Alliés ont reconnu que la sécurité euro-atlantique était tributaire de la sécurité au-delà des territoires des Etats membres, d'une part, et que l'OTAN constituait un atout unique pour la sécurité tant euro-atlantique que mondiale en raison de ses capacités et d'une aptitude institutionnelle éprouvée à répondre aux crises qui menacent cette

sécurité euro-atlantique, d'autre part. Ce n'est pas là un rôle nouveau pour l'Alliance. En réalité, la plupart des opérations de l'OTAN ont consisté en opérations de gestion de crises menées hors zone et mandatées par l'ONU. La rapidité avec laquelle l'OTAN est intervenue pour empêcher un massacre à Benghazi, en Libye, dès que la Ligue arabe a demandé un concours extérieur et que le Conseil de sécurité de l'ONU a approuvé la résolution 1973, en mars 2011, a attesté une fois de plus la compétence des Alliés en la matière.

Dans ces opérations, l'OTAN a eu pour tâche principale de stabiliser des zones touchées par des crises. Dans la plupart des cas, cependant, son intervention, indépendamment de ses actions purement militaires, s'est fondue dans un effort international plus ample de stabilisation et de reconstruction, effort destiné à remettre sur pied les institutions après un conflit (comme dans les Balkans occidentaux ou en Afghanistan) ou dans des Etats faillis ou faibles (comme en Somalie). Elle a ainsi contribué à projeter de la stabilité démocratique à l'intérieur comme à l'extérieur de la zone euro-atlantique. En outre, l'expansion de son réseau de partenaires – un réseau qui compte aujourd'hui plus de 40 pays – en Europe, en Eurasie, en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et en Asie aide à renforcer une communauté de valeurs démocratiques qui déborde la zone euro-atlantique.

Plusieurs éléments dans la situation actuelle viennent confirmer que l'OTAN sera encore appelée à intervenir dans des crises hors zone. Or ce type d'intervention suscite diverses questions politiques et opérationnelles.

Le monde est de plus en plus imprévisible, traversé par des crises qui tirent leurs origines, entre autres, de la pauvreté, du manque de ressources, de litiges territoriaux, du tribalisme. Toutes ces causes sont exacerbées par la persistance de régimes autoritaires qui n'apportent aux pays concernés qu'une stabilité temporaire et fragile. Le Réveil arabe a déclenché une vague de changements à travers l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient ; la transition a été parfois paisible, mais parfois aussi violente, lorsqu'un pouvoir autoritaire a fait la sourde oreille aux demandes du peuple en faveur de plus de liberté. Manifestations de masse, putschs, guerres civiles ont secoué la Côte d'Ivoire et le Mali – pour ne citer que ces pays – au cours de l'année dernière. La Syrie connaît un conflit interne particulièrement violent qui se caractérise notamment par le recours aux blindés et à l'aviation dans des zones urbaines et, singulièrement, à Alep, de même que par un grand nombre de victimes civiles.

L'ONU conserve un rôle indispensable en tant que promoteur d'un règlement pacifique des conflits mais, dès lors qu'elle ne possède pas de forces armées en propre, le respect des décisions qu'elle arrête dépend de la disposition de ses membres à déployer des forces pour préserver la sécurité mondiale.

Si les pays émergents occupent dans l'économie mondiale une place de plus en plus grande et si quelques-uns d'entre eux – la Chine, le Brésil et la Russie – ont augmenté leur budget militaire au cours de la décennie écoulée, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) n'ont pas, jusqu'ici, mis leur puissance militaire au service d'opérations de sécurité soutenues par la communauté internationale qu'elles soient conduites sous les auspices de l'ONU ou d'autres entités.

Dans ce contexte, il appartient à l'OTAN d'être prête à intervenir pour répondre à une crise au moment et à l'endroit où elle y sera invitée par l'ONU ou un gouvernement, comme cela a été le cas en Libye. Cela soulève toutefois plusieurs questions.

Premièrement, le Concept stratégique n'indique pas clairement dans quelles conditions l'OTAN doit répondre à une crise. Il s'agit d'une décision foncièrement politique qui dépendra vraisemblablement des circonstances qui prévaudront dans la zone touchée par la crise, au Conseil de sécurité de l'ONU et dans les pays membres.

Une deuxième question concerne les types d'opérations auxquels l'OTAN sera sans doute associée. A cet égard, l'intervention en Libye contraste vivement avec la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan.

L'Afghanistan a été et est encore l'engagement opérationnel le plus important de l'histoire de l'Alliance. L'effectif des forces de l'OTAN déployées dans le pays a atteint des pics de plus de 130 000 hommes. En Afghanistan, l'Alliance s'est engagée, essentiellement, dans une opération de stabilisation, autrement dit, dans une opération exigeant le déploiement d'une forte présence militaire combiné à un effort aussi vaste que soutenu de reconstruction civile. Une opération de cette nature, menée à des milliers de kilomètres du territoire allié, met en relief l'importance de moyens expéditionnaires et la capacité de mettre à exécution une stratégie intégrée combinant gouvernance, développement et sécurité et coordonnant l'ensemble des activités locales et des activités civiles et militaires internationales. Assurer la sécurité à long terme a également demandé un gros effort de formation pour la constitution des forces de sécurité afghanes. Il est peu probable que la mission en Afghanistan, aussi vaste que complexe, soit reproduite ailleurs ; par exemple, une telle intervention globale n'a pas été envisagée dans le cas de la Libye.

En effet, à la différence des opérations conduites en Afghanistan, la campagne libyenne a été relativement courte – sept mois –, était dotée d'un mandat-cadre limité et n'a comporté ni intervention au sol ni composante de stabilisation d'après-conflit. Elle a été couronnée de succès et se pose en exemple d'opération placée sous direction européenne, puisque la France et le Royaume-Uni en ont pris la tête avec le Canada, visant à riposter à une crise dans le voisinage de l'Europe. Elle a été conduite en vertu d'un mandat impératif de l'ONU, l'objectif étant de protéger la population civile, avec le soutien d'une organisation régionale, la Ligue arabe.

Pourtant, si tous les Alliés ont approuvé l'opération, beaucoup d'entre eux n'y ont pas affecté de moyens spécifiques. L'action militaire a mis en évidence, par ailleurs, une forte dépendance vis-à-vis des Etats-Unis dans plusieurs secteurs cruciaux : le ravitaillement en vol, la reconnaissance et la collecte de données du renseignement. Certains Alliés autres que les Etats-Unis ont commencé à manquer de munitions pendant l'opération. A Bruxelles, en juin 2011, l'ancien secrétaire à la Défense des Etats-Unis, Robert Gates, a fait observer : « Si les membres de l'Alliance ont effectivement tous voté en faveur de l'opération en Libye, moins de la moitié d'entre eux y ont pris part de l'une ou l'autre façon, et moins d'un tiers ont accepté de participer aux missions de frappe. [...] Un grand nombre de ceux qui restent sur le banc de touche ne refusent pas de mettre la main à la pâte, mais il se trouve qu'ils ne sont tout simplement pas en mesure de le faire. Les capacités militaires manquent à l'appel ».³

³ Robert Gates, « Transcription du discours du secrétaire à la Défense, M. Gates, sur l'avenir de l'OTAN », *Wall Street Journal*, 10 juin 2011.

Malgré ces insuffisances, les Alliés peuvent considérer la campagne libyenne comme un modèle intéressant, susceptible de servir pour d'autres opérations de l'OTAN, en particulier si on la met en regard de la campagne afghane. Une mission plus courte, plus spécifique dans son mandat, plus souple dans sa forme et caractérisée par un partage plus équitable de l'effort entre les Etats-Unis et les Alliés européens est certainement un modèle attrayant. Le tout est de savoir dans quelle mesure il pourra être appliqué aux crises qui pourraient éclater à l'avenir.

Que la campagne libyenne soit unique en son genre et qu'elle ait pu être menée à bien, cela s'explique par divers facteurs : une population relativement peu nombreuse disséminée sur toute la longueur d'un littoral étendu, le manque de structures étatiques solides et de forces armées institutionnelles, l'absence d'armes de destruction massive et un soutien inexistant des pays limitrophes au régime de Kadhafi. Par exemple, il serait beaucoup plus malaisé de mener une opération similaire pour protéger les civils en Syrie et ce, pour une multitude de raisons. C'est l'une des nombreuses raisons pour lesquelles les Alliés se tiennent à l'écart d'une éventuelle intervention dans un conflit qui est devenu plus tragique et plus sanglant encore qu'en Libye.

Il faut continuer à tirer des enseignements de la campagne libyenne, travailler à la résolution des problèmes mis en évidence et veiller à ce que l'OTAN dispose des capacités nécessaires pour l'accomplissement de missions difficiles. Plus généralement, les interventions alliées en Afghanistan et en Libye montrent à quel point il est hasardeux de se prononcer sur les capacités requises pour une mission. Il est donc essentiel de détenir les capacités voulues pour mener de façon optimale différents types de mission.

L'association de l'OTAN à des missions de gestion de crises soulève une troisième question fondamentale. Si les interventions de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, en Afghanistan, en Somalie et en Libye, ont été couronnées de succès, le seul succès militaire ne suffit pas. Une opération militaire peut neutraliser une grave menace et prévenir un massacre, mais elle ne peut éliminer les difficultés sous-jacentes. De fait, dans les pays où l'OTAN est intervenue, le succès politique a été beaucoup plus malaisé. Il n'est pas facile de promouvoir une stabilité durable et l'OTAN ne peut consacrer à la construction d'une nation que des moyens militaires et financiers limités. L'amélioration des résultats politiques est un problème redoutable, mais il est essentiel que l'OTAN s'y attelle.

Les contraintes budgétaires et l'avenir de l'OTAN

Dans la mesure où le Sommet de Lisbonne avait été pour l'OTAN un sommet stratégique, celui de Chicago a consisté en une conférence sur le thème des capacités. Les décisions arrêtées par les membres de l'OTAN détermineront à coup sûr le niveau des capacités de l'Alliance et l'aptitude de celle-ci au déploiement pour l'avenir. La question peut être posée comme suit : (1) l'OTAN sera-t-elle une structure vouée à la défense collective et à la consultation, une entité survivante du XX^e siècle, quelque peu réformée et adaptée dans la perspective du XXI^e siècle mais peut-être moins capable de mener des missions de grande envergure comme elle avait pu le faire durant la dernière décennie, ou (2) l'Alliance veut-elle approfondir la coopération multinationale dans les secteurs de l'acquisition, du développement des capacités et de l'intégration des forces, d'une part, et recourir aux principes de la défense intelligente pour préserver et améliorer ses capacités militaires ?

Deux facteurs clés, dans l'état actuel de la sécurité, plaident pour une véritable réévaluation de tactique : les répercussions de la crise économique et financière sur les budgets de la défense des pays alliés, et une recrudescence des préoccupations quant au partage des charges à l'intérieur de l'Alliance. Qui plus est, la Chambre des représentants des Etats-Unis a voté, par 226 voix contre 196, un amendement à la loi de programmation de la défense nationale (NDAA) de 2013 (H.R. 4310), amendement qui dispose notamment ce qui suit :

SEC. 1240B. RETRAIT DE BRIGADES DE COMBAT D'EUROPE

- (a) EXPOSE DES MOTIFS. – Le Congrès estime que, dès lors que les dépenses de défense des pays européens membres de l'OTAN ont baissé de 12 % depuis 2008, passant de 314 milliards de dollars à 275 milliards de dollars – de sorte que seuls quatre des vingt-huit membres de l'OTAN consacrent 2 % de leur produit intérieur brut (proportion moyenne largement acceptée) à la défense –, les Etats-Unis doivent veiller à allouer de manière plus judicieuse les maigres ressources disponibles pour la défense nationale.
- (b) RETRAIT AUTORISE. – Le Président est autorisé et instamment invité à mettre un terme au stationnement permanent d'unités des forces armées des Etats-Unis dans les pays européens membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et à rapatrier aux Etats-Unis les quatre brigades de combat actuellement déployées en Europe.

Cette disposition s'est heurtée à l'opposition de membres du Sénat et de la commission des forces armées de la Chambre des représentants et n'apparaîtra vraisemblablement pas dans le texte définitif de la loi. Le passage de l'amendement cité ci-dessus reflète toutefois les préoccupations croissantes des Etats-Unis devant la baisse des dépenses de défense des pays membres de l'OTAN.

Des contraintes budgétaires sans précédent et un partage des charges plus équitable alors que les Etats-Unis se tournent vers le Pacifique

Les pays membres de l'OTAN ont convenu de se fixer pour objectif un budget de la défense équivalent à 2 % du PIB. Les chiffres varient selon la manière dont les dépenses de défense sont calculées mais, dans le meilleur des cas, huit Alliés seulement atteignent cet objectif. Les mesures d'austérité font sentir leurs effets de Washington à Athènes. L'apparition de tendances régressives (à la baisse) à travers l'Alliance indique qu'il n'est pas impossible que l'OTAN ait, en 2020, des capacités moindres qu'en 2010 dans des secteurs classiques comme la puissance navale ou la puissance aérienne, même si les investissements dans les nouvelles technologies permettent de progresser dans des secteurs tels que la défense antimissiles et les moyens de défense cybernétique.

Le fossé inacceptable qui ne cesse de s'élargir entre les Etats-Unis et l'Europe sur le plan des capacités suscite des inquiétudes croissantes. En 2001, les Etats-Unis assumaient 63 % du total des dépenses de défense alliées ; en dix ans, ce chiffre est passé à 77 %. Plus de la moitié des pays alliés consacrent actuellement à la défense un montant moins élevé (en valeur réelle) qu'en 2008. La nature de ces dépenses compte, elle aussi. Seuls huit Alliés allouent 20 % de leur budget militaire à des équipements d'importance majeure et à des activités de rénovation ou de réapprovisionnement. Etant donné que le matériel a été soumis à une utilisation intensive au cours de la dernière décennie, les risques de vieillissement augmentent.

L'incapacité des Alliés européens de se doter de capacités militaires qui soient à la hauteur de celles des Etats-Unis s'explique par deux grandes raisons. La première est que l'Europe n'est pas un pays, mais un ensemble d'Etats souverains ; or l'aptitude à défendre la population reste l'une des principales caractéristiques de la souveraineté nationale. Quelques pays membres ont fait en sorte de se spécialiser dans des « niches », à savoir des capacités très pointues et utiles à l'Alliance, mais la collaboration entre pays aux politiques étrangères diverses se heurte inévitablement à des barrières structurelles. La seconde raison est qu'une augmentation des dépenses de défense est politiquement inacceptable dans de nombreux pays, plus particulièrement au vu de la conjoncture économique actuelle.

Les critiques s'appliquent à certains Alliés européens plus qu'à d'autres. La France et le Royaume-Uni s'efforcent de rester sur l'avant-scène mondiale et de conserver des capacités considérables. D'autres pays, telle la Norvège, dont les dépenses de défense par habitant excèdent celles de n'importe quel Allié, à l'exception des Etats-Unis, jouent pleinement leur rôle au sein de l'Alliance, ou plus. Réalisme oblige, ceux qui connaissent des problèmes de rentrées fiscales ne pourront augmenter leur budget de la défense dans un proche avenir : il faut s'y résoudre.

Première puissance mondiale depuis ces 20 dernières années, les Etats-Unis ont des responsabilités mondiales d'une grande complexité et agissent sur tous les continents, et cela continuera sans doute. Toutefois, l'administration Obama annonce que les Etats-Unis se concentrent maintenant sur « l'arc de cercle qui va du Pacifique occidental et de l'Asie orientale à l'océan Indien et à l'Asie méridionale ». Cela ne signifie pas qu'ils cesseront d'être impliqués et de s'intéresser à des régions en mutation rapide comme le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, le sud de l'Asie centrale ou l'Europe, mais bien que par nécessité les ressources limitées disponibles devront être réaffectées. Et, comme l'indique clairement la nouvelle stratégie de défense de Washington – et comme les membres de la Sous-commission l'ont entendu de la bouche de responsables américains lors de leur visite outre-Atlantique en février dernier – les Etats-Unis escomptent bel et bien que les Européens assument de plus larges responsabilités dans la résolution des problèmes de sécurité qui se posent dans leur voisinage.

Les Etats-Unis réduisent le niveau des troupes présentes dans les 51 pays qui forment le théâtre de l'*European Command*, lequel s'étend de l'Islande à Israël en passant par la Russie, le Caucase et la Turquie. Le commandant suprême des forces alliées en Europe, l'amiral James G. Stavridis, a déclaré devant le Congrès qu'il était possible et souhaitable de ramener l'effectif de ces troupes de 96 000 à 68 000 hommes d'ici à 2014, compte tenu de la conjoncture mondiale. Les équipes de combat de deux brigades renforcées et deux escadrons aériens seront retirées. Cette perte sera partiellement comblée par le stationnement en Allemagne d'une équipe de combat de brigade spécialisée qui sera capable, suivant un régime de rotation, de se déployer en Europe de l'Est, dans les pays baltes ou ailleurs. En outre, les Etats-Unis ont affecté plusieurs navires à la gestion du système de défense anti-missiles en Europe. Cependant, les Etats-Unis conserveront une forte présence en Europe. Ainsi que l'a indiqué l'amiral Stavridis au Congrès, « le dispositif américain existant en Europe se compose d'infrastructures et de bases prêtes à servir, éprouvées et fiables qui permettent de riposter à des crises dans les parties du monde les plus susceptibles de se

transformer en foyers de tensions (...); [il s'agit là d'] une combinaison irremplaçable d'emplacements et de services située au carrefour de (...) trois continents ».⁴

Conjugué aux enseignements opérationnels tirés de la Libye, la nouvelle stratégie de défense des Etats-Unis est à la fois un défi et une opportunité pour l'Europe. Comme des responsables du Pentagone l'ont expliqué aux membres de la Sous-commission, l'OTAN devra veiller avec le plus grand soin à disposer, dans les cinq à dix prochaines années, des capacités et des structures de forces requises pour mener avec succès des opérations semblables à celles qu'elle a menées dans le passé ; il se pourrait qu'elle ne puisse plus compter autant sur des moyens de concrétisation américains tels que des systèmes de reconnaissance ou des avions ravitailleurs.

Face au double questionnement engendré par des restrictions budgétaires sans précédent dans le domaine de la défense, d'une part, et par de nouveaux appels en faveur d'un partage des charges plus équitable, d'autre part, les Alliés devront dire s'il suffit d'opter pour une solution minimaliste consistant à adapter l'Alliance aux problèmes de sécurité qui font leur apparition ou si le moment est venu d'envisager un programme plus ambitieux promouvant le concept d'un partage « intelligent » des capacités.

Capacités : le risque d'une approche minimaliste écarté suite au sommet de Chicago

Réformes et modifications entamées depuis le Sommet de Lisbonne

Les démarches préconisant une adaptation ou une transformation de l'OTAN ne datent pas d'hier. L'Alliance a engagé un processus d'adaptation pour conserver sa raison d'être et son efficacité en dépit des changements incessants de la conjoncture en matière de sécurité. Au fil du temps, les gouvernements alliés ont marqué leur accord sur divers projets ou initiatives d'adaptation de l'OTAN aux défis qui se profilent et d'amélioration de ses capacités. Le nouveau Concept stratégique et les décisions du Sommet de Lisbonne correspondaient à un effort renouvelé pour établir un cadre conceptuel et dresser un plan de route en prévision de la nécessaire évolution à laquelle l'Alliance devra se prêter pour la prochaine décennie. Plusieurs initiatives positives ont été adoptées à Lisbonne en vue de moderniser et de réformer l'Alliance. Ce cadre conceptuel et ce plan de route devraient garantir que l'Alliance reste tout à fait capable de s'acquitter de ses missions fondamentales. Mais on ne sait pas clairement dans quelle mesure ces dispositions permettront à elles seules de résoudre le problème à long terme que pose la crise économique et financière et de préserver l'aptitude de l'Alliance à répondre aux crises et à projeter de la stabilité en temps opportun, même sur des théâtres éloignés.

Le Sommet de Lisbonne a donné le coup d'envoi à trois grandes réformes : adaptation de l'OTAN aux nouveaux problèmes de sécurité, vaste refonte de ses structures civiles et militaires et nouveaux efforts pour associer les partenaires à ses missions et opérations.

⁴ James Stavridis, « Audition de l'amiral James G. Stavridis (corps des Marines des Etats-Unis), commandant suprême des forces armées en Europe, devant le 112^e Congrès » (1^{er} mars 2012).

Adaptation de l'OTAN aux nouveaux impératifs de sécurité : le nouveau Concept stratégique

L'OTAN agit dans un monde où la sécurité est fluctuante ; de nouveaux types de menaces apparaissent et de nouvelles capacités sont mises au point pour y parer. Le Concept stratégique entend donc adapter l'OTAN de telle manière qu'elle puisse contrer les menaces du XXI^e siècle, telles que le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, les attaques cybernétiques, ou encore, la mise en péril de la sécurité énergétique.

