

Un retour aux mandats ?

Ghassan Salamé

Directeur de recherche au CNRS
(Centre national de recherche scientifique)
et professeur à l'IEP
(Institut d'études politiques) de Paris

Né en 1951 à Kéferzébian (Liban)

Doctorat ès lettres, Paris III (1975)

Doctorat d'État en sciences politiques, Paris I (1979)

Enseignement, conférences et colloques

1976-1978	Chargé de cours à Paris VIII
1978-1985	Professeur de sciences politiques à l'université Saint-Joseph de Beyrouth
1985-1986	Rockefeller fellow en relations internationales
1986-1987	Guest scholar à Washington (Brookings)
1987-1991	Professeur à Paris
Depuis 1991	Professeur à l'IEP de Paris

Intervenant dans divers colloques et chargé de conférences dans de nombreuses universités ainsi que dans des centres de recherche.

Recherche et activité éditoriale

1980-1984	Rapport « Ramsès » (IFRI)
1981-1987	Comité scientifique « State, Nation and integration in Arab world » (Rome)
1982-1987	Comité scientifique « Arab Futures » (Beyrouth et le Caire)
1987-1991	Membre du « Joint Committee on the Near and the Middle East » (Social Sciences Research Council de New-York)
Depuis 1987	Membre du Comité de rédaction de la Revue « Maghreb-Machrek »
Depuis 1988	Directeur de recherche au CNRS
Depuis 1990	Membre du Conseil culturel consultatif (Institut du monde arabe)
Depuis 1991	Membre du jury du Comité MERC (Fondation Ford)

Auteur de nombreux ouvrages et articles sur le monde arabe et les relations internationales (dont « The Politics of Arab Integration » en 1989), il prépare actuellement un livre sur « Islam et Démocratie » et dirige un projet collectif sur les changements sociaux et leurs retombées politiques au Moyen-Orient.

L'État comme interface incontournable, voire exclusif, entre l'externe et l'interne, et partant entre la politique internationale et les innombrables situations locales de par le monde, est peut-être en train de disparaître sous nos yeux. Ce constat pourrait être fait pour la construction européenne, où des acteurs étatiques qui, tout au long de leur histoire, avaient apporté une contri-

bution inégalée au développement du concept d'État territorial souverain, sont à présent engagés dans un processus qui, incontestablement, comporte une aliénation volontaire de certains de ses facteurs constitutifs. Au-delà de ce cas particulier, le concept subit les retombées de la fin de la guerre froide : révision des frontières, décomposition d'États sociologiquement pluralistes comme l'URSS ou la Yougoslavie, réunification accélérée de nations réelles ou imaginaires (Allemagne, Yémen), récupération enfiévrée de « terres promises », marginalisation des conflits idéologiques et retour des convoitises territoriales et, plus généralement, contraste grandissant entre la capacité des appareils d'État à contrôler les sociétés et leur lutte pour préserver une personnalité internationale.

La tendance avait été, depuis 1918, par l'autodétermination des peuples et la décolonisation des pays, à une multiplication constante du nombre des États (le XIX^e siècle avait été, au contraire, témoin d'une baisse dans le nombre des États du fait de la réunification allemande et italienne et de l'expansion coloniale). Nous assistons désormais à une accélération cancéreuse du phénomène. Les États, entités reconnues par les autres États membres de l'ONU, se multiplient, mais cette projection externe de soi, toute tendue vers la reconnaissance par les autres acteurs étatiques, cache souvent une réalité aussi fragile que celle de la Bosnie, aussi incertaine que nombre de républiques d'Asie centrale. À l'inquiétante facilité de se constituer en État, l'État comme réceptacle d'une autorité exclusive, se dévalue ; le concept est victime de sa popularité. C'est d'ailleurs sur cette dévaluation que la fin du conglomérat soviétique et la guerre du Golfe s'accordent dans leurs effets.