Depuis Lisbonne, l'Alliance a notamment progressé dans le secteur de la défense cybernétique et a adopté une politique qui renforce la protection des réseaux de l'OTAN, les rassemble sous la gestion centralisée du Centre technique de la capacité OTAN de réaction aux incidents informatiques (NCIRC) et fait de la défense cybernétique un élément du processus de planification de la défense. L'OTAN peut aussi envoyer une équipe de réaction rapide en cas d'incident cybernétique dans un pays membre ; cette équipe deviendra opérationnelle à compter de la fin de l'année 2012. Par ailleurs, le Centre d'excellence de cyberdéfense coopérative, sis à Tallinn, a été équipé pour dispenser des cours et des formations dans ce domaine.

La réforme de l'OTAN

La structure militaire intégrée formelle et permanente rend l'Alliance unique en son genre. Cependant, les enseignements tirés de diverses opérations et un contexte économique difficile ont conduit les Alliés à demander une réforme des structures de l'OTAN en vue d'en améliorer l'efficacité et l'efficience. Le nouveau Concept stratégique engage l'OTAN « à se réformer continuellement, pour que l'Alliance devienne plus efficace, plus efficiente et plus souple et que nos contribuables obtiennent un maximum de sécurité pour l'argent qu'ils investissent dans la défense ».

En juin 2011, les ministres de la Défense des pays alliés ont marqué leur accord sur la création d'une structure de commandement plus légère, plus efficace, plus facile à déployer et capable de permettre à l'OTAN d'atteindre son objectif déclaré : pouvoir mener simultanément deux grandes opérations et six autres plus petites. Les effectifs seront ramenés de 13 000 à 8 800 hommes. Les deux commandements stratégiques – le Commandement allié « Opérations » (CAO), situé à Mons, en Belgique, et le Commandement allié « Transformation » (CAT), situé à Norfolk, aux Etats-Unis – restent en place. Le commandement interarmées de Lisbonne sera enlevé de la structure de l'OTAN, tandis que les deux autres, sis à Brunssum (Pays-Bas) et à Naples (Italie), deviendront des quartiers généraux de forces interarmées. Innovation : ces quartiers généraux pourront se déployer sur un théâtre d'opérations. Les commandements des forces aériennes, navales et terrestres seront regroupés (à raison d'un pour deux) à Ramstein (Allemagne), Northwood (Royaume-Uni) et Izmir (Turquie), et ils feront rapport directement au CAO. Des commandements subordonnés supplémentaires seront répartis sur tout le territoire allié. Les agences de l'OTAN apportent un précieux soutien à l'Alliance ; 14 d'entre elles sont en passe d'être regroupées en trois : l'une sera chargée des communications et de l'information, une autre, du soutien, et la troisième, de l'acquisition. On estime que les économies ainsi opérées s'élèveront à 20 % des coûts d'exploitation et des dépenses de personnel.

Depuis la fin de la Guerre froide, l'OTAN compte 12 membres de plus et a allongé la liste de ses missions pour faire face aux problèmes de sécurité d'un monde en mutation. Progressivement, les quartiers généraux sont restructurés, avec la constitution, au cours de la dernière décennie, de nouvelles divisions. La construction d'un nouveau siège à Bruxelles offre l'occasion de regrouper à un même endroit le personnel civil et le personnel militaire et de procéder à d'autres réformes structurelles, l'objectif étant de faire en sorte que les services rattachés au siège soient aussi efficaces que possible lorsqu'ils déménageront dans les nouveaux bâtiments, en 2016.

La revue de la posture de dissuasion et de défense

Pour guider l'OTAN dans sa transformation, les participants au Sommet de Lisbonne avaient demandé une revue de la posture de dissuasion et de défense (DDPR), revue qui avait pour objet de définir la combinaison adéquate de forces classiques, de forces nucléaires et de systèmes de défense antimissiles nécessaire, sur le double plan de la dissuasion et de la défense, contre toute la gamme des menaces qui pèsent sur l'Alliance. La revue est elle-même le fruit d'un compromis. Par souci de simplicité et de concision et aussi en raison de l'existence de sérieuses divergences de vues entre pays membres au sujet de certaines politiques de l'Alliance, le Concept stratégique de 2010 n'exposait pas dans le détail le dispositif de sécurité de l'OTAN. Certains Alliés souhaitaient profiter de l'occasion pour réexaminer les accords nucléaires en vigueur, y compris ceux qui portaient sur la présence d'armes nucléaires américaines sur le territoire européen ; d'autres voulaient reconsidérer la combinaison appropriée d'armes classiques, d'armes nucléaires et de systèmes de défense antimissiles requise pour l'accomplissement des missions de l'Alliance, d'autres encore ne croyaient pas à l'utilité de l'une ou de l'autre de ces démarches, voire des deux, et les jugeaient potentiellement dangereuses pour la cohésion de l'Alliance à une époque de grande incertitude stratégique.⁵

Compte tenu des divergences opposant les Alliés autour de ces questions fondamentales, la DDPR a largement préservé le *statu quo* autour d'un grand nombre de ces dernières et a abouti à la conclusion que « la combinaison actuelle de capacités et les plans pour le développement de ces capacités sont rationnels ».

Défense intelligente – Une nouvelle méthode de détermination des capacités requises : coopération avec l'industrie, établissement des priorités et spécialisation

Si l'Alliance veut conserver la possibilité de mener une large gamme d'opérations sous la conduite ou non des Etats-Unis et de répondre aux incertitudes qui planent aujourd'hui sur la sécurité, elle doit opter pour une orientation plus ambitieuse. En particulier, les Alliés européens doivent approfondir leur coopération militaire pour préserver leurs capacités, même dans un contexte de sévères restrictions des dépenses de défense.

Le Concept stratégique dit explicitement que l'OTAN développera au maximum l'opérabilité de ses forces, veillera à établir des plans de défense aussi cohérents que possi-

⁵ Simon Lunn and Ian Kearns, "NATO's Deterrence and Defence Posture Review: A Status Report," NATO Policy Brief No.1 (Bruxelles, Réseau des dirigeants européens pour le désarmement et la non-prolifération nucléaires multilatéraux, février 2012), <http://www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2012/02/20/e65f335d/NATO%20-%20DDPR.%20A%20Status%20Report.pdf>.

ble, élaborera et mettra en œuvre ses capacités de manière conjointe, pour plus de rentabilité, et consolidera ses capacités, ses normes, ses structures et son financement communs. Telle est la substance de l'Initiative du secrétaire général de l'Alliance pour une défense intelligente, initiative qui figurait en tête de l'ordre du jour de Chicago.

Toutefois, les dépenses de défense sont une question foncièrement nationale et politique qui touche au cœur même de la souveraineté d'un pays. L'idée de favoriser l'efficacité et de réaliser des économies grâce à la mutualisation et au partage des ressources est souvent battue en brèche par une réticence envers le partage de la souveraineté des intérêts industriels nationaux dans les acquisitions de défense. Pourtant, plus l'ancienne façon de procéder semble hors de prix, plus la défense intelligente semble attrayante. Si des Alliés opèrent des réductions dans leur budget de la défense sans tenir compte de leur rôle dans l'Alliance, ils risquent de verser dans une « spécialisation par défaut », à mesure qu'ils perdent leurs capacités. Ce phénomène peut affaiblir les capacités nationales et collectives. L'application réelle du concept de la défense intelligente resserrerait les liens entre Alliés et préviendrait l'apparition ou l'aggravation des fossés capacitaires dans l'Alliance.

La défense intelligente ne part pas de zéro. Le processus de planification de la défense de l'OTAN (NDPP) contribue énormément à garantir la cohérence générale des décisions alliées dans le domaine de la défense. Il aide les pays membres à harmoniser le développement des forces et des capacités pour veiller à ce que l'Alliance dispose des instruments dont elle a besoin. L'approfondissement de la coordination des plans de défense a été l'une des principales décisions du Sommet d'Istanbul, en 2004 ; le mécanisme actuel a été mis en place en 2009. Les lignes directrices politiques, revues au moins tous les quatre ans, fixent les détails des buts et objectifs généraux de l'Alliance. Sur cette base, les organes concernés de l'OTAN définissent et recensent les besoins capacitaires minimaux et prévoient d'éventuels déficits. Ces besoins sont ensuite répartis entre les pays membres, accompagnés d'objectifs précis. L'Alliance facilite les efforts déployés sur le plan national ou multinational, ou encore, collectivement pour atteindre ces objectifs. Le réexamen capacitaire pour la planification de défense (DPCR), qui a lieu tous les deux ans, fournit des informations sur la façon d'améliorer les cycles suivants.

La série de mesures relatives à la défense intelligente qu'a présentée M. Rasmussen correspond à un classement par priorité des capacités les plus nécessaires, à une spécialisation des Alliés en fonction des domaines où ils sont les meilleurs et à une forme de coopération fondée sur la recherche de solutions multinationales. Il convient de noter que de nombreux aspects de l'application du nouveau Concept stratégique – dont ceux qui se rapportent aux armes nucléaires et aux capacités de dissuasion de l'Alliance – sont absents des projets de défense intelligente existants, lesquels se concentrent donc, jusqu'ici, sur les capacités classiques, le renseignement et la logistique.

Les mesures de défense intelligente présentées au Sommet de Chicago correspondent à un engagement délibéré en faveur de la défense intelligente et à la réaffirmation d'un soutien à l'idée d'une spécialisation et d'une coopération accrues. Des plans concrets relatifs à plusieurs initiatives multinationales ont également été proposés, dont une capacité intérimaire de défense contre les missiles balistiques, une capacité alliée de surveillance terrestre (AGS) et l'amplification de la mission de police aérienne de la Baltique. Le déploiement d'un système opérationnellement significatif de défense anti-missiles balistiques prévoit : la

conclusion d'accords entre les pays en matière de responsabilités de commandement et de contrôle, l'engagement de mise à disposition d'infrastructures pour les activités de commandement, de contrôle et de communications, la conclusion d'un accord avec l'Espagne, la Roumanie, la Turquie et la Pologne concernant le stationnement de moyens américains de défense antimissiles, et enfin, le transfert à l'OTAN du contrôle opérationnel de stations de radar américaines sises en Turquie et de plusieurs navires américains.

La défense intelligente sert aussi de cadre pour l'évaluation et l'acquisition des 11 capacités d'importance critique jugées déficitaires à Lisbonne. La liste de priorités qui suit a été établie en fonction, pour l'essentiel, de plans et de programmes existants dont la durée de vie a été prolongée. Elle comporte le Réseau de la mission en Afghanistan, destiné à améliorer le partage des informations entre participants à la FIAS, la lutte contre les engins explosifs improvisés (EEI), l'amélioration des moyens de transport aérien et maritime, les contrats de logistique collective, la défense antimissiles, la défense cybernétique, la participation à la stabilisation et à la reconstruction dans le contexte de la gestion de crises, un système aérien de commandement et de contrôle (ACCS), une capacité JISR (renseignement, surveillance et reconnaissance interarmées) de grande endurance et un système de surveillance alliée au sol (AGS). Plus de 20 projets multinationaux destinés à combler les insuffisances constatées sont en cours d'exécution ; des pays chefs de file leur ont été affectés, ainsi que d'autres participants confirmés.

Un ensemble de projets multinationaux à plus long terme est déjà au stade de la mise en chantier ; il comprend la police aérienne, l'AGS et la défense antimissile. La police aérienne des pays baltes est souvent citée comme l'exemple idéal de défense intelligente : des Alliés dotés de moyens de défense aérienne garantissent l'intégrité et la sécurité de l'espace aérien de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, pays qui peuvent ainsi concentrer leur effort militaire sur des contributions à l'OTAN telles que des troupes expéditionnaires susceptibles d'être déployées ou la défense cybernétique. Si les pays membres possèdent et mettent en œuvre la plupart des matériels, l'OTAN, elle, est propriétaire d'une flotte d'appareils AWACS (système de détection et de commandement aéroporté) de type E-3 *Sentry* qu'elle utilise au nom des Alliés. Un dispositif similaire est en cours d'aménagement pour l'AGS : les Alliés ont acquis cinq aéronefs sans pilote (UAV) *Global Hawk* et des systèmes de commandement et de contrôle pour surveiller la surface terrestre. Ce dispositif sera opérationnel aux environs de 2015-2017. La France et le Royaume-Uni apporteront également, avec leurs propres UAV, des contributions « en nature ».

Des projets stratégiques serviront à combler des déficits capacitaires, notamment dans les secteurs du ravitaillement en vol et du JISR, déficits mis en évidence par la campagne libyenne. Bien que la question n'ait pas été directement traitée à Chicago, l'OTAN devra s'efforcer de continuer à travailler pour venir à bout de ces problèmes.

Les partenaires de l'OTAN devraient également être associés de plus près aux projets de partage de capacités, dans le prolongement du succès de la Capacité de transport aérien stratégique : 12 pays – dix Alliés, rejoints par la Finlande et la Suède – ont conjugué leurs efforts pour acquérir, gérer, entretenir et utiliser trois appareils de transport stratégiques.

L'approbation de la défense intelligente au Sommet de Chicago par les gouvernements alliés a été un signal politique important : cela montrera que les gouvernements en question sont conscients des restrictions sans précédent que la crise économique et financière ac-

tuelle impose aux budgets de la défense d'un bout à l'autre de l'Alliance, mais qu'une nouvelle détérioration des capacités de cette dernière constitue une perspective inacceptable.

Les Alliés peuvent se mettre d'accord sur l'ensemble de projets multinationaux évoqués ci-dessus, mais l'établissement d'un ordre de priorité et la spécialisation soulèvent des questions politiques plus ardues. Il reste donc à voir s'il est possible d'infléchir davantage le cap actuel en direction d'un partage des capacités. Certes, cela est hautement souhaitable, mais l'on ne saurait ignorer les considérations liées à la souveraineté et à l'industrie nationale. Les pays devront avoir l'assurance d'avoir accès, lorsqu'ils en auront besoin, aux capacités qu'ils auront partiellement financées sans qu'aucun pays ne puisse leur refuser cet accès. De la même façon, la rationalisation des industries spécialisées dans la défense est un sujet politiquement délicat ; aucun gouvernement ou parlement ne souhaiterait être à l'origine de la perte d'emplois dans le secteur de la défense, à une époque de difficultés économiques. Il faudra donc concevoir des mécanismes appropriés pour équilibrer les légitimes inquiétudes et priorités des pays avec la nécessité pour les mêmes pays d'arrêter des décisions sur le thème des capacités en tenant dûment compte de leurs répercussions sur les capacités collectives. A ce propos, les projets menés conjointement par des pays voisins animés par une vision stratégique similaire et dotés de capacités complémentaires ou comparables seront sans doute les plus aboutis.

Coopération concrète : l'Initiative d'interconnexion des forces

Enfin, le secrétaire général de l'OTAN a annoncé une initiative de plus à la Conférence de Munich sur la sécurité, en février 2012. Comme il l'a expliqué lors d'une récente conférence de presse, « la défense intelligente consiste à acquérir des capacités ; l'Initiative d'interconnexion des forces, elle, a pour objet de faire en sorte que ces capacités soient utilisées plus étroitement entre elles et avec plus d'efficacité ». ⁶ M. Rasmussen a cité trois domaines dans lesquels il y avait lieu d'améliorer la coopération : la formation et les études, autrement dit, l'exploitation optimale des établissements d'études, les centres de formation conjointe, les centres d'excellence et, éventuellement, l'ouverture des établissements nationaux à un plus grand nombre de participants alliés ; une multiplication des exercices qui tirerait parti de la participation plus large des Etats-Unis à la Force de réaction de l'OTAN ; enfin, une « meilleure utilisation de la technologie ». ⁷ Accroître la compatibilité des matériels, par exemple grâce à des adaptateurs qui permettent de charger des munitions sur des aéronaves pour lesquels elles ne sont pas conçues – une leçon tirée de la campagne libyenne – facilitera une insertion sans encombre des Alliés et des Partenaires qui rejoignent une mission en cours. Cette initiative est toute neuve et sera élaborée plus avant en vue de son inclusion dans les décisions de Chicago.

La défense antimissile balistique

Pour faire face à la menace grandissante des missiles balistiques, l'Alliance a marqué son accord, à Lisbonne, sur la mission de défense territoriale. La Turquie, la Roumanie, la Polo-

⁶ OTAN, « Conférence de presse mensuelle », 5 mars 2012, http://www.nato.int/cps/en/SID-D183B2C4-B135158F/natolive/opinions_84865.htm?selectedLocale=en.

⁷ A.F. Rasmussen, Discours devant la 48^e Conférence de Munich sur la sécurité, 4 février 2012, <http://www.securityconference.de/Anders-Fogh-Rasmussen.829+M52087573ab0.0.html>.

gne, les Pays-Bas et l'Espagne ont déjà annoncé qu'ils contribueraient au système de défense antimissile de l'OTAN, lequel sera installé suivant l'approche adaptative graduelle européenne. L'OTAN a fait état au Sommet de Chicago de l'existence d'une capacité opérationnelle provisoire pour son système de défense antimissile. Bien que la Russie et l'OTAN aient décidé, au Sommet de Lisbonne, de collaborer dans ce secteur, il s'est révélé très difficile de parvenir à un accord politique sur les modalités de cette coopération. On espérait que les participants au Sommet de Chicago pourraient adopter une forme ou l'autre de coopération, mais aucune réunion du Conseil OTAN-Russie au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement n'a eu lieu à cette occasion.

Trois initiatives pour améliorer l'efficacité

Renforcer le lien transatlantique en renforçant la dimension européenne de l'OTAN

Conformément à la démarche de l'Alliance, et en vue d'un resserrement du lien transatlantique, la dimension européenne de l'OTAN doit se structurer pour aboutir à un véritable « pilier » européen de l'OTAN, lui donnant toute son efficacité. C'est plus que jamais nécessaire au moment où, comme on l'a vu, les Etats-Unis, puissance européenne par le biais de son engagement à l'OTAN et actuellement son plus grand contributeur financier, font pivoter leur effort de défense vers le Pacifique et au moment où la question du partage du fardeau se pose en des termes nouveaux. L'Union européenne ne peut qu'être, en outre, à l'heure de la mondialisation, un acteur politique global. L'Europe a aussi montré en Lybie qu'elle pouvait assumer ses responsabilités dans son voisinage. Elle présente également l'avantage d'offrir plusieurs formules de coopération entre Etats : au niveau de l'Union européenne, dans un cadre multilatéral avec quelques Etats seulement, dans un cadre bilatéral à l'exemple réussi de la coopération franco-britannique.

Plusieurs éléments sont nécessaires pour un tel développement de l'Europe de la Défense : la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne doivent être à la hauteur des enjeux, avec notamment en arrière-plan l'actualisation de la Stratégie européenne de sécurité. Le niveau de l'effort budgétaire des Alliés européens doit être au moins maintenu grâce à la sanctuarisation des budgets de défense, dès lors que la situation économique ne permet pas le respect de la norme de 2 % par tous les Etats. Le maintien d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) crédible est indispensable.

De surcroît, l'OTAN s'est félicitée d'initiatives prises au niveau national. Le Traité de coopération en matière de défense et de sécurité signé entre la France et le Royaume-Uni en novembre 2010 est, de ce point de vue, exemplaire : il s'agit d'un partenariat de défense issu d'une convergence stratégique. Comme mentionné dans ce traité les deux membres « n'envisagent pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de [l'un d'eux] pourraient être menacés sans que ceux de l'autre le soient aussi ». Les deux signataires du Traité mettront sur pied une force expéditionnaire commune interarmées, travailleront à la constitution d'une force aérienne commune interarmées, entreprendront ensemble des activités de développement, de soutien et de formation dans divers autres secteurs, dont le ravitaille-

ment en vol et les moyens de surveillance aérienne sans pilote, et chercheront à désigner un maître d'œuvre industriel européen unique en vue de réduire les coûts.

La coopération franco-britannique en matière de défense n'est pas la seule initiative bilatérale ou multilatérale de défense intelligente. Les forces navales belges et néerlandaises coopèrent étroitement depuis les années 90 et mettent en œuvre des bâtiments de lutte anti-mines et des frégates communs. Les Pays-Bas ont renoncé à leurs chars de bataille mais ils ont conclu avec l'Allemagne un accord de formation, de manière à conserver une capacité résiduelle en cas de nécessité. Autre secteur de coopération envisageable : la défense cybernétique.

Une collaboration plus resserrée entre l'OTAN et l'Union européenne autour de leurs initiatives en matière de défense intelligente et de mutualisation et de partage pourrait également donner de bons résultats, compte tenu de l'intérêt que présente le développement de capacités pour les deux entités et du large chevauchement de leurs compositions respectives. Il faut certes se féliciter du niveau de coopération atteint jusqu'ici, mais de nouvelles avancées dans le domaine du développement de capacités OTAN-UE seraient les bienvenues.