La guerre du Golfe

Car qu'est-ce que la guerre du Golfe aura finalement produit sinon une radicale remise en cause d'un État et, partant, de l'État souverain ? L'Irak a hérité de sa mésaventure sa mise formelle sous le contrôle des nations occidentales : il a besoin de leur autorisation pour vendre son pétrole, dégeler ses fonds ou acheter sa nourriture ; de leur accord découle la délimitation de sa frontière avec le Koweït ; de leur détermination ressort la méthodique destruction de son arsenal militaire ; et de leur opposition musclée provient son incapacité de mettre un frein à l'indépendantisme de sa minorité kurde ou à la répression des rébellions dans sa province méridionale. L'Irak n'est plus qu'un État à souveraineté limitée, de même d'ailleurs que sa victime puisque le Koweït est allé solliciter auprès des mêmes nations victorieuses de la guerre froide et de celles du Golfe des accords de protection militaire. Agresseur et agressé se retrouvent sur le même banc de leur souveraineté réduite, de leur dépendance sur les nations puissantes, l'un pour desserrer les sanctions qui le handicapent, l'autre pour perpétuer une entité qui n'aura jamais les moyens de se défendre.

S'il faut interroger le passé, le cas koweïtien relèverait de ce qu'hier on appelait protectorat et celui de l'Irak de ce qu'on appelait mandat, les deux étant des réductions, voire des annulations de souveraineté. Car s'il est une leçon que les pays du Golfe doivent tirer de leur histoire récente, c'est que les « pétro-monarchies » ne sauraient être des cibles à l'agression de leurs voisins (du moins tant que le pétrole est crucial pour le fonctionnement de l'économie mondiale) sans susciter une réponse musclée de la part des États-

in "Un nouveau débat
stratégique."

Actes du Colloque de
Paris - 29.30 sept, 19.01.92.
Ministère de la Défense -
La Documentation
Française - Paris 1993.

Unis et de leurs alliés. Les termes des accords signés entre le Koweït ou l'Oman et chacune des puissances occidentales membres de la coalition ne sont que la consécration d'une réalité : en 1988 les puissances occidentales étaient intervenues en force pour interdire à l'Irak d'impliquer ces « pétro-monarchies » dans sa guerre avec l'Irak et en 1990/1991 pour interdire ce dernier de devenir un état hégémonique régional aux dépens de ces mêmes « pétro-monarchies ». Les accords écrits paraissent superflus à cette protection instinctive, fondée à tort ou à raison, sur une équivalence quasi automatique entre la défense des intérêts occidentaux dans la région et le maintien du *statu quo* territorial et politique.

Le cas de l'Irak est encore plus saisissant : par une série de résolutions dont l'interprétation pose problème, dont la mise en exécution est sélective, et qui bénéficient d'un soutien très variable de la part des membres de l'ex-coalition, l'Irak est soumis à un régime international *sui generis*. Le Conseil s'est donné les moyens de sanctionner et même des pouvoirs juridictionnels (notamment en déclarant par lui-même l'annexion du Koweït comme nulle et non avenue et surtout, dans sa résolution 678, en constatant la responsabilité de l'Irak pour les dommages subis), alors que le chef de la coalition a, à maintes reprises, lié le sort du pays à la chute du pouvoir qui est à sa tête.

Les attributs classiques de la souveraineté (contrôle exclusif sur le territoire, choix du régime politique, maîtrise sur les ressources naturelles, etc.) tombent ainsi un à un, créant une forme de mandat arraché par trois puissances internationales au Conseil sur l'avenir de ce pays. La réticence de ces puissances à appliquer les mêmes règles au cas yougoslave, où le comportement serbe, par plusieurs aspects, est bien plus condamnable que celui de l'Irak, met (provisoirement ?) fin aux espoirs de ceux qui entendaient faire du cas irakien un précédent.

Tel est notamment l'avis de Pierre-Marie Dupuy (dans *la Revue générale de droit international public*, 1991/3), pour qui « la situation dépendante du pays vaincu était très exceptionnelle. Elle n'autorise nullement à ce que l'on voit dans la résolution 688 un précédent suffisant pour autoriser désormais par voie coutumière des États souverains à intervenir à titre humanitaire sur le territoire d'un autre sans l'accord de ce dernier » * (cette sélectivité dans la colère occidentale n'empêche pas que la résolution 713 et surtout la 770 sur la Yougoslavie portent, elles aussi, un début d'atteinte à « la compétence nationale » de ce pays, en permettant notamment l'usage de la force dans la défense des convois humanitaires) **.

S'il y a une logique à l'action occidentale pendant la guerre du Golfe et dans les mois qui l'ont suivie, c'est la réduction déterminée de l'influence des pôles régionaux. Les États-Unis ont pour cela utilisé les armes contre l'Irak en 1988 et, de manière autrement spectaculaire, contre l'Irak ensuite. L'essentiel semblait de réduire d'une manière chirurgicale la capacité de nuisance d'un État relativement bien doté mais comme mal dans ses frontières. Ce faisant, les puissances occidentales éliminaient les restes de ce que fut une relation devenue encombrante. C'est du moins ce que nombre

* Tel est aussi l'avis, en 1991, de Benedetto Conforti pour qui, « c'est seulement un groupe restreint d'États, et précisément quelques États occidentaux, qui admettent les interventions d'humanité et les effectuent ». *Droit international public : bilan et perspectives*, Paris, Pédone, 1991.