Ces dix dernières années, l'OTAN et l'Union européenne ont créé des organismes spécialisés pour faciliter l'amélioration des moyens de défense collective. Le Commandement allié Transformation (ACT) a été mis sur pied en 2003 ; il a pour mission spécifique de conduire la transformation des capacités militaires de l'OTAN, de manière que celle-ci conserve un rôle de pointe et demeure efficace. Pour sa part, l'Union européenne s'est dotée, en 2004, d'une Agence européenne de défense (AED), qui relève de la politique étrangère et de sécurité commune et qui est chargée de construire un marché de la défense européenne compétitif à l'échelle internationale, de renforcer la base industrielle de défense européenne, d'améliorer la coopération européenne en matière d'armements, de développer les capacités de défense européennes pour la gestion de crises et de promouvoir la recherche et la technologie européennes dans le domaine de la défense. Une coopération plus étroite entre l'ACT, l'AED et l'industrie de la défense peut aider l'OTAN et ses partenaires à mettre en service les capacités requises selon des modalités présentant un meilleur rapport coût-efficacité.

L'initiative de mutualisation et de partage de l'Union européenne a progressé ces derniers mois, et l'instauration d'une étroite coopération avec l'OTAN autour d'initiatives de cette nature est un objectif déclaré du Conseil de l'Union européenne. En novembre 2011, les ministres de la Défense des Etats membres de l'Union ont choisi, avec l'aide de l'AED, 11 projets de mutualisation et de partage : ravitaillement en vol, munitions intelligentes, renseignement, reconnaissance et surveillance (y compris la surveillance élargie de l'espace aérien), formation des pilotes d'hélicoptères, réseau de surveillance maritime, communications satellitaires européennes, futures communications satellitaires militaires, hôpitaux de campagne, formation des pilotes, formation et logistique navale, et carrefours de transport européens. Deux de ces projets se sont vu attribuer une priorité particulière : celui du ravitaillement en vol, conduit par la France et associant dix autres pays, progresse, mais il s'agit d'un projet à long terme qui vise à compenser les insuffisances constatés dans ce secteur pour 2020. En mars 2012, les ministres de la Défense des Etats membres de l'Union européenne ont fait une déclaration politique selon laquelle l'élaboration de moyens de ravitail-

lement en vol en Europe était prioritaire et que ces moyens devaient être mis à la disposition d'opérations de l'Union, de l'OTAN et d'autres acteurs. Quant aux hôpitaux de campagne, susceptibles d'être déployés en cas de crise humanitaire ou sur des théâtres d'opération, ils devraient être acquis par le pays responsable du projet, l'Italie, d'ici à 2014.⁸

Développer le rôle multilatéral de l'alliance en renforçant la coopération et les partenariats

Mettant à profit les leçons de l'Afghanistan et d'autres missions de l'Alliance, les Alliés ont admis qu'« une approche globale – politique, civile et militaire – est indispensable pour une gestion de crise efficace ». Des partenariats avec des organisations comme l'ONU ou l'Union européenne sont un instrument extrêmement utile pour l'amélioration des résultats politiques. Un Plan d'action pour l'approche globale trace les grandes lignes de la programmation et la conduite des opérations, des activités de formation et d'éducation et des exercices, ce qui permet d'améliorer ainsi la coopération avec les acteurs extérieurs et l'information publique. De même, le Concept stratégique a confié à l'OTAN la création d'« une structure civile de gestion de crise appropriée mais modeste afin d'interagir plus efficacement avec les partenaires civils ». Cette nouvelle structure, le Groupe de soutien à l'approche globale, se compose d'une équipe de quelque 17 experts civils désignés par les gouvernements et versés dans des domaines tels que la gouvernance, le développement économique, les médias, l'agriculture, l'environnement, etc. Ces experts peuvent être déployés sur place pour des périodes allant jusqu'à six mois dans le contexte d'opérations de l'OTAN. De telles démarches sont susceptibles d'aider l'Alliance à mieux traduire ses succès militaires en une stabilité politique durable lorsqu'elle s'engagera dans des opérations complexes.

L'aboutissement de nombreuses missions en cours et futures dépend des partenariats avec d'autres acteurs de la scène mondiale, qu'il s'agisse de pays ou d'organisations internationales. Ces relations opérationnelles sont pour l'OTAN un moyen essentiel de mobiliser des synergies dans le contexte de l'exécution de ses missions de sécurité tout en partageant les coûts. L'OTAN a élaboré des programmes de partenariat avec une quarantaine de pays et 10 % des troupes prenant part à ses missions proviennent de pays non membres.⁹ Le développement de ce réseau de partenaires peut donc contribuer, tout à la fois, à une amélioration de la conduite des opérations de l'OTAN et au maintien du niveau global des capacités militaires.

Le partenariat avec l'Union européenne offre l'un des potentiels les plus considérables, compte tenu du vaste chevauchement entre les compositions des deux entités mais, historiquement parlant, il n'a pas été à la hauteur des attentes. Tout simplement, plus la collaboration entre l'OTAN et l'Union européenne autour de la sécurité sera étroite, mieux cela vaudra. Plusieurs Etats membres de l'Union qui n'appartiennent pas à l'OTAN – l'Autriche, la Finlande et la Suède – sont parmi les plus proches partenaires de l'OTAN. Cependant, des blocages politiques notoires subsistent. L'Union européenne peut aussi apporter une dimen-

⁸ Europe Diplomacy and Defence (EDD), "EU/CSDP: Taking Stock of Pooling & Sharing of Capabilities," (EDD, 24 mars 2012).

⁹ Heidi Reisinger, "Rearranging Family Life and a Large Circle of Friends: Reforming NATO's Partnership Programmes," Research Paper No. 72 (Rome, Collège de défense de l'OTAN, janvier 2012), <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=313>.

sion civile fondamentale à la gestion des crises et à d'autres missions. Ainsi, à Djibouti, elle apporte un soutien civil à la mission de construction de capacités navales.

Les opérations de l'OTAN en Afghanistan, en Libye, en Méditerranée et au large de la Corne de l'Afrique ont donné l'occasion de travailler avec divers partenaires : pays des régions concernées, organisations multilatérales comme l'Union africaine ou la Ligue arabe, alliés militaires de longue date, telle l'Australie, ou encore, puissances mondiales comme la Chine et la Russie. La réponse à la crise libyenne a permis de nouvelles avancées : le soutien de la Ligue arabe a été crucial pour le succès de la campagne, la Jordanie, le Qatar et les Emirats arabes unis ont coopéré avec l'aviation alliée au-dessus de la Libye et ont joué un grand rôle dans les processus décisionnels. Les perspectives offertes par la coopération et le dialogue avec les pays méditerranéens ont également joué un grand rôle, s'agissant d'assurer une réponse mieux coordonnée et plus globale à ces opérations.

Le Conseil de l'Atlantique Nord a décidé, au Sommet de Lisbonne, de modifier sa politique en matière de partenariat pour rendre celle-ci plus souple et plus efficace. Un cadre politico-militaire remanié clarifie les procédures pour les partenaires qui veulent apporter une contribution aux opérations conduites par l'OTAN. Grâce aux nouveaux arrangements, ces partenaires peuvent influencer activement sur les opérations auxquelles ils participent.

Favoriser une meilleure appréhension de la sécurité au XXI^e siècle, en mutation rapide

L'OTAN doit aussi pouvoir faire montre de nuance et de prescience dans sa compréhension d'une sécurité planétaire qui ne cesse de fluctuer. Certes, aucun des changements les plus spectaculaires qui soient survenus dans l'ordre du monde au cours des trente dernières années – la chute du Mur de Berlin, les attentats du 11 septembre 2001 et le Printemps arabe – n'avait été prévu précisément, l'OTAN a pu, grâce à une bonne planification et à la souplesse de ses structures, réagir à ces événements d'une manière répondant aux exigences de ses membres en matière de sécurité. Ces bouleversements doivent cependant servir de jalon, d'indicateur de la vitesse à laquelle peut se modifier la dynamique de notre monde, où tout est relié à tout. La rapidité de l'évolution de la situation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord rappelle la nécessité d'une vigilance constante et de l'aptitude à discerner les tendances et les protagonistes. Il convient donc de définir, à l'intérieur de mécanismes de prévention des crises et des conflits dont les contours viennent d'être dessinés, une appréhension commune de ces événements et un ensemble commun de conclusions stratégiques. Ces dernières devraient, en fin de compte, guider les Alliés dans un travail coopératif d'évaluation de la menace, de conception de nouveaux besoins et de mise en œuvre de nouvelles capacités d'une manière qui permette une utilisation économe des ressources disponibles et une répartition équitable des charges opérationnelles, certes, mais aussi la projection effective des opérations militaires ou civiles du type le plus approprié.

Conclusions

Au Sommet de Lisbonne, les gouvernements alliés ont exposé leur vision du rôle de l'OTAN dans la protection du territoire et des populations de l'Alliance contre les menaces du XXI^e siècle. Ils ne pourront concrétiser ces ambitions que s'ils conservent les capacités de parer aux menaces en question dans une situation où les conditions de la sécurité se modifient

rapidement. A Chicago, ils sont parvenus à faire les premiers pas vers un consensus sur les capacités requises par l'Alliance pour être à la hauteur des ambitions de Lisbonne.

L'Alliance est confrontée aujourd'hui à un problème économique épineux et, à bien des égards, sans précédent : la remise en question de son aptitude à concevoir, acquérir et utiliser des moyens techniques et humains. C'est là une réalité que l'on ne saurait ignorer. Dans un tel contexte, il est particulièrement malaisé pour tous les gouvernements et les parlements des pays alliés de plaider en faveur d'investissements supplémentaires dans la défense nationale ou collective.

L'Initiative de défense intelligente sera formidablement utile si elle est exploitée au maximum de son potentiel et si les préoccupations légitimes des gouvernements à ce sujet sont prises en compte de manière adéquate. Cependant, elle ne peut se substituer à la poursuite des investissements dans la défense alors que les caractéristiques de la sécurité dans le monde se modifient sans cesse et demeurent problématiques. Il serait peu réaliste d'attendre des pays alliés qu'ils augmentent de façon considérable leur budget de la défense, mais le maintien à un niveau constant de la part du budget national général allouée à ce budget aiderait à enrayer l'érosion des capacités de défense.

Il est essentiel que le débat de l'Alliance sur les capacités soit inspiré par la compréhension du débat politique plus large dont font l'objet les objectifs politiques et militaires de l'Alliance. Malheureusement, les discussions sur la défense intelligente ont été conçues jusqu'ici, pour l'essentiel, comme une réponse aux restrictions budgétaires actuelles et ont été largement dissociées du débat stratégique sur le rôle et les missions futurs de l'Alliance. En tant qu'organisation démocratique et fondée sur le consensus, l'OTAN ne devrait appeler les gouvernements et les parlements de ses pays membres à investir dans de nouvelles capacités que si ces dernières servent un objectif politique ou militaire dûment approuvé. Autrement dit, l'établissement de la liste des capacités prioritaires doit refléter les priorités politiques. Faute de cela, les pays risquent de devenir les otages d'intérêts industriels et de gaspiller les fonds publics à un moment où les budgets de la défense sont déjà soumis à de fortes contraintes.

Bibliographie

Biscop, Sven, "On to Chicago: Enter the European Union," *The New Atlanticist (Atlantic Council)*, 27 February 2012, www.egmontinstitute.be/papers/12/sec-gov/120227-Biscop-NATO-summit-Chicago.pdf.

Département de la Défense des Etats-Unis, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense" (Washington, D.C.: Gouvernement des Etats-Unis, janvier 2012).

Europe Diplomacy and Defence (EDD), "EU/CSDP: Taking Stock of Pooling & Sharing of Capabilities" (EDD, 24 mars 2012).

Gates, Robert, « Transcription du discours du secrétaire à la Défense, M. Gates, sur l'avenir de l'OTAN », *Wall Street Journal*, 10 juin 2011.

Lunn, Simon, and Ian Kearns, "NATO's Deterrence and Defence Posture Review: A Status Report," NATO Policy Brief No.1 (Bruxelles, Réseau des dirigeants européens pour le désarmement et la non-prolifération nucléaires multilatéraux, février 2012), www.europeanleadershipnetwork.org/medialibrary/2012/02/20/e65f335d/NATO%20-%20DDPR.%20A%20Status%20Report.pdf.

OTAN, « Engagement actif, défense moderne : Concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord » (Bruxelles: division Diplomatie publique de l'OTAN, 2010).

OTAN, « Conférence de presse mensuelle », 5 mars 2012, http://www.nato.int/cps/en/SID-D183B2C4-B135158F/natolive/opinions_84865.htm?selectedLocale=en.

Rasmussen, A. F., Discours devant la 48^e Conférence de Munich sur la sécurité, 4 février 2012, <http://www.securityconference.de/Anders-Fogh-Rasmussen.829+M52087573ab0.0.html>.

Reisinger, Heidi, "Rearranging Family Life and a Large Circle of Friends: Reforming NATO's Partnership Programmes," Research Paper No. 72 (Rome, Collège de défense de l'OTAN, janvier 2012), <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=313>.

Stavridis, James, « Audition de l'amiral James G. Stavridis (corps des Marines des Etats-Unis), commandant suprême des forces armées en Europe, devant le 112^e Congrès » (1^{er} mars 2012).

Annexe VIII

Séminaire conjoint Rose-Roth et groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient ¹

Marseille, France, 11-13 avril 2012

Rapport de séminaire

I. Synthèse

1. Le Printemps arabe est en train de redéfinir tout à la fois la dynamique intérieure des pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) et la politique d'acteurs extérieurs à l'égard de ladite région. La transition politique et économique se révèle singulièrement ardue en Egypte, en Libye ou en Tunisie, par exemple, tandis que d'autres gouvernements résistent farouchement au changement et – comme en Syrie – recourent à la violence pour réprimer les mouvements de protestation populaires. La communauté internationale est contrainte de revoir sa stratégie vis-à-vis de la région, mais c'est là une tâche délicate qui exige humilité et circonspection. Les échecs répétés du processus de paix au Proche-Orient ne font qu'aggraver le manque de sécurité dans une région déjà très instable.

2. Telles sont les principales conclusions d'un séminaire qu'ont organisé conjointement l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et l'Assemblée nationale française et que la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur a accueilli à Marseille du 11 au 13 avril 2012.

3. « Le Printemps arabe a irréversiblement ébranlé la région et remis en question les nombreux préjugés dont celle-ci faisait l'objet depuis si longtemps », a déclaré le président de l'Assemblée, *Karl A. Lamers*. « Je voudrais rendre hommage à tous ceux qui ont cru qu'une vie meilleure était possible et qui ont eu le courage d'agir selon leurs convictions. Ceux-là sont les instigateurs du changement et la révolution leur appartient ». Mais « le changement n'est pas facile et il peut prendre diverses formes », a souligné le Président. « Nous attendons avec impatience de voir dans quelle mesure les pays de la région sont prêts à changer les choses et comment ils choisiront de procéder ».

4. Les participants ont évoqué la multitude d'obstacles auxquels se heurte la transition politique et économique en Tunisie, en Egypte, en Libye et au Yémen. Des revendications économiques et sociales ont amorcé les protestations populaires qui ont déclenché le Printemps arabe. Toutefois,

¹ Ce rapport est un document d'information qui ne reflète pas nécessairement les vues officielles de l'Assemblée.

la réforme économique est entravée par des échanges commerciaux de faible intensité et confinés à la région, par les lenteurs de la bureaucratie, par les distorsions de prix que provoquent les aides d'Etat et par un système éducatif mal aligné sur les besoins de marchés de l'emploi modernes et très fluctuants. Quant aux femmes, qui ont pourtant joué un rôle majeur dans le réveil des pays arabes, elles restent en retrait, que ce soit sur le plan de l'alphabétisation ou de leur présence dans les sphères politiques et économiques de beaucoup de ces pays.

5. Certes, l'Afrique du Nord a montré la voie à suivre en matière de transition politique mais, pour *Fatiha Dazi-Héni*, analyste basée en France, le Printemps arabe a eu aussi de profondes répercussions sur la région du Golfe. La plupart des Etats qui composent celle-ci connaissent des régimes extrêmement autocratiques qui ont évidemment suivi avec beaucoup d'inquiétude les événements en Afrique du Nord. S'il n'y a guère de place pour un changement politique en Arabie saoudite, l'intervenante a estimé qu'une chute des prix du pétrole pourrait cependant remettre en question le contrat social qui sous-tend le pays.

6. En Syrie, il faut s'attendre à ce que la répression gagne encore en brutalité, a indiqué *Alan George*, professeur à l'Université d'Oxford. L'instabilité offre un terrain propice aux djihadistes et une catastrophe humanitaire semble presque inévitable, à moins que la communauté internationale n'agisse. L'intervenant a donc lancé un appel en faveur d'une « intervention internationale intelligente ». Toutefois, de l'avis de plusieurs participants, l'opposition au régime est trop fragmentée, de sorte qu'une telle intervention risquerait d'aggraver l'instabilité.

7. Les débats ont également porté sur la nécessité d'intensifier les efforts pour sortir les négociations israélo-palestiniennes de l'impasse où elles se trouvent, dans le prolongement du Printemps arabe. *Ilan Halevi*, conseiller principal auprès du président de l'Autorité palestinienne, Mahmoud Abbas, a souhaité que l'OTAN veille à la sécurité des frontières entre les territoires palestiniens et Israël, et ce avant même tout tracé définitif de ces frontières à la suite d'un éventuel accord de paix. L'intervenant a transmis cette proposition au nom de M. Abbas, selon qui l'OTAN contribuerait véritablement, en se chargeant d'une telle mission, à l'instauration de la paix au Proche-Orient.

8. M. Halevi et l'intervenant suivant, *Sammy Ravel*, chef de mission adjoint à l'ambassade d'Israël à Paris, ont tous deux appelé à la reprise des négociations de paix, mais leurs exposés respectifs ont mis en lumière les profondes divergences qui opposent les deux parties sur des questions majeures : tracé des frontières, colonies israéliennes, retour des réfugiés palestiniens, divisions entre Palestiniens, rôle du Hamas, etc. L'intervenant israélien a indiqué que de graves menaces pesaient sur la sécurité de son pays de par les tirs de roquette en provenance de Gaza, les actes terroristes à l'intérieur du pays et du fait du programme nucléaire iranien. Malgré tout, il existe en Israël un consensus politique autour du fait qu'un accord définitif devra reposer sur la solution des deux Etats.

9. Confrontés à une série de changements aussi profonds que complexes, les acteurs extérieurs revoient leur politique envers la région. Trop souvent, après les attentats du 11 septembre 2001, « le monde arabe a été vu à travers le prisme du terrorisme et du fondamentalisme religieux », a déploré *Loïc Bouvard*, vice-président du Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient (GSM), ancien président de l'Assemblée et chef de la délégation de la France auprès de cette dernière. M. Bouvard a poursuivi en assurant que le moment était venu de « transformer la Méditerranée en une zone de coopération plutôt que de conflit ».

10. Des responsables de l'Union européenne, des Etats-Unis et de l'OTAN ont tous souligné la

nécessité d'une tactique encore plus nuancée et sélective qui prendrait en compte les grandes différences qui existent entre les pays de la région. Une haute diplomate de l'ambassade des Etats-Unis à Paris, *Sujata Sharma*, a indiqué qu'« il n'exist[ait] pas deux scénarios identiques » et que son pays « ne privilégiait aucun scénario ». Vraisemblablement, l'OTAN s'en tiendra à une politique combinant, d'une part, le recours aux structures multinationales offertes par le Dialogue méditerranéen et l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI) et, d'autre part, la mise à profit des relations bilatérales qu'elle entretient dans la région. Les participants ont appris que ces relations pourraient sans doute dépasser le stade du dialogue pour englober l'aide à la réforme du secteur de la défense et de la sécurité « si nécessaire et souhaité ».

11. De nombreux intervenants et participants ont fait valoir qu'il serait erroné de supposer que le modèle de transition suivi en Europe centrale et orientale après la chute de l'Union soviétique peut s'appliquer à la région MOAN. Il n'empêche que certains de ses éléments restent pertinents, a affirmé *Simon Lunn*, chargé de recherche au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) et ancien secrétaire général de l'AP-OTAN. Certes, il n'existe pas de modèle unique de réforme du secteur de la sécurité, mais l'expérience acquise dans les différents pays d'Europe centrale et orientale peut aider les nouveaux régimes de la région MOAN à définir « un rôle approprié » pour leurs forces armées, à veiller à ce que celles-ci « soient subordonnées au gouvernement civil » et à s'assurer qu'elles « n'accaparent pas une part excessive des ressources du pays ».

12. « Nos pays tendent tout naturellement à se précipiter pour offrir leur aide, mais il n'est pas toujours facile de savoir comment s'y prendre exactement », a observé M. Lamers. « La prudence est donc de rigueur, mais il en va de même pour le dialogue et l'ouverture, qui nous permettront de mieux comprendre les besoins de la région ». Il a été rejoint en cela par M. Bouvard : « Nous devons être modestes et écouter », a insisté ce dernier. A cet égard, la diplomatie parlementaire joue un rôle essentiel en ce qu'elle jette des ponts sur la Méditerranée, a rappelé le président de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (APM), *Fayez al-Tarawneh* (qui devait être nommé au poste de Premier ministre de Jordanie peu après le séminaire).