** Intéressante est la réaction chinoise à la résolution 776, Pékin refusant toute référence au chapitre 7 de la Charte, indiquant clairement que le cas irakien était bien exceptionnel et que son extension ne saurait être illimitée.

d'opposants irakiens ont été amenés à constater (dans un communiqué désabusé du 15/9/1992) en soulignant l'insistance méthodique occidentale à faire appliquer la résolution 687 du Conseil (sur la destruction de l'arsenal irakien) par contraste avec l'application par à-coups, une fois au profit des Kurdes, une autre au profit des Chiites, de la résolution 688 (sur la protection des populations civiles, d'une manière qui menace sérieusement l'intégrité territoriale de ce pays).

Le processus de paix engagé à Madrid aurait pu participer de cette même logique d'élimination des traces régionales de la guerre froide, visant cette fois-ci à limiter les ambitions régionales de la Syrie et d'Israël. La paix au Levant serait ainsi la poursuite de la guerre du Golfe par d'autres moyens, la guerre contre des pôles régionaux qui avaient trop bien profité des dividendes de la guerre froide pour développer leurs moyens militaires et peser lourdement sur leurs voisins les plus faibles. Mais la rapidité de l'exécution en Irak contraste trop avec la lenteur du processus de paix et, alors que la réduction des armes est portée sur l'agenda des négociations multilatérales, l'administration Bush rétablit l'accord de coopération stratégique avec Israël et se permet de fructueuses ventes d'armements, le tout confirmant une vision américaine relativement atomisée de la région.

Pannes d'État, appels d'empire

La remise en cause de l'ordre étatico-territorial est encore plus radicale sur d'autres terrains. Washington, hier encore adepte d'un attachement quasi théologique à l'intégrité des frontières, envisage explicitement la partition du Soudan comme une issue à sa guerre civile. La Somalie passe par les affres d'une partition que nulle puissance ne semble disposée à interdire. L'Éthiopie doit dorénavant gérer la sécession/émancipation de l'Érythrée. Et alors que les Palestiniens font un pas dans le sens de leur autodétermination, leur objectif de toujours, l'État national, perd de sa pertinence. Les rêves indépendantistes du Polisario, hier soutenus par une majorité d'Africains, et sur le point d'être confirmés par référendum, se perdent à présent dans les sables mouvants de la diplomatie internationale et du fait accompli marocain. L'affaire afghane se perpétue dans une libanisation à outrance où les risques de partition sont réels. Le Liban n'a eu, grâce aux Accords de Taïf, qu'un moment pour souffler, cependant accompagné par une perte encore plus accélérée de sa souveraineté, au profit d'un voisin qui s'est autoproclamé interprète unique et exécutant exclusif desdits Accords.

L'affaïssement global de la compétition idéologique aura eu pour effet immédiat de rendre les conflits identitaires et territoriaux bien plus aigus que par le passé. On se battait souvent pour des idées ; on se bat, plus que jamais, pour une bourgade, pour un espace, pour des lopins de terre où les ancêtres auraient vécu. La nature artificielle (construite) des États n'est que plus évidente ; et qui dit artifice dit possibilité de modification. Cela nourrit les ambitions des forts, cela augmente la crainte des faibles ; en d'autres termes, cela crée une différenciation bien plus marquée entre États réputés égaux et souverains. Cette fragilité des États remet en cause la grande idéologie de l'indépendance nationale, si chère aux États nés pendant la guerre froide, ainsi que son complément politique, le non-alignement. Le monde extra-occidental bruisse d'appels d'empire, de faibles criant au secours.

Du Caucase à l'Asie centrale, du Kurdistan au Soudan, des groupes n'hésitent plus à appeler, à susciter l'ingérence militaire de l'externe occidental contre le voisinage immédiat ; d'où éclatement des groupes régionaux et effritement des liens de solidarité entre voisins appartenant aux mêmes aires culturelles.