13. Le séminaire de Marseille réunissait des parlementaires de vingt pays membres de l'OTAN, des représentants de sept partenaires de Méditerranée méridionale et du Proche-Orient, des délégations de partenaires d'Europe de l'Est et du Caucase et une délégation de l'Afghanistan. L'Assemblée entretient un dialogue régulier avec des parlementaires de la région MOAN par l'intermédiaire du GSM.

II. Compte rendu du séminaire

A. Session d'ouverture

14. Le président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, *Michel Vauzelle*, souhaite la bienvenue aux participants au séminaire. Il fait observer que les destinées des rives septentrionale et méridionale de la Méditerranée sont indissociablement liées. La rive septentrionale ne saurait être considérée comme une frontière entre deux civilisations mais, bien plutôt, comme un élément d'une grande région méditerranéenne. L'intervenant salue le rôle de l'Alliance, qui défend les valeurs communes aux pays concernés. Il ajoute que la décision des autorités françaises de réexaminer la place de la France dans l'OTAN suivant les lignes définies par le général de Gaulle est peut-être quelque peu hâtive. Le rôle de la France dans le monde et, notamment, vis-à-vis de l'Afrique du Nord aurait pu être plus productif si le pays n'avait pas été considéré comme faisant

partie intégrante d'un bloc politico-militaire, précise l'intervenant.

15. M. Bouvard remercie M. Vauzelle de ses paroles de bienvenue et de sa franchise. Si, sur la scène politique française, les avis divergent quant à l'ampleur que doit avoir la présence de la France dans les structures de l'OTAN, l'importance du rôle de celle-ci ne souffre pas de contestation. Il fait aussi remarquer qu'on aurait difficilement pu trouver un meilleur endroit que Marseille pour débattre l'évolution de la situation dans la dynamique région méditerranéenne. Tout au long de sa riche histoire, la ville a été la porte de la France sur l'Afrique et le Proche-Orient, et elle le reste.

16. M. Bouvard souligne combien il convient de faire montre de modestie lorsqu'il s'agit de la région MOAN. Le fait que les spécialistes occidentaux n'aient pu prédire un bouleversement de la taille du Printemps arabe montre qu'il reste beaucoup à apprendre sur elle. L'objectif ultime du séminaire est de contribuer à définir les domaines dans lesquels la communauté euro-atlantique – et, plus particulièrement, l'Assemblée – peut aider les pays de la région, qui sont confrontés à de formidables problèmes de transition.

17. *Karl A. Lamers* remercie la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur de toute l'aide qu'elle apportée à l'organisation du séminaire. Il observe que c'est la première fois qu'un séminaire Rose-Roth se tient conjointement avec le séminaire du GSM. Il rappelle par ailleurs que la question du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord est un thème prioritaire de sa présidence.

18. Il rend hommage à tous ceux qui ont cru qu'une vie meilleure était possible et qui ont eu le courage d'agir selon leurs convictions. Les peuples de la région sont les arbitres ultimes de leur destin. Il se peut que la communauté internationale soit invitée à apporter une aide politique ou économique, voire militaire, comme en Libye. La nature de cette aide doit être examinée au cas par cas. A l'instar de M. Bouvard, le Président presse ses collègues de l'Assemblée de faire montre d'humilité, d'écouter attentivement et de tenter d'appréhender les sensibilités complexes de la région.

19. L'intervenant profite de l'occasion qui lui est donnée pour appeler le régime syrien à accepter le plan des Nations unies et à mettre un terme à une violence insensée.

20. *Fayez Al-Tarawneh*, sénateur jordanien, souhaite la bienvenue aux participants au nom de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée. Il souligne que celle-ci et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ont en commun un attachement aux libertés individuelles, à la démocratie, aux droits de l'homme et à la primauté du droit.

21. L'intervenant déclare que l'APM, qui réunit des parlementaires de vingt-huit pays de la région méditerranéenne, se tient au côté des peuples de Tunisie, d'Égypte et de Libye et qu'elle mobilise son réseau de diplomatie parlementaire pour leur apporter une aide humanitaire immédiate et à long terme, de même qu'une expertise législative, pour faciliter le processus de transition démocratique grâce à une réforme constitutionnelle et à des élections honnêtes. Entre autres choses, elle a envoyé en Tunisie une mission de haut niveau qui a rencontré le président de ce pays dès le début de la Révolution du jasmin. Travaillant en étroite coopération avec le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, elle a préservé une voie de communication avec la Libye en plein conflit, facilitant ainsi la conduite des missions de l'ONU et ouvrant un couloir humanitaire vers Misrata. Le secrétaire général de l'APM se tient en contact avec Kofi Annan et d'autres protagonistes de la crise syrienne. En outre, l'APM offre un forum où les vice-présidents de la Knesset et du Conseil national palestinien (CNP), qui sont tous deux des vice-présidents de l'APM, se rencontrent périodiquement, ce qui contribue au processus de paix au Proche-Orient. Grâce à

l'engagement de ses membres, l'APM est devenue un instrument parlementaire pleinement opérationnel consacré à la prospérité, à la sécurité, à la stabilité de la région méditerranéenne et au bien-être de ses habitants.

22. *Caroline Dumas*, du ministère français des Affaires étrangères, ouvre les travaux proprement dits avec un exposé intitulé *Printemps arabes : Opportunités et incertitudes*. Elle souligne que la vague d'événements qui a déferlé sur la région MOAN a déclenché de profonds changements dans cette partie du monde, y compris des déplacements d'équilibres et des renversements d'alliances. Il s'ensuit de nombreuses répercussions qui sont venues compliquer encore l'instauration d'une paix générale au Proche-Orient. L'intervenante évoque aussi les modifications du rôle que jouent certains acteurs de premier plan dans la région, dont les Etats-Unis, l'Union européenne, la France, l'Iran et la Turquie.

23. Si, habituellement, les décideurs occidentaux font de la stabilité un objectif fondamental, le soutien au statu quo s'est révélé, en fin de compte, un facteur de déstabilisation. Une corruption omniprésente, des gouvernements répressifs et dépourvus de légitimité, l'aggravation de la situation économique et des fluctuations démographiques rapides ont donné lieu à une situation politiquement explosive. Certains gouvernements sont parvenus à survivre au maelström qui a suivi en promettant des réformes ; d'autres ont recouru à la violence et, bien évidemment, plusieurs de ceux-là sont tombés.

24. La succession de révolutions a donné aux peuples de la région une occasion historique de réaliser eux-mêmes leurs aspirations économiques et politiques, mais des incertitudes subsistent. Les nouveaux dirigeants, dont certains n'ont que peu d'expérience politique, se retrouvent face à de formidables défis. Les problèmes de gouvernance normaux sont aggravés par des tensions confessionnelles et/ou ethniques. Reste à voir si l'avènement des partis se réclamant des valeurs islamiques compromettront la concrétisation des objectifs originels des révolutions. M^{me} Dumas conclut en disant qu'en dépit des incertitudes, la transformation de la région est l'occasion de mobiliser de nouveaux talents et de bâtir des sociétés plus prospères et plus démocratiques. Elle permet aussi à l'Europe de consolider ses partenariats dans la région.

B. Session II : Démocratie, droits de l'homme et islam

25. La session est présidée par *Antonio Cabras* (Italie), président du GSM.

26. L'orateur invité, *Fadi Hakura*, chef du projet turc à Chatham House, indique que, sur la scène internationale, la Turquie aspire à être l'amie des peuples opprimés et un paradigme de démocratie et de liberté. Son Premier ministre, Recep Tayyip Erdogan, est sans doute l'homme politique étranger le plus populaire de la région. L'orateur estime cependant que la situation est plus complexe qu'il n'y paraît et que d'autres facteurs sous-tendent la politique extérieure d'Ankara, y compris les relations personnelles qu'entretiennent M. Erdogan et des dirigeants de pays de la région MOAN, de même que des considérations d'ordre confessionnel.

27. Le Parti pour la justice et le développement (AKP) a montré qu'une formation politique porteuse des valeurs islamiques pouvait aussi être démocratique. L'intervenant relève cependant que le modèle turc ne peut se transposer aisément dans les pays arabes en transition. Ce modèle dépend largement des dirigeants des partis. Par ailleurs, l'AKP défend des positions économiques sensiblement différentes de celles de la plupart des partis du monde arabe : il est beaucoup plus favorable à l'entreprise, alors que les Frères musulmans se montrent quelque peu méfiants envers le marché libre et les investisseurs étrangers. L'intervenant fait observer que, dé-

sormais, l'Arabie saoudite fait davantage figure de modèle que la Turquie aux yeux de nombreux Egyptiens, par exemple.

28. M. Hakura estime que la Turquie n'en a pas moins un rôle à jouer dans la région. Sa politique extérieure n'est jamais aussi efficace que lorsque ses dirigeants sont en bons termes avec tous les protagonistes, y compris les pays du Golfe, l'Egypte, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, Israël, l'Allemagne, la Russie et l'Iran. La bonne réputation de la démocratie turque est le meilleur vecteur de l'influence du pays dans la région, conclut l'intervenant.

5. Pendant le débat qui suit, des membres de la délégation de la Turquie auprès de l'Assemblée rejettent l'idée selon laquelle ce pays serait en train de reculer sur le plan des normes démocratiques et des droits de l'homme. Ils affirment que la Turquie est un pays stable et démocratique dans une région instable et en proie à de vives tensions. Elle ne veut pas s'immiscer dans les affaires intérieures de ses voisins et entend simplement faire office de médiateur honnête et contribuer ainsi à promouvoir la stabilité et la mise en place d'institutions démocratiques dans cette partie du monde. Elle peut aussi servir d'exemple de la complémentarité qui peut exister entre les valeurs islamiques et la démocratie, ajoutent les parlementaires turcs. Plusieurs participants font observer par ailleurs qu'il convient d'employer avec circonspection le terme « laïcité », particulièrement lourd de sens dans la région, où il est souvent confondu avec l'athéisme.

C. Session III : Le rôle des acteurs extérieurs dans la région MOAN

30. *Raynell Andreychuk* (Canada), rapporteure du GSM, est la modératrice de la session.

31. *Bernardino Leon*, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée méridionale, évoque les changements d'optique de l'UE sur la région MOAN. En Europe, le Printemps arabe a surtout été perçu comme un phénomène positif, même si les événements de Syrie sont très préoccupants. Il se peut que la région soit encore instable pour le moment, mais elle devrait finir par se stabiliser, précisément parce qu'elle s'ouvre au monde extérieur. On ne peut pas dire que l'autoritarisme soit un gage de stabilité durable, observe l'intervenant.

32. Les responsables qui s'occupent de la transition seront confrontés à de redoutables défis politiques et économiques. Le soutien de la communauté internationale est essentiel. L'UE est investie d'un rôle particulier, puisqu'elle seule peut proposer des partenariats dans trois domaines majeurs sur lesquels repose la transformation : sécurité, développement et droits de l'homme. Les autres acteurs internationaux qui souhaiteraient prêter main-forte sont les bienvenus. M. Leon insiste sur le fait qu'une coordination plus étroite des diverses actions internationales est indispensable.

33. L'UE assume ses responsabilités, déclare l'intervenant. La contribution financière qu'elle destine à la région est passée de 6 à 11 milliards d'euros. Elle a mis sur pied des entités chargées de mettre en place une coopération efficace avec plusieurs pays de la région MOAN. Elle consacre à la transition de la Tunisie une aide économique d'une importance particulière et elle se concentre maintenant sur un accroissement de celle qu'elle apporte à la Jordanie, à l'Egypte et au Maroc. Elle réfléchit également à la meilleure façon d'épauler la Libye et l'Algérie dans leur transition démocratique. L'intervenant fait remarquer que la plupart des économies de la région sont aujourd'hui en très mauvaise posture et qu'il est essentiel de les soutenir davantage.

34. M^{me} Sharma aborde le changement de point de vue des Etats-Unis au sujet de la région MOAN. Barack Obama – dans son discours du Caire – et sa secrétaire d'Etat, Hilary Clinton, ont

clairement indiqué que les régimes dictatoriaux de cette région n'avaient pas d'avenir. Si, contrairement à certaines allégations, les Etats-Unis ne sont pour rien dans le déclenchement des mouvements de protestation, ils n'en appuient pas moins fermement les revendications des peuples concernés sur le plan des libertés fondamentales, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes et de la démocratisation politique. Ce sont là des valeurs universelles, déclare l'intervenante.

35. Celle-ci rappelle par ailleurs que les Etats-Unis sont disposés à dialoguer avec les nouveaux dirigeants régionaux et ils s'adressent à tous les partis politiques, y compris ceux avec lesquels ils peuvent avoir quelques désaccords. L'étiquette d'« islamiste » accolée à quelques-unes des formations de la région ne les rebute pas, pour autant que les formations en question démontrent leur attachement aux droits de l'homme, à l'égalité des sexes et à la primauté du droit. Mme Sharma souligne aussi que tous les acteurs internationaux – les Etats-Unis, l'Union européenne et d'autres encore – ont un rôle à jouer, s'agissant de la concrétisation des aspirations légitimes des peuples de la région MOAN. Il convient de redoubler d'efforts pour dialoguer avec les gouvernements, bien sûr, mais aussi avec les entrepreneurs, la société civile, les milieux universitaires et les dignitaires religieux.

36. L'orateur suivant, *Gabriele Cascone*, est analyste à la Division Défis de sécurité émergents de l'OTAN. Il expose son point de vue personnel sur l'évolution de la situation stratégique dans la région MOAN. Il fait observer que les processus de réforme et de démocratisation seront longs et ardues mais ils devraient se solder par un surcroît de démocratie.

37. Il est important de garder à l'esprit que la situation varie grandement d'un bout à l'autre de la région. Il convient donc d'adopter pour chaque pays une tactique faite sur mesure. L'OTAN en est bien consciente et élabore en conséquence ses programmes du Dialogue méditerranéen et de l'ICI.

38. L'orateur note que la Ligue arabe approuve la mission que l'OTAN a effectuée en Libye sous mandat de l'ONU. Il s'agit là d'un changement fondamental : récemment encore, personne n'aurait pu imaginer que des pays arabes auraient demandé à l'OTAN de soutenir des opposants à un gouvernement de la région. Cela ne signifie pas qu'elle aura un rôle à jouer dans de futures crises régionales mais, à l'évidence, l'Alliance apparaît désormais, dans le domaine de la sécurité, comme un acteur beaucoup plus important aux yeux des pays de la région. Elle a toujours fait preuve de la plus grande prudence lorsqu'elle a offert son aide à ces pays. Elle pourrait toutefois, au vu de l'attitude de la Ligue arabe, qui a sollicité l'intervention de l'OTAN en Libye, se montrer moins réticente lorsqu'il s'agira de proposer son aide et ses services dans le contexte du processus de réforme. On escompte, au Sommet de Chicago, une révision de la stratégie alliée vis-à-vis de la région mais, toujours selon lui, il est peu vraisemblable que l'OTAN assume des fonctions majeures dans la sécurité de ladite région ; elle est plus apte à jouer un rôle de soutien, en concentrant ses efforts sur la réforme du secteur de la sécurité et de la défense.

39. Pendant le débat qui suit, des participants demandent de quelle façon l'Union européenne compte aider les pays de la région MOAN, qui sont confrontés à d'énormes problèmes économiques, dont un taux de chômage très élevé. M. Leon répond que bon nombre de ces pays sont dotés d'une économie relativement forte et que la communauté euro-atlantique n'est pas en position de servir de catalyseur central pour le développement économique des pays concernés. Une aide financière directe est certainement moins utile que les perspectives que peut offrir l'Occident, telles que l'accès au marché européen et la facilitation des voyages à destination de l'Europe, en particulier pour les scientifiques, les entrepreneurs et les étudiants. Aider ces pays à récupérer les avoirs d'anciens dictateurs et de leur entourage n'est pas seulement un geste poli-

tique symbolique : il a des effets économiques tangibles pour eux. M. Al-Tarawneh constate qu'une aide financière internationale n'est pas nécessairement exempte de conséquences négatives : l'acceptation du soutien du Fonds monétaire international, par exemple, oblige généralement les bénéficiaires à opérer des réformes économiques et fiscales que, dans d'autres circonstances, ils ne seraient pas disposés à engager.

D. Session IV : Attentes suscitées par le printemps arabe dans le domaine économique : un défi pour les nouveaux régimes

40. *Hugh Bailey* (Royaume-Uni), vice-président de l'AP-OTAN, est le modérateur de la session.

41. Le premier orateur est l'ambassadeur *Richard A. Boucher*, secrétaire général adjoint de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il évoque la situation économique et le changement social dans la région MOAN. Selon lui, les changements intervenus dans le monde arabe ont mis en lumière bon nombre des problèmes dans la région, en même temps qu'ils ont offert de nouvelles occasions de procéder à des réformes substantielles qui pourront aiguiller la croissance économique. Le problème le plus grave que connaisse la région réside dans la part disproportionnée de l'Etat dans l'économie et dans le manque de place pour le secteur privé. Plusieurs pays sont trop exposés à des fluctuations du tarif des produits alimentaires et pétroliers. Le marché du travail manque de souplesse, ce qui complique la recherche d'un emploi pour les nouveaux arrivants sur ce marché et contribue à encourager le travail non déclaré. Avec les jeunes, les femmes sont manifestement les premières victimes du sous-emploi : 80 % d'entre elles sont exclues de la population active, ce qui signifie que les pays concernés sont privés d'une gigantesque réserve de compétences.

42. Un aspect positif cependant : le potentiel de croissance est important, grâce à la proximité des marchés européens, et grâce aussi au fait que ces pays comptent un très grand nombre de jeunes dynamiques qui ont fait des études relativement poussées. En outre, la région est riche en ressources énergétiques : au pétrole et au gaz, il faut ajouter l'énergie solaire, qu'il conviendrait de mieux exploiter. Le tourisme est, lui aussi, un secteur susceptible de contribuer à la croissance, notamment parce que la région est aisément accessible depuis l'Europe.

43. L'orateur décrit la manière dont l'OCDE aide les pays de la région MOAN à élaborer des programmes de réforme économique. Les programmes internationaux d'assistance et de coopération devraient se concentrer sur une libéralisation qui favoriserait l'essor du secteur privé et sur un soutien à des projets de recyclage professionnel. Il conviendrait de « dégraisser » et de moderniser des mécanismes de gouvernance démesurés, notamment en utilisant des technologies d'information et de communication modernes et en faisant la chasse à la corruption. Si des réformes systémiques étaient mises en chantier, ces pays pourraient se classer parmi les économies « de classe mondiale », a fait observer l'orateur.

44. Le second orateur, *Mats Karlsson*, directeur du Centre pour l'intégration en Méditerranée (CMI), parle de transformation et d'intégration dans la zone euro-méditerranéenne. Selon lui, un formidable programme de réformes politiques et économiques attend les pays de la région MOAN, mais ceux-ci n'en viendront pas à bout sans mener en parallèle un programme d'intégration et sans rattacher leur économie à la chaîne de valeur internationale. Ils ont très peu d'échanges commerciaux avec le reste du monde ; exception faite des hydrocarbures, le total de leurs exportations est comparable à celui de la Suisse. Un accès plus ouvert aux marchés européens contribuerait de manière non négligeable au développement d'économies compétitives et

diversifiées dans la partie méridionale de la Méditerranée.

45. Les pays de la région MOAN doivent aussi lever les barrières commerciales intrarégionales, d'autant que le volume des échanges intrarégionaux, précisément, est négligeable. Il est vital de promouvoir une plus grande liberté de circulation des biens, certes, mais aussi des services, de la main-d'œuvre et des capitaux à l'intérieur de la région dans son ensemble. La région pourrait tirer profit de l'expérience acquise par d'autres parties du monde – dont l'Europe – en matière d'intégration. La création d'emplois est directement liée à une plus grande intégration internationale, affirme l'orateur. Qui plus est, l'intégration économique régionale soulignerait encore la nécessité de réformes économiques structurelles à l'échelle de la région et contrebalancerait effectivement la mauvaise image de l'économie de marché, laquelle était trop souvent associée, sous les anciens régimes, au « capitalisme entre copains ».

46. Des réformes ambitieuses exigent un espace fiscal qui ne peut s'obtenir qu'au prix d'un réexamen de l'ancienne politique des subventions et, notamment, des aides d'Etat dans le secteur du pétrole. Ces aides absorbent, selon les estimations, de 3 à 5 % du produit intérieur brut (PIB) dans beaucoup de pays de la région MOAN ; elles entraînent de graves distorsions et nuisent aux perspectives de croissance de la région. MM. Karlsson et Boucher déplorent le caractère universel des subventions aux produits pétroliers et aux denrées alimentaires, qui ne permet pas de distinguer les subventions qui sont nécessaires de celles qui ne le sont pas. Ils recommandent que les gouvernements des pays de la région octroient désormais des subventions mieux ciblées et destinées aux éléments les plus vulnérables de la société.