De ces appels d'empire, les exemples sont devenus quotidiens : un chef d'État asiatique a récemment étonné l'ambassadeur d'un pays occidental en lui criant avec insistance : « Nous voulons être colonisés ». Des Bosniaques ont pu tuer des soldats de l'ONU pour accélérer une intervention militaire à leur profit. Des minorités brimées par des régimes sectaires au nom de l'intégration nationale crient au retour des anciennes puissances coloniales. D'autres entités offrent des bases aux troupes étrangères, des espaces à leur déploiement, des dépôts pour le repositionnement de leurs armes. Jamais la thèse selon laquelle les empires naissaient (aussi et dans certains cas, avant tout), par appel de la périphérie et non seulement par l'expansion du centre, n'a été aussi largement illustrée. La souveraineté, déjà victime de l'usage que les régimes autoritaires en ont fait pour asseoir leur pouvoir, pour intégrer de force les segments de leurs populations, pour construire une prison aux dimensions de leur territoire national et pour organiser impunément leur cruauté, est maintenant la cible de minorités assoiffées d'auto-affirmation et de voisins menacés, prêts à troquer des pans de leur « compétence nationale » contre une protection externe.

Il en ressort qu'un ministre britannique n'hésite plus à comparer les Nations unies de l'avenir à un nouvel empire, poussant cette organisation à assumer « un rôle impérial », nonobstant le principe de non-intervention (*The Independent*, 19/9/1992). L'ONU remplacerait ainsi les vieilles puissances coloniales aujourd'hui défaillantes autant que la seule superpuissance restante, les États-Unis, qui, eux, n'auraient aucune intention de devenir « le gendarme du monde ». Ce rôle serait assumé par l'ONU lorsqu'un pays connaît « une panne totale » de son appareil étatique. M. Hurd donne pour exemple le Soudan, ce qui illustre parfaitement l'ambiguïté de ce nouveau discours occidental. Car si le pouvoir étatique au Soudan est très largement défaillant, il n'est pas sans intérêt de noter d'abord que le régime politique installé par la force au Soudan, en 1989, n'est pas seulement militaire mais a une orientation islamiste évidente et une certaine compromission avec l'Iran. Ce régime, aussi, a réussi à survivre bien plus longtemps que l'on pensait et il avait même substantiellement amélioré son contrôle sur certaines zones du pays au moment même où le ministre le prenait comme exemple d'école de « panne totale » justifiant la mise en parenthèses de sa souveraineté.

Le cas de la Somalie, de ce point de vue, susciterait moins d'ambiguïtés. Ici l'entité étatique s'est entièrement affaïssée dans un chaos sanglant entre ethnies armées, rivales ou sécessionnistes. Les humanitaires travaillant sur place en sont venus à appeler à « un protectorat des Nations unies sur ce pays » (dépêche AFP du 15/9/1992). Or c'est bien de cela qu'il s'agit au Cambodge, avec des résultats encore incertains. Ici, « le plan de Paris » comporte une véritable prise en charge par l'ONU de ce pays, nécessitant le déploiement de 19 500 militaires, d'observateurs militaires, de policiers et même d'administrateurs civils avec l'ambition de remplacer « une panne totale » de l'appareil d'État par une reconstitution qui devrait déboucher sur l'organisation d'élections générales et la réémergence de l'État. Il s'agit bien d'un « mandat » provisoire, qui contrairement au cas irakien, est accepté, voire sollicité par « les autorités » du pays.

Ce mandat pourrait aussi être sollicité par les voisins. Tel est le sens de la récente suggestion russe de remplacer l'indépendance récemment conquise de la Lettonie et de l'Estonie par un « trust » des Nations unies, ce qui les empêcherait de poursuivre leur politique de discrimination à l'encontre de grandes minorités nationales vivant sur leur territoire. Cette même Russie aurait, avec la France et quelques autres pays, reçu favorablement les propositions de Boutros Boutros-Ghali concernant la constitution d'une force militaire équipée d'armes offensives et défensives à la disposition des Nations unies. L'idée pourrait être fondée sur la Charte, et la diplomatie préventive (même musclée) n'est pas une nouveauté véritable.