47. Pendant le débat qui suit, *Saïd Chbaatou* (Maroc) appelle l'attention sur l'existence de différences philosophiques considérables entre le monde occidental et le monde islamique : le premier n'appréhende les questions économiques qu'en fonction de certains indicateurs macroéconomiques, tandis que les peuples de la région MOAN tendent à prendre en compte d'autres aspects, moins quantifiables, de la vie économique. Les difficultés que connaît actuellement l'Occident amènent l'intervenant à penser que ce modèle comporte de graves insuffisances et qu'il ne devrait donc pas être suivi aveuglément. M. Karlsson convient que le succès économique peut être jaugé suivant des méthodes différentes, et il prend pour exemple à ce propos la Chine. Cela dit, ajoute l'intervenant, tous ces modèles reposent sur l'intégration et sur la capacité du système de faciliter les échanges de biens, de services, de capitaux et de main-d'œuvre. Il appelle les pays de la région à opter pour l'intégration et à former de facto un « nouveau groupe BRIC ».

E. Session V : Les problèmes de sécurité au Proche-Orient après le printemps arabe

48. Le séminaire se poursuit le lendemain avec la session V, consacrée à l'évolution de la situation au Proche-Orient. La session est présidée par *Jean-Michel Boucheron* (France), ancien vice-président de l'Assemblée et ancien président du GSM.

49. Le premier orateur, le professeur *Eric Hooglund*, du Centre pour les études proche-orientales à l'Université de Lund, évoque le point de vue de l'Iran sur les soulèvements arabes, tel qu'il transparaît dans les médias iraniens. On trouve dans ces médias des positions qui attestent l'existence d'opinions nettement divergentes. M. Khamenei a exprimé l'interprétation iranienne « officielle » de ces événements en avril 2011, lorsqu'il a déclaré que les soulèvements incarnent « les objectifs et les orientations islamiques ». Les autorités de Téhéran estiment que soit le Printemps arabe s'inspire de la révolution iranienne de 1978-1979 elle-même, soit il constitue

une réaction dirigée contre les dictateurs imposés par l'Occident. Parallèlement, des positions non officielles sont apparues, selon lesquelles les soulèvements trouvent leur inspiration dans le mouvement de protestation qu'a connu l'Iran en 2009 et sont l'expression d'authentiques aspirations populaires à la liberté et à la démocratie. Dans une large mesure, les médias iraniens ont – pour des raisons différentes – salué le Printemps arabe. Mais ils ont traité les événements de Syrie sous un tout autre angle. L'orateur pense qu'il n'existe pas de consensus dans l'équipe dirigeante iranienne quant à la question de savoir si les alaouites doivent être considérés comme des chiites à part entière ou comme des hérétiques. Il conclut son exposé en affirmant que l'Iran n'est pas devenu un modèle pour les pays de la région en raison de la démarcation entre nationalisme arabe et nationalisme iranien, d'une part, et des facteurs confessionnels que comporte sa politique étrangère, d'autre part.

50. L'orateur suivant, *Alan George*, parle des événements de Syrie et de leurs répercussions sur le monde arabe. Il fait observer que le cas de la Syrie est plus complexe que celui de la Libye : la composition ethnique et religieuse de la première est beaucoup plus hétérogène que celle de la seconde. Il faut aussi prendre en considération l'héritage de la « Grande Syrie » ; en effet, le tracé actuel des frontières du pays ne correspond pas à l'idée que se font bien des Syriens de leurs frontières historiques, et dans les milieux gouvernementaux de Damas, nombreux sont les responsables qui n'ont jamais accepté tout à fait que le territoire souverain du pays soit amputé du Liban et d'autres territoires. Il est important de ne pas comparer la situation en Syrie avec celle de la Libye. Bachar el-Assad pouvait – et peut encore – compter sur plus d'alliés que Kadhafi, parmi lesquels l'Iran, le Hezbollah, la Russie et la Chine. Les autorités de Bagdad, elles aussi, sont de mieux en mieux disposées à l'égard d'el-Assad, conséquence du rapprochement entre l'Iraq et l'Iran et de l'existence d'un ennemi commun, les djihadistes sunnites qui franchissent la frontière entre l'Iraq et la Syrie.

51. Au vu de tous ces éléments, l'orateur estime que ce serait une erreur de s'attendre à la fin du conflit armé en Syrie dans un proche avenir. Les deux camps considèrent qu'il s'agit d'une question de vie ou de mort, chacun redoutant d'être annihilé par l'autre en cas de défaite. A la date du séminaire, le bilan estimatif s'établissait, selon l'opposition syrienne, à 13 000 morts, 220 000 personnes incarcérées et 65 000 disparus. L'instabilité offre un terrain propice aux extrémistes djihadistes et une catastrophe humanitaire semble presque inévitable, à moins que la communauté internationale n'agisse. L'orateur lance un appel en faveur d'une « intervention internationale intelligente » qui abrégierait le conflit et le rendrait moins sanglant et « moins djihadiste » par nature. Toutefois, plusieurs participants pensent que l'opposition au régime est trop fragmentée, de sorte qu'une telle intervention risquerait d'aggraver l'instabilité.

52. L'orateur suivant, *Lahcen Bijjeddiquen*, vice-président de la Chambre des conseillers du Maroc, se félicite du Printemps arabe, dans lequel il voit une manifestation de la détermination des peuples à prendre leur avenir en main. Les Marocains croient en la sagesse de leurs frères de Tunisie, de Libye et d'Egypte et ils espèrent que ces pays se transformeront de manière pacifique en véritables démocraties. Les autorités marocaines s'emploient véritablement à prendre en considération les revendications du peuple, à renforcer les mécanismes démocratiques et à défendre les droits de l'homme et de la femme. L'orateur déplore très vivement le drame qui se joue en Syrie, et précise que le Maroc souscrit au « plan Annan ». Il appelle l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à contribuer à l'application des résolutions de la Ligue arabe en Syrie. Il observe toutefois que la sécurité ne peut s'obtenir par la force seule ; la société civile doit jouer un rôle plus important dans la transition. Enfin, il conviendrait de ne pas négliger l'existence d'autres me-

naces dans la région, dont la question palestinienne et le comportement d'Israël, qui continue à violer les accords existants.

53. Un débat sur la question israélo-palestinienne s'ouvre ensuite. Les orateurs invités, MM. Ravel et Halevi, appellent tous deux à la reprise des négociations de paix, mais le débat met en lumière les profondes divergences qui opposent les deux parties sur des questions majeures : tracé des frontières, colonies israéliennes, retour des réfugiés palestiniens, divisions entre Palestiniens, rôle du Hamas, etc.

54. M. Ravel indique qu'Israël est confronté à une multitude de menaces, dont des tirs de roquettes en provenance de Gaza, des attentats terroristes à l'intérieur de ses frontières et le programme nucléaire iranien. L'orateur assure que, malgré ces dangers, il existe en Israël un consensus politique autour du fait qu'un accord définitif devra reposer sur la solution des deux Etats. Il souligne en outre que les soulèvements arabes offrent l'occasion de bâtir la paix dans la région et il réitère le soutien de son pays à tous ceux qui sont en quête de démocratie et de dignité. Des incertitudes subsistent toutefois et la stabilité régionale dépendra dans une large mesure du résultat de la lutte qui oppose actuellement forces démocratiques et forces radicales dans le monde arabe. La communauté internationale doit être prête à dialoguer avec les nouveaux gouvernements de la région pour autant que certaines lignes rouges – protection des minorités, droits de la femme et respect des accords de paix conclu avec Israël – ne soient pas franchies.

55. L'orateur répète qu'Israël est disposé au compromis. Tous les partis israéliens sont d'accord sur la création d'un Etat palestinien. Les autorités israéliennes ont décrété un moratoire sur l'implantation de nouvelles colonies et ont lancé un certain nombre de projets de développement économique : elles estiment qu'une économie forte est une condition sine qua non de la paix. Les Palestiniens vivant en Israël jouissent de tous les droits et libertés fondamentaux de l'individu. Malheureusement, dit l'orateur, les dirigeants palestiniens ne sont pas encore disposés à reconnaître l'Etat d'Israël. Il invite instamment les Palestiniens à reprendre les négociations avec Israël sans conditions préalables.

56. Les représentants palestiniens contestent vivement quelques-unes des affirmations de M. Ravel. Ainsi, ils mettent en question le bilan d'Israël quant au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, qui ne semblent pas s'appliquer aux Palestiniens vivant là-bas. Les intervenants font valoir aussi que la montée en puissance du Hamas est le résultat de la réticence manifestée par les autorités israéliennes dès qu'il s'agit de résoudre les problèmes par la négociation. M. Al-Tarawneh précise que le monde arabe est tout disposé à reconnaître pleinement l'Etat d'Israël, mais dans les limites définies par de précédents traités internationaux.

57. Cependant, plusieurs membres de l'Assemblée pressent les voisins d'Israël de respecter le droit de ce pays à la sécurité et à l'exercice de sa souveraineté. Ils déplorent l'emploi par les médias palestiniens à l'encontre d'Israël d'une rhétorique qui, souvent, est très hostile. Ils font observer en outre que la communauté euro-atlantique et Israël partagent des valeurs identiques.

58. M. Halevi reconnaît très volontiers que la négociation est la seule façon de faire avancer un règlement du conflit, mais il ajoute que, pour être fructueuse, cette négociation doit prendre pour base les dispositions de précédents accords internationaux, dont les Accords d'Oslo. Non seulement les colonies israéliennes en Palestine sont illégales au regard du droit international, mais elles constituent un obstacle majeur pour, précisément, la négociation, ce que l'administration américaine reconnaît sans peine.

59. M. Halevi déclare que l'Autorité palestinienne a pour objectifs l'absence de recours à la violence, une gouvernance améliorée, le développement économique, la réunion de la Cisjordanie et de Gaza sous une juridiction unique et une consolidation de sa propre stature diplomatique. L'orateur évoque la récente victoire de la Palestine, qui a obtenu de siéger à l'Unesco. La solution réside dans l'exercice de pressions non violentes sur Israël. L'orateur appelle chacune des parties à s'abstenir de diaboliser les autres. Bien qu'il soit un représentant du Fatah, il soutient que la réconciliation avec le Hamas est nécessaire à la construction d'une Palestine unifiée et pluraliste. Ignorer le Hamas donnerait des résultats contraires à ceux que l'on escompte, d'autant que cette organisation affiche désormais des positions plus modérées et que la majorité de ses membres souscrivent au principe de la non-violence.

60. L'orateur termine en appelant l'OTAN à veiller à la sécurité des frontières entre les territoires palestiniens et Israël, et ce avant même tout tracé définitif de ces frontières suite à un éventuel accord de paix. Il transmet cette proposition au nom de M. Abbas, selon qui l'OTAN contribuerait véritablement, en se chargeant d'une telle mission, à l'instauration de la paix au Proche-Orient.

F. Session VI : Le printemps arabe et ses implications pour la péninsule Arabique

61. Cette session est présidée par *Nathalie Goulet*, membre de la délégation française auprès de l'AP-OTAN. Elle comporte à son programme un exposé de M^{me} Dazi-Héni consacré aux répercussions du Printemps arabe sur la politique régionale des pays du Golfe.

62. L'oratrice observe que la chute de M. Moubarak et son « abandon » par son principal allié, les Etats-Unis, ont traumatisé les dirigeants d'autres alliés des Américains dans le Golfe. Notamment, le cas de l'Arabie saoudite, considérée comme l'un des principaux piliers de la politique de Washington dans la région, a suscité des interrogations. Lorsqu'elles sont menacées, les six monarchies du Golfe tendent à se serrer les coudes : c'est ce qui explique les récentes initiatives visant à transformer le Conseil de coopération du Golfe (CCG) et à le doter de pouvoirs accrus en matière de défense et de sécurité.

63. L'oratrice mentionne le rôle préventif joué par le Qatar, qui est un petit pays mais qui possède la troisième réserve de gaz naturel au monde. Recourant à la diplomatie, usant de sa puissance financière et avec l'aide d'Al Jazeera, il peut aisément, à l'intérieur du monde arabe, boxer dans une catégorie supérieure à la sienne. Il comble partiellement le vide créé par l'actuelle tendance à l'introversion de l'Egypte. Il contribue à la propagation des ambitions du Printemps arabe, ce qui ne manque pas d'ironie quand on songe qu'il s'agit de l'un des tout premiers régimes autocratiques de la région.

64. Fatiha Dazi-Héni évoque aussi le soulèvement manqué à Bahreïn, où la majorité chiite se dit victime de discriminations. Ce soulèvement était sous-tendu par des motivations socio-économiques et politiques plutôt que confessionnelles. Cependant, l'Arabie saoudite y a vu, en partie du moins, une manifestation des intentions de l'Iran dans la région. Ses dirigeants ont le sentiment que les Etats-Unis les ont partiellement abandonnés et ils insistent donc sur la mise sur pied d'un CCG plus fort qui pourrait contrecarrer les ambitions iraniennes. Le CCG, précisément, a été mis à contribution pour régler le conflit au Yémen. Le renforcement dans la région des blocs placés sous la houlette, l'un de l'Arabie saoudite, l'autre de l'Iran, est une retombée majeure du Printemps arabe, encore que l'on n'en mesure pas pleinement toutes les conséquences, selon l'oratrice. Les tensions entre ces deux blocs vont en s'aggravant en raison, notamment, du conflit

syrien.

65. Pour l'oratrice, il conviendrait de suivre attentivement l'évolution de la situation en Arabie saoudite. Tant que les tarifs pétroliers seront élevés, ce pays disposera d'assez de capitaux pour étouffer tout mécontentement et concentrer toute son énergie sur la région. Mais d'inquiétants problèmes structurels apparaissent dans l'économie et la société. Le chômage augmente et les jeunes ont de plus en plus de mal à mener une carrière digne de ce nom. L'utilisation des techniques de communication modernes se répand et fait prendre conscience à la population des possibilités dont il se peut que le régime politique actuel les prive. Certes, ledit régime est encore très fort et le déclenchement d'un mouvement de protestation de masse n'est guère vraisemblable dans un avenir proche, mais il ne faut pas négliger les tendances sous-jacentes, et le risque d'une déstabilisation ne saurait être exclu.

G. Session VII : Évolution des dynamiques sociales : les femmes, la jeunesse et les nouveaux médias

66. La session est présidée par *Joëlle Garriaud-Maylam*, membre de la délégation française auprès de l'AP-OTAN.

67. L'exposé de la première oratrice, *Maria Holt*, maître de conférence à l'Université de Westminster, est intitulé *Les femmes et le Printemps arabe*. Les événements ont remis en question la vision stéréotypée de la femme arabe : « voilée, confinée à la maison et tenue à l'écart des études ». En effet, les femmes ont joué un rôle majeur dans les soulèvements. On ne sait pas encore, toutefois, si l'activisme féminin se traduira par un pouvoir politique meilleur. La participation des femmes n'était pas un phénomène nouveau, mais bien la continuation de l'activisme féminin dans le monde arabe.

68. L'oratrice fait également valoir que c'est la tradition du patriarcat, non l'islam, qui est à la racine de l'oppression des femmes. Dans le monde arabe, nombreuses sont les femmes que la perspective d'apparaître en public met mal à l'aise, par crainte de la désapprobation sociale, voire de violences physiques. Pour améliorer leur statut au sein de la société, certaines adoptent le discours islamiste au lieu du jargon féministe occidental.

69. L'oratrice déplore qu'en dépit de certains progrès les femmes soient, dans la plupart des pays arabes, à la traîne des hommes pour ce qui est de l'alphabétisation, de la présence dans la population active et de la participation à la vie politique. Leur représentation dans les parlements des pays arabes est la plus faible au monde, avec quelque 10 %. Seulement 2 % des élus au nouveau Parlement égyptien sont des femmes. L'absence virtuelle de femmes dans la conduite des affaires de l'Etat est chose courante dans la région.

70. L'oratrice critique le comportement observé par les pays occidentaux à l'égard de la région MOAN avant le Printemps arabe, comportement qui n'a guère contribué à une démocratisation de cette partie du monde. Le soutien accordé par l'Occident à des régimes autocratiques a concouru au renforcement des éléments partisans de la ségrégation des femmes. L'oratrice exhorte les pays occidentaux à tirer profit de leurs erreurs et à appuyer les choix des femmes arabes, même si ces choix ont une résonance islamique.

71. La seconde oratrice, *Lin Noueihed*, journaliste et spécialiste du Proche-Orient à l'agence Reuters, parle essentiellement de la situation de la presse dans la région. L'espace dont disposaient les médias avait commencé à s'ouvrir lentement dès avant le Printemps arabe, en dépit

des tentatives des anciens régimes pour les contrôler par la censure ou par l'acquisition des diffuseurs eux-mêmes.

72. Les chaînes indépendantes de télévision par satellite se sont multipliées comme des champignons dans la région. Il est difficile de surestimer le rôle et la popularité d'Al Jazeera. Les événements ont transformé la façon dont les gens « consomment » l'actualité et perçoivent le monde politique dans leur propre pays. Selon des sondages, 85 % des habitants de la région comptent sur la télévision pour être informés, et 78 % regardent Al Jazeera.

73. L'internet est devenu une source d'information importante. Les gouvernements de la région ont du mal à contrôler la multitude de blogueurs et de particuliers qui échangent des nouvelles en ligne. Les smartphones se sont considérablement répandus et permettent à leurs utilisateurs d'être informés où qu'ils se trouvent. Ces tendances sont apparues avant le Printemps arabe, en particulier chez les jeunes, autrement dit, dans la majorité de la population arabe, qui a grandi à l'ère de la télévision par satellite et de l'internet.

74. Les médias sociaux ont effectivement galvanisé les militants politiques en même temps qu'ils touchaient instantanément et à peu de frais une immense audience à travers le monde et qu'ils exposaient au grand jour les violences commanditées par le pouvoir. Toutefois, l'oratrice conteste l'emploi d'appellations telles que « révolution Twitter » ou « révolution Facebook » pour désigner le Printemps arabe. En 2010, seuls 6 % des habitants de la région utilisaient Facebook et, même en Tunisie, cette proportion ne dépassait pas 17 % à la fin de cette même année. Des mesures draconiennes ont été prises pour couper l'internet pendant les soulèvements, mais cela n'a pas eu de conséquences pour les manifestations. Il convient donc de ne pas surestimer l'influence de l'internet et des médias sociaux.

H. Session VIII : La réforme du secteur de la sécurité dans la région MOAN

75. La session est présidée par *Julio Miranda Calha* (Portugal), vice-président de l'AP-OTAN.

76. La réforme du secteur de la sécurité est une question brûlante pour la plupart des pays de la région MOAN, indique *Barah Mikail*, chargé de recherche au DCAF. Le sentiment d'insécurité va croissant et, dans un tel contexte, le rôle des militaires devrait faire l'objet d'un étroit contrôle. Exception faite de la Libye, de l'Iraq et Bahreïn, l'armée est souvent le seul élément qui puisse garantir la sécurité publique dans les périodes de profonde transformation. Dans une société démocratique, elle doit quitter la scène politique le plus vite possible. Reste à voir si les militaires des pays arabes se feront plus discrets à mesure que la transition progresse.

77. L'orateur pense que les forces armées demeureront un facteur crucial de la politique intérieure et étrangère de la plupart des pays arabes. La communauté euro-atlantique devrait poursuivre sa coopération avec elles dans divers domaines allant de la formation à la logistique, mais une telle coopération doit être menée avec circonspection et prendre en compte les rapports délicats et parfois tendus entre les militaires et certains secteurs de la société.

78. M. Lunn voudrait savoir si l'expérience acquise par l'Assemblée lorsqu'elle a aidé les parlements d'Europe centrale et orientale à exercer un contrôle démocratique sur les forces armées peut être mise à profit dans le contexte des relations avec les pays de la région MOAN. L'intervenant observe que les processus de transition des pays d'Europe centrale et orientale et des pays de la région MOAN diffèrent entre eux sur tous les plans, qu'il s'agisse du moment, des circonstances ou de la géographie. Il est intéressant de noter que les seconds ne souhaitent pas

adhérer à l'OTAN ; c'est là une distinction fondamentale, car elle détermine dans quelle mesure les sociétés concernées sont disposées à prendre en considération les offres de conseils et d'assistance occidentales. Il faut se rappeler aussi que, dans plusieurs pays de la région, l'OTAN suscite une profonde méfiance. Il n'en existe pas moins certaines similarités et certains points communs.

79. Le parallèle le plus évident avec l'action de l'Assemblée dans les années quatre-vingt-dix touche à la nécessité d'une réforme du secteur de la défense et de la sécurité : les pays de la région sont en butte à des problèmes semblables dans les relations entre secteur civil et secteur militaire, dans la mesure où leurs forces armées se sont développées en dehors des sociétés qu'elles protègent. Ces forces ont, chacune à leur manière, joué des rôles particuliers et occupé des positions spécifiques dans des conditions telles qu'elles ont entièrement échappé à – et pour ce qui est du secteur militaire rejeté – tout contrôle démocratique et obligation de rendre des comptes. Au chapitre des ressemblances, on trouve aussi le même manque de civils compétents et dotés d'une expérience de la défense, et les mêmes parlements aux pouvoirs d'examen et de contrôle très restreints et dépourvus plus encore de l'expérience et des connaissances requises pour en user.

80. L'intervenant constate qu'il y a toujours une place pour la diplomatie parlementaire, autrement dit, qu'il est toujours possible de s'adresser aux parlementaires de la région, de les associer à des activités périodiques et de faciliter contacts et dialogue. Mais il faut pour cela de la diplomatie, justement, et être sensible aux idiosyncrasies locales et régionales. L'intervenant souligne par ailleurs l'importance qu'il y a de coordonner la fourniture d'assistance avec d'autres organisations internationales pour éviter les répétitions inutiles d'efforts et rendre les contributions aussi efficaces que possible.

81. L'intervenant note que l'on peut définir pour l'Assemblée un rôle dans le contexte duquel elle mettrait ses ressources collectives à la disposition des pays concernés et de leurs parlements pendant cette période de transition vitale en facilitant leur participation plus étroite à des activités ordinaires ou spéciales. Comme dans les années quatre-vingt-dix, l'intervention préalable de l'Assemblée pourrait soutenir ou renforcer les programmes de partenariat de l'OTAN elle-même – en l'occurrence, le Dialogue méditerranéen et l'Initiative de coopération du Golfe –, plus particulièrement pour les aspects qui touchent à la « sécurité douce ». Cela pourrait se faire sur le modèle des actions des années quatre-vingt-dix moyennant un ajustement ou une adaptation aux spécificités de la région et de chacun des pays concernés.

82. La situation dans la région MOAN se caractérise par des mutations rapides, des changements et des opportunités. En dernier ressort, le progrès dépendra de l'aménagement d'un environnement stable et sûr. L'expérience que possède l'Assemblée dans ce genre de démarche pourrait, une fois encore, se révéler pertinente. Une réaction sous l'une ou l'autre forme servirait les intérêts de toutes les parties et, en l'espèce, agir vaudrait bien mieux que de rester les bras croisés.

Session de clôture

83. La session de clôture est présidée par *M. Cabras*.

84. *Dina Mehlem*, qui représente la *Westminster Foundation for Democracy* (WFD), parle de ce que l'Europe peut faire pour venir en aide aux parlements des pays de la région MOAN. Elle sou-

ligne qu'avant le Printemps arabe il était compliqué d'apporter une assistance démocratique à ces parlements, dont la plupart ne connaissaient pas de véritable pluralisme et qui font office de chambre d'enregistrement au service de leurs gouvernements respectifs. Après les soulèvements, leur rôle a beaucoup gagné en importance. La majeure partie d'entre eux ont engagé un processus de réforme afin d'être sûrs de répondre aux attentes de la population.

85. Ces parlements sont confrontés à plusieurs problèmes, dont la présence en leur sein d'un grand nombre de parlementaires inexpérimentés qui doivent traiter d'urgence un ordre du jour surchargé. L'absence d'assistants parlementaires dotés d'une formation adéquate pose un autre problème de taille.

86. La WFD, qui est financée par les autorités britanniques, administre de multiples projets au Liban, en Iraq, au Maroc, en Tunisie et en Egypte. Par exemple, elle a contribué à la création, dans les parlements iraquien et libanais, de services consultatifs qui ont pour tâche de fournir aux parlementaires des analyses et des études spécialisées. Par ailleurs, elle aide les parlements de la région à mettre en place un système général d'éthique pour améliorer la transparence et combattre la corruption. Qui plus est, ses programmes permettent auxdits parlements d'élaborer des mécanismes de supervision et de reddition de comptes ou de les renforcer.

87. En conclusion, l'oratrice insiste sur le fait que les programmes d'assistance parlementaire doivent être conçus en étroite concertation avec les parlements de la région MOAN et adaptés précisément aux besoins des pays concernés. Ils demandent aussi une bonne compréhension du contexte de la gouvernance dans son ensemble. Lors de l'étape de la planification, il convient de procéder à une analyse politique approfondie. Enfin, l'obtention de résultats significatifs requiert un engagement de longue haleine, précise l'oratrice.

88. *François Duluc*, chef de la division Coopération interparlementaire à l'Assemblée nationale française, évoque les relations que la France entretient de très longue date avec les parlements de la région MOAN, parlements à la plupart desquels l'Assemblée nationale et le Sénat apportent une aide d'ordre technique et législatif considérable ; cette aide ne s'étend toutefois pas à l'Iran, à l'Iraq et à la Libye. La France suit de près l'évolution de la situation dans ce dernier pays et se tient prête à épauler le parlement issu des élections qui doivent avoir lieu bientôt si la demande lui en est faite. Il s'agit d'une assistance de nature intellectuelle, plutôt que financière, puisque la majeure partie de ces pays disposent de ressources suffisantes.

89. L'intervenant fait également observer que la France travaille directement avec les parlements de la région MOAN, plutôt que par l'intermédiaire d'organisations internationales ou d'organisations non gouvernementales. L'assistance est fournie par des spécialistes et de hauts fonctionnaires de l'Assemblée nationale, mais aussi par des parlementaires, et même d'anciens parlementaires. La France s'en tient à une démarche pragmatique, plutôt qu'idéologique : elle ne tente pas d'imposer son propre modèle de démocratie parlementaire aux bénéficiaires.

90. *Mohamed Abbou*, vice-président de la Chambre des représentants du Maroc, expose le point de vue de son pays sur le développement du système parlementaire. Il souligne l'importance des changements qui se sont produits dans la région : les peuples se sont levés pour défendre leur dignité et leur droit à prendre part au processus décisionnel. Le Maroc a opté pour le modèle pluraliste, qui se fonde sur l'exercice sans contraintes de libertés politiques, économiques et humaines. La volonté du souverain marocain d'être à l'écoute de son peuple et de répondre aux attentes de celui-ci a permis de préserver la légitimité démocratique. Une nouvelle Constitution a été adoptée en 2011, au terme d'un débat exhaustif et sans exclusion. Elle accorde des pouvoirs

plus étendus au Parlement et insiste sur la valeur que représente la tolérance. Elle bénéficie, selon M. Abbou, d'un immense soutien de la part de la population.

91. Le Parlement marocain souhaite vivement profiter de l'expérience d'autres parlements. Ses capacités se sont considérablement améliorées grâce aux séminaires, ateliers, cours de formation et programmes d'assistance divers organisés en coopération avec le Conseil de l'Europe, la WFD et autres entités internationales ou, sur un plan bilatéral, avec d'autres pays. L'orateur fait observer que l'Assemblée pourrait apporter une précieuse contribution à l'édification de la démocratie dans la région.

92. *Suadad Najim*, qui représente la Ligue arabe, parle du rôle de cette dernière dans la démocratisation du monde arabe. Le Printemps arabe, dit-elle, a inspiré toutes les populations arabes, auxquelles il a donné une occasion de construire leur propre avenir et de vivre dans la dignité et la justice.

93. Si le changement politique s'est opéré de manière assez prompte en Tunisie, en Egypte et au Yémen, c'est le scénario de la guerre civile qui a prévalu en Libye et en Syrie. La brutalité dont a fait preuve le tyran libyen a contraint la Ligue arabe à agir : celle-ci, dérogeant au principe de la souveraineté nationale auquel elle est attachée, a préféré privilégier la soif de liberté du peuple et a suspendu la Libye. C'est la première fois qu'elle prend une telle mesure à l'égard d'un Etat membre pour cause de violation des droits de l'homme par le gouvernement. Elle a appuyé les pressions exercées pour mettre un terme au régime répressif de Kadhafi et a appelé la communauté internationale à mettre en place une zone d'exclusion aérienne au-dessus du pays, ce qui a débouché sur une résolution de l'ONU. Sans la Ligue arabe, Kadhafi serait encore au pouvoir, affirme l'oratrice. La Ligue a également décrété des sanctions contre la Syrie.

94. L'oratrice se félicite de l'attachement de la communauté internationale à la défense des droits de l'homme et des libertés politiques dans le monde arabe. Elle invite toutefois ladite communauté à étendre cet attachement au peuple palestinien, victime d'injustice.

95. Le dernier exposé de la session et du séminaire est présenté par le chef de la délégation géorgienne auprès de l'AP-OTAN, Georgi Kandelaki, et porte sur les enseignements tirés de la transition géorgienne et sur leur utilité éventuelle pour la région MOAN. L'intervenant fait observer que, si le cas de son pays est, en l'occurrence, intéressant et pertinent, c'est qu'en l'espace de quelques années la Géorgie est passé du statut d'Etat failli à celui de pionnier à bien des égards.

96. Entre 1991 et 2003, la guerre, la corruption, la disproportion et l'inefficacité des institutions, la pauvreté et l'absence de sources d'énergie étaient autant de caractéristiques de la situation dans le pays. Depuis lors, le gouvernement a adopté une série de réformes radicales. Le système de répression pénal était à ce point lacunaire que tous les membres des forces de police ont été licenciés et remplacés par de nouvelles recrues au terme d'une procédure transparente. La taille de ces forces a été divisée par cinq, tandis que les salaires étaient multipliés par cinq. La corruption a été combattue partout à la fois. La publication des sanctions infligées pour faits de corruption et une répression impitoyable de la criminalité organisée ont envoyé un message dépourvu d'ambiguïté. Les résultats n'ont pas tardé : dans les années qui ont immédiatement suivi, le taux de criminalité avait baissé de 48 % (et de 68 % pour les meurtres). L'indice de confiance à l'égard de la police a effectué une étonnante et spectaculaire remontée, passant de près de zéro à 87 %. La corruption a diminué de façon tout aussi spectaculaire et se situe désormais au niveau de la moyenne européenne.

97. Ce recul marqué de la corruption et du crime a eu un effet positif sur les affaires. Par ailleurs,

le gouvernement a simplifié le système de taxation, réduit la fiscalité dans son ensemble et rationalisé la fonction publique. Dans une étude d'ampleur mondiale sur la « facilité de faire des affaires », la Géorgie est passée du bas de l'échelle à la seizième place. L'intervenant souligne que tout cela n'a été possible que grâce à la volonté politique et à la détermination des Géorgiens de changer le pays.

98. Le président clôt les travaux ; il remercie tous les orateurs et exprime sa gratitude à la délégation de la France et à la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur pour leur chaleureuse hospitalité à Marseille et pour les considérables efforts qu'ils ont consacrés à l'organisation du séminaire.

Annexe IX

Recommandations de politique générale adoptées par l'Assemblée Parlementaire de l'OTAN en 2012

Résolution 393 sur la transition démocratique au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Présentée par la Commission sur la dimension civile de la sécurité et adoptée par l'Assemblée plénière le lundi 12 novembre 2012 à Prague, République tchèque.

L'Assemblée,

1. *Affirmant* son engagement envers le développement pacifique de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) ;
2. *Convaincue* que les régimes dictatoriaux ne peuvent pas assurer une stabilité durable dans la région ;
3. *Saluant sans réserve* les avancées importantes qui ont été faites dans l'ensemble de la région sur la voie de la démocratie, du pluralisme et de l'Etat de droit ; et *reconnaissant* les progrès tangibles accomplis pour instaurer de nouvelles institutions d'Etat, rédiger de nouvelles constitutions et organiser des élections pluralistes et régulières, particulièrement en Tunisie, en Egypte et en Libye ;
4. *Convaincue* que la communauté internationale peut contribuer de manière significative à épauler les nouveaux gouvernements et parlements à relever les nombreux défis inhérents au processus de transition démocratique, parmi lesquels des problèmes socio-économiques considérables, la protection des droits des femmes et des minorités ethniques et religieuses, la relation entre l'Etat et la religion, la protection de la liberté d'expression et la liberté de réunion nouvellement acquises, le développement d'un système de partis politiques viable et le renforcement du contrôle civil du secteur de la défense et de la sécurité ;
5. *Déplorant profondément* que les femmes soient sous-représentées au sein des nouveaux parlements et gouvernements ainsi que dans les organes chargés de rédiger la Constitution ; et *condamnant fermement* les actes de violence récurrents commis à l'encontre des femmes dans les pays en proie à des soulèvements : meurtres, viols, tortures, blessures, enlèvements, harcèlements et autres violences physiques et psychologiques ;

6. *Préoccupée* par l'influence que les attitudes fondamentalistes pourraient avoir sur l'égalité des genres et les droits des minorités, mais *convaincue* que l'exclusion de mouvements politiques importants du processus politique institutionnalisé serait contre-productive, et *faisant confiance* aux instincts démocratiques et à la maturité politique de la grande majorité des habitants de la région MOAN ;

7. *Déplorant* l'assassinat de Christopher Stevens, l'ambassadeur des Etats-Unis, et de trois autres Américains au consulat de Benghazi et toute attaque contre des missions diplomatiques où que ce soit ;

8. *Saluant* l'engagement de l'Alliance, réaffirmé par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN lors du Sommet de Chicago en mai 2012, de renforcer et de développer les relations de partenariat avec les pays de la région par le biais du Dialogue Méditerranéen, de l'Initiative de coopération d'Istanbul et de consultations bilatérales ;

9. *s'engage* à apporter son soutien, à leur demande, aux institutions démocratiques de la région MOAN, notamment aux parlements nouvellement élus, en offrant d'utiliser pleinement les instruments et les mécanismes dont dispose l'Assemblée ;

10. *invite instamment* les gouvernements et les parlements des pays membres de l'Alliance atlantique et l'OTAN :

a. à envoyer un signal fort de solidarité aux peuples des pays où des soulèvements se sont déroulés, réaffirmant ainsi que l'approche envers la région est fondée sur des valeurs ;

b. à étudier les moyens de renforcer et développer les partenariats de l'OTAN avec ces pays en les adaptant aux nouvelles réalités de la région ;

c. à intensifier le soutien pratique nécessaire pour l'édification d'institutions d'Etat démocratiques dans la région MOAN, fondé sur des mécanismes de coopération adaptés et répondant à la demande, privilégiant la bonne gouvernance, l'indépendance de l'appareil judiciaire et l'efficacité du contrôle civil des forces armées et des services de sécurité ;

d. à proposer des programmes conçus pour soutenir les sociétés civiles de la région, les médias, les institutions locales et le milieu des affaires directement et non pas exclusivement par le biais des gouvernements centraux ;

e. à suivre attentivement les évolutions dans le domaine de l'égalité des genres et des droits des minorités et à réagir promptement et vigoureusement dussent ces droits être menacés ;

f. à améliorer avec l'UE, l'ONU et autres acteurs internationaux, la coordination des efforts visant à faciliter les réformes démocratiques, la sécurité et la stabilité de la région MOAN, y compris dans le domaine du « Désarmement, démobilisation et réintégration » d'après-conflit ;

g. à accroître l'investissement dans la recherche et la formation d'experts de la région MOAN ;

11. *invite* tous les dirigeants politiques de la région MOAN :

a. à veiller à ce que le processus de transition vers la démocratie se fonde sur les principes d'inclusion, de protection des droits humains fondamentaux et d'égalité des genres ;

- b. à prendre des mesures urgentes pour assurer la sécurité des groupes les plus faibles et les plus vulnérables au sein de leurs sociétés ;
- c. à promouvoir l'intégration et la coopération régionales afin de partager les meilleures pratiques de la transition démocratique et des politiques de sécurité sociale ;

12. *invite* les autorités libyennes à considérer l'intérêt que peuvent présenter les mécanismes de partenariat de l'OTAN.

Résolution 394 sur l'avenir de la démocratie dans les pays voisins de l'est

Présentée par la Commission sur la dimension civile de la sécurité et adoptée par l'Assemblée plénière le lundi 12 novembre 2012 à Prague, République tchèque.

L'Assemblée,

1. *Rappelant* le ferme engagement de l'OTAN envers les principes démocratiques et aux partenariats fondés sur des valeurs communes ;
2. *Soulignant* l'importance du contexte, à savoir, le prochain 15^e anniversaire de la Charte de Partenariat spécifique entre l'OTAN et l'Ukraine, l'exercice par l'Ukraine en 2013 de la présidence de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le 10^e anniversaire de la Déclaration de Rome, le 15^e anniversaire de l'Acte fondateur OTAN-Russie et le 10^e anniversaire de la déclaration de la Géorgie relative à ses aspirations à adhérer à l'OTAN ;
3. *Saluant* le rôle important des partenaires d'Europe de l'Est dans la sécurité euro-atlantique et *se félicitant* en particulier de l'adhésion du Bélarus au programme de Partenariat pour la paix, de la coopération constructive de la Russie avec l'OTAN, du partenariat intensif de l'Ukraine sur la base du Programme national annuel, et de l'objectif commun d'intensification de l'intégration européenne de l'Ukraine ainsi que de la coopération active de la Géorgie avec l'OTAN par le biais de la commission OTAN-Géorgie et de sa contribution très importante aux opérations menées par l'OTAN ;
4. *Reconnaissant* que le processus politique est la propriété exclusive des citoyens du Bélarus, de la Géorgie, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine ;
5. *Consciente* des différences majeures entre les systèmes politiques de ces pays, mais *notant* une tendance à la détérioration des normes démocratiques et *déplorant* en particulier les restrictions imposées aux militants des droits civiques et à la liberté des médias, la non-conformité des élections avec les normes internationales et les cas d'application sélective de la justice au Bélarus, dans la Fédération de Russie et en Ukraine ;
6. *Saluant* les efforts visant à une démocratisation accrue, accomplis dans la Fédération de Russie par l'instauration d'un dialogue ouvert, tout en *notant avec inquiétude* le revirement des formes politiques ou leur enlèvement ;
7. *Saluant* les récentes élections parlementaires démocratiques en Géorgie, considérées comme une épreuve décisive pour le développement démocratique du pays, et *se félicitant* de ce tout premier transfert du pouvoir par la voie électorale dans ce pays ;

8. *Prenant note* du bon déroulement du vote lors des récentes élections parlementaires en Ukraine, mais *s'inquiétant* du nombre accru d'irrégularités au cours de la phase pré-électorale ;

9. *Condamnant* la répression incessante de l'opposition démocratique, de la société civile et des médias indépendants au Bélarus et *regrettant* le manquement évident aux engagements pris vis-à-vis de l'OSCE lors des récentes élections ;

10. **Appelle** les gouvernements et les parlements du Bélarus, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine :

a. à réaffirmer et à soutenir, par des actes concrets, leur engagement international aux valeurs démocratiques communes ;

b. à inverser la tendance actuelle à la détérioration du respect de la démocratie et des droits humains, à engager des réformes démocratiques véritables et durables basées sur un dialogue ouvert, et à respecter sans réserve les obligations et engagements internationaux ;

c. à enquêter de manière approfondie sur les irrégularités du processus électoral – et dans le cas de l'Ukraine, dans les districts à mandat unique en particulier – et à mettre en œuvre les recommandations des institutions internationales faisant autorité dans le domaine de l'observation des élections ;

d. à libérer sans délai les prisonniers politiques et à renforcer l'Etat de droit ;

e. à mettre fin au harcèlement dont font l'objet les organisations de la société civile et les médias indépendants et à lever les restrictions à leur rencontre ;

11. **Appelle** les nouveaux parlement et gouvernement de Géorgie et son actuel président à poursuivre le programme de réformes et à assurer une cohabitation efficace jusqu'à l'élection présidentielle d'octobre 2013 ;

12. **Exprimé sa préoccupation** au sujet des pressions qui seraient exercées sur les institutions d'autonomie locale et notamment sur le Radiodiffuseur public géorgien et **appelle** le nouveau gouvernement de la Géorgie à s'abstenir de pratiquer des arrestations pour des motifs politiques ;

13. **Invite instamment** les gouvernements et les parlements des pays membres de l'Alliance atlantique et l'OTAN :

a. à redoubler d'efforts dans leur soutien aux aspirations démocratiques des peuples des pays voisins de l'Est, dans le respect le plus total de la souveraineté du Bélarus, de la Géorgie, de la Fédération de Russie et de l'Ukraine ;

b. à placer les principes démocratiques au cœur de la nouvelle politique de partenariat de l'OTAN ;

c. à saisir toutes les occasions de rappeler aux autorités de ces pays voisins qu'elles doivent respecter l'ensemble de leurs engagements internationaux dans le domaine des droits humains et de la démocratie ;

d. à coopérer étroitement pour soutenir la liberté et les droits humains fondamentaux des citoyens du Bélarus, en précisant, entre autres, leur position concernant leur participation au championnat du monde de hockey sur glace qui aura lieu en 2014 au Bélarus ;

- e. à continuer à aider l'Ukraine à mettre en œuvre des réformes dans le cadre de la Charte OTAN-Ukraine et de son Programme national annuel ;
- f. à inviter la Géorgie, conformément aux décisions prises aux Sommets de l'OTAN à Bucarest et à Chicago et, en reconnaissance de ses progrès démocratiques, à faire un pas de plus vers l'intégration euro-atlantique et à envisager de lui accorder un Plan d'action pour l'adhésion (MAP) afin de garantir une surveillance plus approfondie de ses réformes politiques et institutionnelles.