Ce retour à l'utopie d'une Organisation qui pourrait éviter les conflits et les réguler s'ils advenaient, indique à son tour le peu de confiance que l'on a dans les États, dans leur capacité d'établir par eux-mêmes des équilibres de force stabilisants. Au-delà, les partisans de cette évolution (parmi lesquels il ne faut pas compter les États-Unis) ignorent sans doute le peu de confiance que de nombreux gouvernements ont dans l'équité du Conseil de sécurité et surtout dans sa représentativité (deux points âprement critiqués à la Conférence de Rio sur l'environnement et à la réunion des non-alignés à Djakarta et sur lesquels le Sud compte bien se faire des amis au sein du monde occidental avant la révision prévue des membres du Conseil en 1995) ; ils oublient les échecs multiples des troupes des Nations Unies sur des terrains où l'ONU ne disposait pas du soutien effectif de l'Occident, l'inefficacité maintenant bien établie de plusieurs organes de l'ONU, sans compter le déficit financier de plus en plus lourd d'une organisation invitée à se doter d'une bien onéreuse ubiquité par des membres financièrement défaillants.

L'Organisation se trouve ainsi invitée à remplir deux rôles quelque peu contradictoires : prendre acte de la fin de la bipolarité et du triomphe de l'Occident et régulariser les interventions externes conjointes de ce dernier. L'ONU est moins le lieu où le consensus intra-occidental sur les affaires mondiales se fait (on peut penser qu'il se fait ailleurs, dans des contacts bilatéraux ou au sein du G7 voire de l'OTAN) que l'institution où l'adhésion résignée des anciens adversaires (comme la Russie) ou leur craintive abstention (comme l'est souvent celle de la Chine) est enregistrée. Le très grand engouement pour l'ONU va ainsi de pair avec la très grande facilité avec laquelle les puissances occidentales y contrôlent à présent l'agenda, la jurisprudence et même le choix du personnel. Si ce rôle légitimatoire par adhésion des ex-adversaires est rempli à merveille, le rôle de régulateur de l'action externe des Occidentaux laisse encore beaucoup à désirer. Il n'est pas probable de voir les États-Unis y souscrire, il est illusoire de le croire déjà réalisé.

Ingérences

Autre perte de souveraineté, l'ingérence devient commune, et même populaire. Droit pour les uns, devoir pour les autres, devoir et maintenant droit pour les plus enthousiastes. Par pudeur, les Occidentaux l'appelleront humanitaire, mais les bénéficiaires ne sont guère adeptes de ces distinguos : ils veulent que les puissances internationales viennent limiter l'emprise des pôles régionaux, voire défaire les États-Nations que ces mêmes puissances avaient hier portés sur les fonts baptismaux de la SDN ou de l'ONU.

La faveur des Britanniques pour les Kurdes d'Irak laisse songeurs les historiens qui se rappellent la peine prise par Londres pour intégrer le Kurdistan dans l'Irak de 1921. Leur compassion actuelle pour les Chiites du Sud irakien contraste fortement avec la dureté de leur répression de ces mêmes Chiites, lors de leur fameuse révolte de 1920. Londres était alors intraitable pour quiconque défierait sa décision de réunir trois provinces ex-ottomanes sous le même trône irakien. En appuyant l'autonomisme kurde, en soutenant « la zone d'exclusion aérienne » au Sud, Londres remet à présent en valeur cette tripolarité.

L'humanitaire a la particularité d'être « vendable » dans pratiquement tous les milieux du spectre politique local en Occident. Il est même relativement populaire dans les milieux jusqu'ici tiers-mondistes, et partant hostiles à toute emprise occidentale sur les pays de la périphérie. Mais les initiateurs mêmes de l'humanitaire ne peuvent longtemps voiler leurs propres inclinaisons politiques. C'est ainsi que Bernard Kouchner ne pouvait ignorer la signification profonde de son entrée en territoire irakien dans une jeep iranienne, conduite par un général iranien, même si son objectif était de secourir les Kurdes. Passer outre à ce « détail » parce que « la théorie de la souveraineté des États est archaïque » (*Le malheur des autres*, p. 92) peut d'autant moins convaincre que l'auteur de ces ingérences humanitaires (et d'un livre à succès ici cité) ne cache pas ses préférences politiques : il voit l'internationale humanitariste comme une alternative au communisme (p. 9) et ajoute fièrement : « Nous inventions le grand mouvement humanitaire dont le monde avait besoin pour remplacer le marxisme » (p. 261) ; en Afghanistan, il choisit sciemment « d'épauler nos amis les libéraux, les musulmans ouverts et chaleureux » (p. 99) et l'on imagine aisément la réaction négative des *Moujahidin* qui ne répondraient pas à ce profil d'autant plus que, dit-il, « nous soutenions nos amis afghans, les fiers guerriers libres des montagnes, mais combattions les extrémistes » (p. 103).