Résolution 395 sur Afghanistan : Assurer la réussite du processus de transition

Présentée par la Commission de la défense et de la sécurité et adoptée par l'Assemblée plénière le lundi 12 novembre 2012 à Prague, République tchèque.

L'Assemblée,

1. *Réaffirmant* le rôle crucial de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) pour assurer une sécurité durable de l'Afghanistan et de la région ;
2. *Réaffirmant encore* l'engagement continu de l'OTAN en faveur de la sécurité et de la stabilité de ce pays à l'issue de la mission de la FIAS en 2014, comme le souligne la déclaration du Sommet de Chicago concernant l'Afghanistan ;
3. *Saluant* le succès de l'OTAN et des forces de sécurité nationales afghanes (ANSF) dans l'amélioration de la sécurité en Afghanistan, *notant* les difficultés qui subsistent et *se félicitant* de la diminution du nombre de victimes civiles ;
4. *Condamnant fermement* les attaques commises contre le personnel de la FIAS par des membres des ANSF mais *saluant* les efforts conjoints qui sont accomplis pour lutter contre la menace interne ;
5. *Souscrivant sans réserve* au Processus d'Istanbul, à la Conférence de Tokyo sur l'Afghanistan, aux conférences sur la coopération économique régionale pour l'Afghanistan et à d'autres initiatives internationales visant à faire régner la paix et la stabilité dans ce pays et dans sa région ;
6. *Soulignant* la nécessité de mettre à contribution tous les acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Afghanistan, désireux de soutenir la coexistence pacifique et la solidarité au sein du peuple afghan ;
7. *Félicitant* la FIAS et les ANSF du bon déroulement du processus de transfert actuel de l'autorité (*Inteqal*) ;
8. *Reconnaissant* le rôle majeur du Pakistan, de la Russie, de l'Ouzbékistan, du Kirghizistan, du Kazakhstan, de l'Azerbaïdjan, de la Turquie et de la Géorgie en tant que pays de transit qui assurent le succès des opérations en cours et du retrait à venir ;
9. *Soulignant* l'importance cruciale pour les pays participant à la FIAS de s'en tenir à leurs plans de retrait préalablement annoncés, tels qu'approuvés lors des conférences de l'OTAN sur la question ;
10. *Reconnaissant* l'utilité de la réinsertion des anciens insurgés qui renoncent à la violence et à leurs liens avec le terrorisme et reconnaissent la Constitution afghane comme moyen d'instaurer

la paix et la solidarité au sein du peuple afghan, et *saluant* les efforts déployés en la matière par les responsables du Programme pour la paix et la réintégration en Afghanistan (PPRA) et par les autorités afghanes ;

11. *Consciente* des problèmes économiques persistants auxquels les autorités afghanes seront confrontées pour maintenir de façon autonome la sécurité et la prospérité de leurs concitoyens dans les années à venir, et *soulignant encore* la nécessité d'un soutien financier et technique de la communauté internationale à la construction de capacités pour le gouvernement et la société civile afghans ;

12. **Invite instamment** les gouvernements et les parlements des pays membres de l'Alliance atlantique, de la FIAS et l'OTAN :

- a. à prendre les mesures nécessaires, en coopération avec le gouvernement de la République islamique d'Afghanistan, pour empêcher que la récente recrudescence d'attaques de l'intérieur n'ébranle le moral des troupes, sapant davantage la confiance entre la FIAS et les ANSF et compromettant toute coopération future ;
- b. à continuer d'apporter aux organisations afghanes gouvernementales et non gouvernementales une aide solide à la sécurité et au développement pour les années à venir ;
- c. à veiller à ce que les femmes soient entendues et jouent un rôle actif tout au long du processus de paix ;
- d. à veiller à ce que des pressions politiques intérieures n'amènent pas les pays à renoncer à leurs engagements concernant le calendrier actuel du retrait des troupes et ne compromettent pas les acquis obtenus par la mission de l'OTAN au cours des dix dernières années ;
- e. à intensifier les programmes d'alphabétisation au bénéfice des membres de la police nationale afghane (ANP) et de l'armée nationale afghane (ANA) ;
- f. à mettre en place un dispositif propre à prodiguer une formation professionnelle aux membres des ANSF qui seront démobilisés lorsque l'effectif de ces dernières sera réduit au cours de l'année à venir ;
- g. à promouvoir la coopération avec les autorités d'Islamabad en vue du retrait des troupes de la FIAS et de la sécurité future de la frontière afghano-pakistanaise, notamment eu égard aux activités insurrectionnelles menées dans le nord et le nord-ouest du Pakistan ;
- h. à épauler et à exhorter les dirigeants afghans à lutter contre la corruption qui sévit dans les rangs des ANSF et, plus généralement, au sein du gouvernement ;
- i. à intensifier les efforts de lutte contre la production et le commerce de stupéfiants qui soutiennent souvent des activités terroristes ;
- j. à faciliter l'établissement de relations amiables entre Kaboul et d'autres acteurs de la communauté internationale et à jeter les fondements d'initiatives internationales futures menées avec des pays de la région ;
- k. à encourager les pays membres et non membres de l'OTAN à ne pas perdre de vue les objectifs et à continuer d'investir dans la sécurité de ce pays et dans le bien-être de son peuple ;
- l. à tenir le président Karzaï et son gouvernement responsables des problèmes de

transparence et de corruption ;

m. à continuer à promouvoir en Afghanistan, après 2014, le respect des droits humains et de l'égalité des genres ;

n. à veiller à ce que l'Afghanistan, après 2014, ait les moyens nécessaires pour mettre en place une économie de marché solide, indépendante de la production et du trafic de stupéfiants, et à promouvoir la diversification de l'agriculture.

Résolution 397 sur les conséquences de la crise de l'euro sur la défense et la sécurité

Présentée par la Commission de l'économie et de la sécurité et adoptée par l'Assemblée plénière le lundi 12 novembre 2012 à Prague, République tchèque.

L'Assemblée,

1. *Constatant* que la crise financière que connaît la zone euro actuellement a des conséquences importantes sur les budgets nationaux et les dépenses de défense à long terme ;
2. *S'inquiétant* du fait, qu'en raison des pressions budgétaires qui en résultent, il est de plus en plus difficile d'assumer les coûts de la défense nationale à des niveaux conformes aux mesures de sécurité classiques ;
3. *Préoccupée* par les conséquences économiques et sécuritaires des difficultés financières et économiques de l'Europe sur l'ensemble de la communauté transatlantique ;
4. *Sachant gré* à l'Union européenne d'avoir élaboré un cadre institutionnel lui permettant de jouer un rôle plus important dans les affaires internationales et renforcer potentiellement sa capacité de défendre ses intérêts sécuritaires collectifs et contribuer à la défense alliée ;
5. *Comprenant* que le système international actuel est hautement instable et que l'Europe et les Etats-Unis sont confrontés à toute une série de menaces émergentes communes ;
6. *Consciente* que, même si les contributions européennes à des opérations dirigées par l'OTAN ou les Etats-Unis ne sont pas aussi importantes que celles des Etats-Unis, elles sont néanmoins militairement significatives et une expression importante de la solidarité transatlantique ;
7. *Préoccupée* par les effets potentiellement négatifs que le ralentissement économique dans certaines parties de l'Europe méridionale, centrale et orientale pourrait avoir sur la cohésion et la solidarité européennes ;
8. *Relevant* qu'un certain nombre de pays européens opèrent des coupes sombres dans leurs budgets de la défense afin de gérer une crise budgétaire grave et que la plupart des Etats membres de l'UE ont manifestement moins de ressources à consacrer à la défense ;
9. *Prenant note* que certains gouvernements ciblent le secteur de la défense pour procéder à des réductions de dépense excessives susceptibles de saper la sécurité européenne et d'éroder la solidarité européenne et alliée ;
10. *Préoccupée* par la tendance insidieuse à privilégier la dimension à courte vue de création d'emplois dans les budgets nationaux de la défense au détriment d'investissements à long terme dans les équipements, la recherche et le développement ;

11. *Reconnaissant* que l'Europe a la capacité de renforcer considérablement l'efficacité de ses dépenses de défense par le biais de programmes communs d'acquisition, du partage de la planification, de l'approfondissement de la coordination militaire et d'une plus grande ouverture des marchés de la défense ;

12. *Saluant* l'appel lancé par les chefs de gouvernement de l'OTAN réunis à Chicago en faveur d'un effort pour s'assurer que la Défense intelligente de l'OTAN et l'Initiative de mutualisation et de partage de l'UE se complètent et se renforcent mutuellement ;

13. *Remarquant* que le soutien du Congrès américain à l'Alliance de l'Atlantique Nord devient plus difficile à défendre politiquement alors que l'écart entre les dépenses de défense européennes et des Etats-Unis augmente, et que ces derniers sont également confrontés à de graves difficultés économiques et budgétaires depuis quatre ans ;

10. **Invite instamment** les gouvernements et les parlements européens des pays membres de l'Alliance atlantique :

a. à s'abstenir de procéder à de nouvelles réductions des dépenses de défense qui pourraient mettre en danger les intérêts sécuritaires nationaux et collectifs fondamentaux ;

b. à redoubler d'efforts pour mutualiser les ressources militaires, approfondir la collaboration en matière d'acquisition et de recherche-développement, rationaliser les infrastructures de défense et trouver des moyens nouveaux et innovants de partager les ressources et les responsabilités de défense, afin d'éviter les doubles emplois opérationnels et d'accroître l'efficacité et l'efficacé ;

c. à rééquilibrer les dépenses de défense afin qu'une part plus élevée des ressources soit consacrée aux acquisitions d'équipements, à la recherche et aux opérations, et une part moindre aux dépenses de personnel, de sorte qu'à long terme la future posture de défense de l'Europe soit crédible ;

d. à trouver de nouvelles façons d'intensifier la collaboration entre l'OTAN et l'UE, afin d'accroître l'efficacité et l'efficacé des deux institutions, d'éliminer les doubles emplois coûteux et de développer la Défense intelligente en étroite consultation avec l'Initiative de mutualisation et de partage de l'UE ;

e. à s'adresser aux opinions publiques européennes pour leur expliquer la nature des risques sécuritaires encourus et la nécessité de développer des capacités destinées à gérer ces risques de la manière la plus efficace et efficiente possible ;

15. **Invite instamment** tous les gouvernements et parlements des pays membres de l'Alliance atlantique :

a. à redoubler d'efforts pour édifier un marché transatlantique de la défense plus ouvert, qui renforcera l'efficacé des dépenses de défense en Amérique du Nord et en Europe ;

b. à considérer l'OTAN comme un vecteur permettant de générer une coopération et une coordination alliées plus poussées, ce qui est la clé de l'amélioration de l'efficacé des dépenses de défense ;

c. à échanger davantage d'informations sur les priorités à long terme de budgétisation de la défense, afin de veiller à ce que toute réduction au niveau national s'effectue rationnellement, et de manière à accroître l'intégration et la solidarité plutôt qu'à fomenter la discorde.

Résolution 398 sur l'OTAN après Chicago

Présentée par la Commission politique et adoptée par l'Assemblée plénière le lundi 12 novembre 2012 à Prague, République tchèque.

L'Assemblée,

1. *Convaincue* que l'OTAN reste primordiale pour assurer la paix, la prospérité et la stabilité dans la zone euro-atlantique ;
2. *Soulignant* que la mission fondamentale de l'OTAN demeure la défense collective, mais *reconnaissant* que les menaces qui pèsent aujourd'hui sur la sécurité – notamment les Etats faillis ou en déliquescence, l'instabilité régionale, la dissémination des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, le terrorisme, la cybersécurité et la piraterie maritime – ne sont plus circonscrites à la région euro-atlantique mais ont acquis une dimension mondiale ;
3. *Se félicitant* que les accords intervenus aux Sommets de Lisbonne et de Chicago constituent les pierres angulaires de la poursuite de la transformation de l'Alliance qui lui permettra de faire face aux menaces présentes et à venir ;
4. *Notant*, en particulier, l'effort consenti pour acquérir et déployer des capacités conjointes afin d'accomplir les tâches fondamentales inscrites dans le nouveau Concept stratégique de l'OTAN, ainsi que pour mettre en place une structure de commandement alliée plus légère, plus efficace et plus abordable ;
5. *Reconnaissant* que le processus de transformation de l'OTAN intervient dans un contexte sécuritaire international difficile, marqué, entre autres, par une baisse persistante des dépenses de défense en Europe, l'émergence de nouveaux centres de pouvoir, la transition en Afghanistan, et les événements dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) ;
6. *Reconnaissant* que la crise financière et économique actuelle continue de peser lourdement sur les dépenses publiques des Alliés ;
7. *Convaincue* qu'un partage équitable du fardeau entre les Etats membres est essentiel pour préserver la solidarité qui garantit la cohésion de l'Alliance ;
8. *Notant* que la région Asie-Pacifique revêt une importance considérable pour la sécurité et le bien-être économique des Etats membres de l'OTAN ;
9. *Félicitant* les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN et le gouvernement afghan de leur engagement à poursuivre un partenariat durable entre l'Alliance et l'Afghanistan au-delà du transfert par les forces internationales aux forces afghanes de la pleine responsabilité de la sécurité d'ici la fin de 2014 ;
10. *Soulignant* que les pays de la région MOAN et l'Alliance partagent une multitude de défis sécuritaires et *appuyant sans réserve* l'engagement de l'OTAN envers les pays de la région ;
11. *Préoccupée* par le fait que les développements récents survenus dans certaines parties de la région MOAN, en particulier en Syrie et dans la zone du Sahel, représentent une menace sérieuse pour la paix et la sécurité de la région, et qu'ils pourraient avoir un effet déstabilisateur sur les pays membres de l'Alliance ;
12. *Saluant* la contribution inestimable des pays partenaires aux missions et opérations dirigées par l'OTAN et *soulignant* le rôle crucial que ces partenariats jouent dans la promotion de la paix

et de la sécurité internationales ;

13. *Reconnaissant* le rôle important joué par la Fédération de Russie dans le renforcement de la sécurité euro-atlantique et mondiale et les réalisations du Partenariat OTAN-Russie ;

14. *Soulignant* que la politique de la porte ouverte de l'OTAN a permis de projeter la sécurité et la stabilité dans l'ensemble de la zone euro-atlantique et au-delà, et que la perspective d'un nouvel élargissement et l'esprit de sécurité coopérative ont fait progresser la stabilité en Europe ;

15. *invite instamment* les gouvernements et les parlements des pays membres de l'Alliance atlantique :

a. à investir les ressources politiques, militaires et financières appropriées pour mettre en œuvre les décisions prises à Lisbonne et à Chicago afin de maintenir le niveau actuel d'efficacité opérationnelle et d'interopérabilité transatlantique, et, si des coupes financières s'avèrent nécessaires, à les coordonner dans la mesure du possible ;

b. à poursuivre le développement de projets destinés à renforcer la cohésion transatlantique et à accroître leur coopération bilatérale et multilatérale, en particulier ceux destinés à remédier aux insuffisances en matière de capacités critiques ;

c. à œuvrer à l'objectif « les forces de l'OTAN à l'horizon 2020 » afin de mettre en place des forces modernes, étroitement interconnectées, bien équipées, entraînées et commandées qui peuvent opérer ensemble et avec des partenaires dans n'importe quel environnement ;

d. à mettre en œuvre la politique de partenariat plus efficace et plus souple approuvée à Berlin en 2011, en renforçant les outils de partenariat existants de l'OTAN et en mettant au point des configurations plus souples pour examiner les défis sécuritaires avec les partenaires ;

e. à mettre pleinement en œuvre leurs engagements à aider le gouvernement afghan à assurer un environnement sûr et stable à ses citoyens après 2014, et à coordonner, dans toute la mesure du possible, leurs politiques envers l'Afghanistan et la région ;

f. à réaffirmer la politique de la porte ouverte et à continuer d'aider les pays candidats sur la voie de l'adhésion à l'OTAN ;

g. à étendre à un éventail plus large de domaines, la coopération avec la Fédération de Russie selon les termes des décisions prises par le Conseil OTAN-Russie au Sommet de Lisbonne, notamment entre militaires, en soulignant que ce partenariat doit reposer sur des valeurs communes ainsi que sur les principes stipulés dans l'Acte fondateur et la Déclaration de Rome, sur le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats de même que sur le règlement pacifique des conflits ;

h. à réaffirmer leur volonté d'aider les nouveaux gouvernements démocratiques de la région MOAN à créer pour leurs citoyens un environnement sûr et stable au moment où ils sont confrontés à une transition politique et économique difficile ;

i. à approfondir davantage les partenariats de l'Alliance, notamment avec des Etats extérieurs à la région euro-atlantique, en officialisant les partenariats avec des pays qui partagent les valeurs de l'Alliance et en élargissant la liste des activités communes tout en préservant la faculté de chaque partenaire d'établir avec l'Alliance des relations de coopération sur mesure.

Résolution 399 sur les implications de la situation en Syrie pour la sécurité de la région et au-delà

Présentée par la Commission politique et adoptée par l'Assemblée plénière le lundi 12 novembre 2012 à Prague, République tchèque.

L'Assemblée,

1. *Condamnant* la brutale répression contre des civils innocents et les multiples et persistantes violations des droits humains qu'exerce le régime el-Assad ;
2. *Inquiète* que la crise en Syrie prenne une tournure tout à la fois confessionnelle et internationale ;
3. *Condamnant fermement* les bombardements de sites sur le territoire turc par les forces du régime syrien, y compris les tirs d'artillerie qui, le 3 octobre 2012, ont provoqué la mort de cinq civils turcs et en ont blessé de nombreux autres ;
4. *Exprimant* sa solidarité avec la Turquie, face à ces flagrantes violations de sa souveraineté et à ces victimes innocentes ;
5. *Préoccupée* par le danger auquel l'arsenal chimique de la Syrie expose le peuple syrien et la communauté internationale ;
6. *Dénonçant* le fait que la Russie, l'Iran et d'autres Etats continuent à armer le régime el-Assad ;
7. *Constatant* que les dissensions persistantes dans l'opposition syrienne, l'opacité des liens entre groupes d'opposants politiques et groupes d'opposants armés et les informations sur des violations des droits humains sapent le soutien international ;
8. *Faisant valoir* que plus le conflit syrien se prolonge, plus il est susceptible d'attirer des groupes djihadistes et autres extrémistes, dont les objectifs sont fondamentalement antidémocratiques et profondément menaçants pour la stabilité régionale ;
9. *Sachant* que l'accès de la population à l'aide humanitaire demeure inadéquat et *préoccupée* à l'idée que l'effondrement économique de la Syrie provoque de terribles souffrances humaines qui affecteront le pays et le peuple syrien pendant des années ;
10. *Consciente* des épreuves qu'endurent les réfugiés syriens et les personnes déplacées à l'intérieur du pays, et *consciente aussi* du lourd fardeau que supportent les Etats voisins qui les prennent en charge ;
11. *Regrettant* que la position de la Russie et de la Chine au Conseil de sécurité de l'ONU affaiblisse gravement l'aptitude de cette organisation à mettre un terme à la détérioration de la sécurité et de la situation humanitaire et à apporter une solution politique à la crise ;
12. *Soulignant* qu'un règlement pacifique du conflit en cours doit rester une priorité pour la communauté internationale ;
13. **Invite instamment** les gouvernements et les parlements des pays membres de l'Alliance atlantique :
 - a. à suivre de près la situation en Syrie afin d'atténuer les dangers auxquels est confrontée la Turquie du fait de l'évolution de la crise syrienne à la frontière sud-est de l'OTAN ;

- b. à adopter, face à cette crise, une ligne de conduite commune comportant une feuille de route agréée pour mettre un terme au conflit et pour aider les Syriens à bâtir un pays pluraliste, stable et n'excluant personne ;
- c. à continuer à faire pression sur la Russie et la Chine afin qu'elles appuient l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU, d'une résolution ferme sur la Syrie pouvant servir de point de départ à une solution politique ;
- d. à aider l'opposition syrienne à surmonter ses divisions actuelles, à favoriser la réconciliation interethnique et interconfessionnelle, à réduire l'influence des extrémistes et à mettre un terme aux violations des droits humains perpétrées au nom de l'opposition ;
- e. à augmenter l'aide humanitaire à destination de la Syrie et à fournir davantage d'assistance matérielle aux pays qui accueillent désormais des centaines de milliers de réfugiés syriens ;

14. **Invite instamment** les pays membres du Conseil de sécurité de l'ONU :

- a. à redoubler d'efforts pour surmonter leurs divisions et adopter une position unifiée sur la crise syrienne ;
- b. à entériner un processus politique mené par la Syrie et susceptible de déboucher sur un règlement pacifique du conflit ;
- c. à envisager, en concertation avec les agences compétentes de l'ONU, la Ligue arabe et les voisins de la Syrie, des mesures susceptibles d'aider à donner refuge à ceux qui fuient les violences épouvantables commises dans ce pays ;
- d. à prendre toutes les mesures nécessaires pour répondre à un éventuel emploi ou déplacement de l'arsenal chimique syrien.
- e. à augmenter l'aide humanitaire à destination de la Syrie et à fournir davantage d'assistance matérielle aux pays qui accueillent désormais des centaines de milliers de réfugiés syriens ;

Annexe X

Assemblée Parlementaire de l'OTAN (NATO PA)

Le rôle de l'Assemblée

Fondée en 1955, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) sert d'organisation interparlementaire consultative auprès de l'Alliance atlantique.

Parce qu'elle rassemble des parlementaires venus des quatre coins de l'Alliance, l'AP-OTAN forme un lien essentiel entre l'OTAN et les parlements de ses pays membres, contribuant à l'édification d'un consensus parlementaire et public autour des politiques alliées.

En même temps, elle introduit plus de transparence dans la politique de l'OTAN et aide à sensibiliser les milieux parlementaires aux questions de sécurité d'une importance majeure et à les comprendre. Par ailleurs, elle joue un rôle crucial dans la préservation et la consolidation de la relation transatlantique qui sous-tend l'Alliance.

Depuis la fin de la Guerre froide, l'Assemblée assume de nouvelles fonctions en associant à ses travaux les parlementaires de pays d'Europe centrale et orientale et au-delà, qui désirent se rapprocher de l'OTAN. Cette démarche apporte une assistance politique et pratique et va dans le sens d'un renforcement de la démocratie parlementaire dans toute la région euro-atlantique, complétant et consolidant les programmes de partenariat et de coopération de l'OTAN.

Le siège du Secrétariat international de l'Assemblée, composé de 30 personnes, est situé au centre de Bruxelles.

Le fonctionnement de l'Assemblée

L'AP-OTAN compte 257 délégués des 28 pays membres de l'OTAN. Participent également à ses travaux, les délégués de 14 pays associés, du Parlement européen, de 4 pays partenaires régionaux et membres associés méditerranéens, ainsi que les observateurs parlementaires de 7 autres pays et de 3 assemblées interparlementaires.

L'organe exécutif de l'Assemblée est la Commission permanente qui comprend les chefs des délégations membres, le Président, les Vice-présidents, le Trésorier et le Secrétaire général.

Le Secrétariat international, dirigé par son Secrétaire général, est responsable de l'ensemble des tâches administratives et de la majeure partie des recherches et analyses destinées à épauler les commissions, sous-commissions et autres groupes dans leurs activités.

Il y a cinq commissions : Commission sur la dimension civile de la sécurité, Commission de la défense et de la sécurité, Commission de l'économie et de la sécurité, Commission

politique et Commission des sciences et des technologies. Elles sont chargées d'étudier toutes les grandes questions contemporaines qui se posent dans leurs domaines de compétence respectifs. A ces commissions viennent s'ajouter le Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient qui cherche à intensifier le dialogue et la compréhension interparlementaires avec les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, le Conseil interparlementaire Ukraine-OTAN, le Conseil interparlementaire Géorgie-OTAN, la Commission parlementaire OTAN-Russie, qui se réunit « à 29 » et se compose des chefs des délégations membres de l'Assemblée et des chefs de la délégation de l'Assemblée fédérale de Russie.

Les commissions et les sous-commissions élaborent des rapports dont les projets sont examinés à la session de printemps de l'Assemblée, puis révisés et actualisés pour discussion, modification et adoption à la session annuelle en automne.

Lors de la session annuelle, les commissions préparent aussi des recommandations de politique générale qui sont mises aux voix en séance plénière et adressées au Conseil de l'Atlantique Nord. Outre celles qu'elles tiennent durant les sessions, les commissions et sous-commissions organisent plusieurs réunions par an dans un pays membre ou associé, réunions à l'occasion desquelles elles entendent des exposés de la part de représentants gouvernementaux et parlementaires de haut rang ainsi que de scientifiques et d'experts chevronnés.

Financement

L'Assemblée est financée directement par les parlements et les gouvernements des pays membres ; sur le double plan financier et administratif, elle est indépendante de l'OTAN.

Le programme Rose-Roth

Le programme Rose-Roth de partenariat et de coopération est un chapitre essentiel des activités de l'Assemblée, initialement destiné aux pays d'Europe centrale et orientale, puis étendu à toute la région euro-atlantique. Ce programme vise à aider les pays partenaires, principalement dans les Balkans et le Caucase du Sud, tout au long d'un difficile processus de transition qui implique la mise en application de réformes ardues sur les plans politique et économique.

Le programme Rose-Roth consiste en une série de séminaires consacrés aux questions actuelles de sécurité régionale et en programmes de formation à l'usage du personnel parlementaire et des membres de Parlement. L'objectif est d'éveiller la prise de conscience parlementaire, d'établir des contacts et de partager expérience et savoir-faire. Une attention particulière est accordée à la promotion du principe de l'exercice d'un contrôle démocratique sur les forces armées et au développement d'une véritable surveillance parlementaire de la défense et des forces armées.

Le programme « Nouveaux parlementaires »

Le programme « Nouveaux parlementaires » est destiné avant tout aux parlementaires des pays de l'OTAN ou des pays du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) qui en sont à leur premier mandat ou qui sont responsables pour la première fois de questions de sécurité ou de relations internationales. Le programme a pour but de fournir un aperçu approfondi du

fonctionnement et des politiques de l'OTAN et du SHAPE et de l'évolution des relations de l'Alliance avec ses nombreux partenaires. L'initiative a été lancée en 2000. Depuis, le programme se tient chaque année à Bruxelles.

Le Forum parlementaire transatlantique

En 2001, de plus en plus préoccupée par le développement d'une « dérive » transatlantique dont les effets se font sentir tant au travers des attitudes que des politiques adoptées par les uns et les autres, la Commission permanente de l'AP-OTAN a décidé d'organiser un « Forum parlementaire transatlantique » qui contribue à établir la nature des divergences transatlantiques et, éventuellement, à dégager des idées permettant d'y remédier. Le forum comprend des discussions avec de hauts fonctionnaires du gouvernement des Etats-Unis et des experts des milieux universitaires.

Le Forum a lieu chaque année à Washington DC en coopération avec la National Defense University et l'Atlantic Council of the United States (ACUS).

Le groupe spécial Méditerranée et Moyen Orient*

Dans le cadre de ses activités avec les pays partenaires, l'Assemblée a fondé, en 1995, un Groupe spécial Méditerranée dans le but d'entamer un dialogue politique avec les législateurs des pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA). Le programme de ce Groupe s'est élargi au fil du temps. Aujourd'hui, l'Assemblée entretient des relations régulières à différents niveaux avec les parlements de neuf pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée : l'Algérie, Chypre, l'Egypte, Israël, la Jordanie, Malte, le Maroc, la Tunisie, la Mauritanie, ainsi qu'avec le Conseil législatif palestinien. Récemment, des contacts préliminaires ont été pris avec certains pays du Golfe.

Parmi les activités annuelles du Groupe figurent une visite dans l'un des pays partenaires régionaux et membres associés méditerranéens, ainsi que deux séminaires méditerranéens, dont un est organisé à Naples en collaboration avec le parlement italien. Ces réunions ont pour but de sensibiliser davantage les parlementaires aux problèmes de la région, de promouvoir un dialogue politique interparlementaire et de partager expérience et savoir-faire avec des législateurs des pays du Maghreb et du Moyen-Orient.

Sessions

Deux sessions sont tenues chaque année au printemps et en automne (« annuelle ») dans différents pays.

2012

Session de printemps	Estonie, Tallinn, 25–28 mai
Session annuelle	République tchèque, Prague, 9–12 novembre 2013
Session de printemps	Luxembourg, 17–20 mai
Session annuelle	Croatie (dates à confirmer)

* Anciennement connu sous le nom "Groupe spécial Méditerranée"

Composition de l'Assemblée

Délégations membres

Etats membres	Délégués
Etats-Unis	36
France	18
Allemagne	18
Italie	18
Royaume Uni	18
Canada	12
Pologne	12
Espagne	12
Turquie	12
Roumanie	10
Belgique	7
République Tchèque	7
Grèce	7
Hongrie	7
Pays-Bas	7
Portugal	7
Bulgarie	6
Danemark	5
Norvège	5
Slovaquie	5
Croatie	5
Lituanie	4
Albanie	4
Estonie	3
Islande	3
Lettonie	3
Luxembourg	3
Slovénie	3
28	257

Délégations associées

Fédération de Russie	10
Ukraine	8
Autriche	5
Azerbaïdjan	5
Serbie	5
Suède	5
Suisse	5
Finlande	4
Géorgie	4
Arménie	3
Bosnie Herzégovine	3
Moldavie	3
Monténégro	3
l'ex-République Yougoslave de Macédoine *	3
14	66

Délégation du Parlement européen

10

Délégation des partenaires régionaux et membres associés méditerranéens

Algérie	3
Maroc	3
Israël	3
Jordanie	3
4	12

Délégations des observateurs parlementaires

Australie	2
Egypte	2
Japon	2
Kazakhstan	2
Conseil législatif palestinien	2
Tunisie	2
Corée du sud	2
7	14

* La Turquie reconnaît la Macédoine sous son nom constitutionnel.

Délégations des assemblées inter-parlementaires

AP OSCE	2
APCE	2
2	4

Commissions, sous-commissions et Groupes de Travail

Commission sur la dimension civile de la sécurité (CDS)

Sous-commission sur la gouvernance démocratique (CSDSG)

Commission de la défense et de la sécurité (DSC)

Sous-commission sur l'avenir de la sécurité et des capacités de défense (DSCFC)

Sous-commission sur la coopération transatlantique en matière de défense et de sécurité (DSTC)

Commission de l'économie et de la sécurité (ESC)

Sous-commission sur la coopération et la convergence économiques Est-Ouest (ESCEW)

Sous-commission sur les relations économiques transatlantiques (ESCTER)

Commission politique (PC)

Sous-commission sur les partenariats de l'OTAN (PCNP)

Sous-commission sur les relations transatlantiques (PCTR)

Commission des sciences et des technologies (STC)

Sous-commission sur la sécurité énergétique et environnementale (STCEES)

Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient (GSM)

Commission parlementaire OTAN-Russie (NRPC)

Conseil interparlementaire Ukraine-OTAN (UNIC)

Conseil interparlementaire Géorgie-OTAN (GNIC)

Bureau de l'Assemblée

Président

Karl A. LAMERS (Allemagne)

Vice-Présidents

Petras AUSTREVICIUS (Lituanie)

Hugh BAYLEY (Royaume-Uni)

Jadwiga ZAKRZEWSKA (Pologne)

Jeff MILLER (Etats-Unis)

Julio MIRANDA CALHA (Portugal)

Trésorier

Pierre Claude NOLIN (Canada)

Secrétaire général

David HOBBS (Royaume-Uni)

**Assemblée Parlementaire de l'OTAN**

3 Place du Petit Sablon | B -1000 Brussels

Tel. : + 32 (0) 2 513 2865 | Fax: + 32 (0) 2 514 1847

E-mail: press@nato-pa.int

Web site: www.nato-pa.int

Annexe XI

DCAF

Un centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit

Qu'est-ce que le DCAF ?

DCAF est une fondation internationale créée en 2000 à l'initiative de la confédération suisse en tant que « Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève ». Le DCAF contribue à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) au travers de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Le travail du Centre pour soutenir des secteurs de la sécurité réels et efficaces, responsables devant l'état et ses citoyens, est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable.

Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, impartialité, sensibilité à la parité et appropriation locale en tant que base pour soutenir des processus de réforme légitime et durable.

La bonne gouvernance du secteur de la sécurité

« une gouvernance efficace et un contrôle civil du secteur de la sécurité sont essentiels (...) pour la paix et le développement »

Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, 2008

« (le secteur de la sécurité) devrait être soumis aux mêmes standards d'efficacité, d'égalité et de responsabilité que tout autre service (public) »

Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Annan, 1999

Le siège principal du DCAF est situé à Genève en Suisse. Le centre possède également des bureaux permanents à Beyrouth, Bruxelles, Ljubljana et Ramallah. La Fondation Internationale du DCAF comprend actuellement 55 Etats Membres du monde entier. Le centre emploie quelque 100 collaborateurs provenant de plus de 30 pays.

Où travaille le DCAF ?

Le DCAF dirige des activités en Afrique, dans les Amériques, en Asie et en Europe. Des programmes complets et opérationnels de recherche sur les politiques se focalisent sur l'Afrique Sub-Saharienne, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord et l'Europe du Sud-Est.

Que fait le DCAF ?

Les services principaux du DCAF :

- Évaluations
- Création de programmes
- Suivi et expertise
- Développement d'outils et de conseils
- Renforcement des capacités et formation
- Diffusion des savoirs et publications

Le DCAF associe des capacités conceptuelles, analytiques et opérationnelles afin d'apporter un soutien à l'agenda holistique de la RSS. Le Centre développe et promeut des normes et standards appropriés au niveau national et international, dirige une recherche sur les politiques ad hoc, offre un encadrement des politiques sur mesure et fournit un soutien consultatif sur le terrain et ainsi que des programmes d'assistance sur place.

L'Equipe Internationale de Conseil pour le Secteur de la Sécurité (ISSAT) renforce les capacités de la communauté internationale pour soutenir les processus de réforme du secteur de la sécurité, essentiellement dans les états fragiles et affectés par les conflits.

Expertise thématique du DCAF

- Gestion des frontières
- Renforcement des capacités de la société civile
- Réforme de la Défense
- Parité et RSS
- Gouvernance des services de renseignements
- Réforme du secteur judiciaire
- Gouvernance du secteur de la sécurité : nouvelles questions
- Institutions de médiation
- Contrôle parlementaire
- Réforme de la Police
- Gouvernance de la sécurité privée
- Partenariat entre secteur public et secteur privé

Avec qui DCAF travaille-il ?

DCAF appréhende le secteur de la sécurité de façon élargie en intégrant des acteurs essentiels de la sécurité, des organismes de gestion et de contrôle ainsi que des acteurs de la sécurité privée ou informels.

Le centre met un accent particulier sur le soutien aux institutions et acteurs de la gouvernance du secteur de la sécurité qui sont :

- les autorités exécutives
- les institutions parlementaires et interparlementaires
- les autorités judiciaires
- les acteurs du secteur de la sécurité
- les institutions de médiation
- les médias
- les réseaux d'experts
- les organisations de la société civile

Les partenaires du DCAF comprennent un large éventail de gouvernements, parlements, organisations internationales et d'acteurs non-gouvernementaux et privés.

Le DCAF travaille directement avec les intervenants nationaux de la RSS dans différents cadres régionaux et nationaux.

Le DCAF contribue aux efforts des donateurs bilatéraux en soutenant la RSS, en promouvant la cohérence, la coordination et la complémentarité conformément au programme interministériel/interinstitutionnel des 3Cs.

Le DCAF travaille avec des institutions multilatérales – en particulier les Nations Unies, l'Union Européenne, l'Union Africaine ainsi que d'autres organisations régionales et sous-régionales – pour parfaire leur rôle dans le domaine de la RSS.

Le DCAF encourage les partenariats avec les réseaux d'experts régionaux et globaux relatifs à la RSS.

Le DCAF facilite sinon soutient les processus novateurs multipartites de développement et de mise en application de politiques dans le domaine de la gouvernance de la sécurité.

DCAF Genève
Rue de Chantepoulet 11
P.O. Box 1360
1211 Geneva 1
Switzerland
Tel: +41 (22) 741 77 00
Fax: +41 (22) 741 77 05

DCAF Brussels
Place du Congrès 1
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 (2) 229 39 66
Fax: +32 (2) 229 00 35

DCAF Ljubljana
Dunajska cesta 104
1000 Ljubljana
Slovenia
Tel: +386 (1) 5609 300
Fax: +386 (1) 5609 303

DCAF Ramallah
 Al-Maaref Street 34
 Ramallah / Al-Bireh
 West Bank
 Palestine
 Tel: +972 (2) 295 6297
 Fax: +972 (2) 295 6295

DCAF Etats Membres

La date entre parenthèse est la date d'entrée dans la foundation DCAF

Albanie (2000)	Argentine (2009)	Arménie (2002)
Autriche (2000)	Azerbaïdjan (2002)	Belarus (2002)
Belgique (2004)	Bosnie Herzégovine (2001)	Bulgarie (2000)
Burkina Faso (2009)	Burundi (2010)	Canada (2003)
Croatie (2001)	Cote d'Ivoire (2001)	Chypre (2008)
Republique Tchèque (2000)	Danemark (2002)	Estonie (2000)
Finlande (2000)	France (2000)	Genève (Canton) (2000)
Géorgie (2001)	Allemagne (2000)	Ghana (2011)
Grèce (2002)	Hongrie (2000)	Indonésie (2007)
Irlande (2000)	Italie (2001)	Kyrgyzstan (2011)
Lettonie (2000)	Liban (2007)	Liechtenstein (2006)
Lithuanie (2000)	Luxembourg (2003)	Macédoine (République de) (2000)
Mali (2011)	Malte (2008)	Moldavie (2002)
Monténégro (2006)	Pays-Bas (2001)	Nigéria (2000)
Norvège (2002)	Philippines (2011)	Pologne(2000)
Portugal (2003)	Roumanie (2000)	Fédération de Russie (2000)
Sénégal (2011)	Serbie (2001)	République de Slovaquie (2000)
Slovénie (2001)	Afrique du Sud (2001)	Espagne (2001)
Suède (2001)	Suisse (2000)	Tunisie (2011)
Turquie (2003)	Ukraine (2000)	Royaume Uni (2000)
Etats Unis (2000)		

Tous droits réservés. Aucune partie de la présente publication ne peut être présentée, stockée sur un système serveur, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen électronique, mécanique, de photocopie, d'enregistrement ou autre sans l'autorisation préalable du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève.

La présente publication est distribuée à la condition qu'elle ne soit, à des fins commerciales ou autrement, prêtée, vendue, louée ou autrement distribuée sans l'autorisation préalable de l'éditeur, quel que soit le mode de reliure et de couverture (autre que celui de la présente publication) et sans que n'y figure de la part de l'éditeur suivant une mise en garde comportant la présente condition.

Hans Born, Philipp Fluri, et Simon Lunn, eds., *Contrôle et orientation : la pertinence du contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité* (Genève: Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées, 2014).

Version originale: Anglais, Genève, 2010

Traduction française : Alain Faupin

Relecture : Laurence Durig

Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève
<www.dcaf.ch>
P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Couverture: OGS Press

Impression: 1000 copies

Format: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-193-5



L'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN)

Fondée en 1955, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) sert d'organisation interparlementaire consultative auprès de l'Alliance atlantique.

Parce qu'elle rassemble des parlementaires venus des quatre coins de l'Alliance, l'AP-OTAN forme un lien essentiel entre l'OTAN et les parlements de ses pays membres, contribuant à l'édification d'un consensus parlementaire et public autour des politiques alliées.

En même temps, elle introduit plus de transparence dans la politique de l'OTAN et aide à sensibiliser les milieux parlementaires aux questions de sécurité d'une importance majeure et à les comprendre. Par ailleurs, elle joue un rôle crucial dans la préservation et la consolidation de la relation transatlantique qui sous-tend l'Alliance.

Depuis la fin de la Guerre froide, l'Assemblée assume de nouvelles fonctions en associant à ses travaux les parlementaires de pays d'Europe centrale et orientale et au-delà, qui désirent se rapprocher de l'OTAN. Cette démarche apporte une assistance politique et pratique et va dans le sens d'un renforcement de la démocratie parlementaire dans toute la région euro-atlantique, complétant et consolidant les programmes de partenariat et de coopération de l'OTAN.

Le siège du Secrétariat international de l'Assemblée, composé de 30 personnes, est situé au centre de Bruxelles.

www.nato-pa.int



DCAF - un centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit

DCAF est une fondation internationale créée en 2000 à l'initiative de la Confédération suisse en tant que „Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève“. Le DCAF contribue à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) par le biais de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Le travail du Centre pour soutenir un secteur de la sécurité efficace et responsable devant l'état et ses citoyens, est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable.

Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, de sensibilité à la parité et d'appropriation locale pris comme base de soutien de processus de réforme légitimes et durables.

Le siège du DCAF est situé à Genève en Suisse. Le centre possède également des bureaux permanents à Beyrouth, Bruxelles, Ljubljana et Ramallah. La Fondation internationale du DCAF comprend actuellement 61 États Membres et 5 observateurs permanents du monde entier. Le centre emploie quelque 100 collaborateurs provenant de plus de 30 pays.

www.dcaf.ch

DCAF

ISBN 978-92-9222-193-5



9 789292 221935