Nouveau cas, nouvelles préférences : dans la Corne de l'Afrique, dépassant allègrement l'assistance, les humanitaires qui « crièrent au monde que les Érythréens n'arrêteraient pas de se battre avant d'avoir obtenu la liberté et une forme d'indépendance » (p. 120) pouvaient-ils encore s'étonner de l'inévitable réticence éthiopienne à leur activité ? Pouvaient-ils l'ignorer alors que le principe de l'intangibilité des frontières coloniales en Afrique, généralement admis comme une soupape de sécurité contre d'innombrables guerres potentielles, est présenté par eux comme « un dogme arbitraire » ? (p. 171). Et que pouvaient penser les Irakiens, même hostiles à Saddam Hussein lorsque l'auteur parle de « complicité » avec les Kurdes et avoue être « leur allié » ? L'acteur de l'action dite « humanitaire » autant que son bénéficiaire s'accordent donc à avouer qu'elle recèle des *a priori* politiques et qu'elle aura, aussi, des conséquences politiques. Pourrait-on donc interdire aux autres acteurs du drame (les Irakiens, les Serbes, les islamistes afghans, les Éthiopiens, etc.) d'en avoir la même analyse, de voir dans l'ingérence d'aujourd'hui « les interventions d'humanité » des puissances coloniales d'hier ?

En assumant, avec plus ou moins d'hypocrisie, la nature politique, voire idéologique, des ingérences humanitaires, les trois acteurs centraux de ce jeu (l'oppressé, la victime et l'humanitaire) accréditent l'idée selon laquelle l'ingérence humanitaire, surtout en l'absence de conflits armés, n'est au fond qu'un prétexte à une très classique intervention externe qui, à travers les âges, a souvent tiré sa légitimité de la défense des minorités contre les poten-

tats locaux. Cette nature prétextuelle de l'humanitaire est aggravée par la nationalisation de ce domaine jusqu'ici largement privé dans plusieurs pays occidentaux. Car en étatisant cette activité externe, on la rattachait trop intimement aux objectifs, réels ou supposés, du gouvernement en question. L'étatisation requiert du coup des règles de fonctionnement encore plus restrictives : on pardonnerait à une ONG de favoriser certains terrains plutôt que d'autres : on le pardonne moins à un gouvernement. On pourrait supporter la transgression privée d'une frontière, mais quand elle est le fait du représentant d'un gouvernement étranger, on pourra difficilement ne pas y voir un signe supplémentaire d'une souveraineté qui s'effrite.

C'est cette ambiguïté hautement politique de l'humanitaire qui explique pourquoi l'humanitaire semble avoir de meilleures affinités avec le militaire qu'avec le politique. L'humanitaire et le militaire ont en commun la surévaluation de « l'action sur le terrain », la recherche de résultats concrets et la suspicion dans laquelle les représentants de ces deux instances gardent, peu ou prou, le politique et ses professionnels. Qui plus est, l'humanitaire et le militaire ont des catégories de classification quelque peu différentes de celles des politiques. Alors que les diplomates (et les juristes) distinguent clairement une intervention d'une autre, le militaire et l'humanitaire accordent bien plus d'importance à la faisabilité pratique, au financement, au succès effectif de l'opération : c'est ainsi que la revue des armées françaises peut présenter sur une même carte des troupes stationnées en dehors du territoire métropolitain qui relèvent de bases classiques, d'un système d'alliances, de forces d'intervention à but politique ou de forces d'accompagnement d'une action humanitaire. L'existence ou non d'une intervention externe est essentielle pour le militaire et dans une grande mesure pour l'humanitaire, ses retombées politiques pour un diplomate, ses modalités pour un juriste.

L'humanitaire peut ainsi devenir un véritable substitut à l'action diplomatique. Nous sommes sans doute à la veille d'une grande rediversification dans l'action diplomatique des puissances occidentales, qui pourrait donner lieu à d'importantes retombées institutionnelles. Plutôt qu'à des appareils diplomatiques, présupposant une certaine homogénéité dans un monde d'États souverains et égaux, et recomposant en leur sein des départements géographiques qui sont autant de miroirs de groupes régionaux d'États, nous allons vers une très grande hétérogénéité de l'action externe des États industrialisés, en écho aux fonctions externes de plus en plus différentes assumées par ces États. Il est par exemple difficile d'envisager comme relevant de la même action externe d'un État l'action d'un ministère des Finances préparant un sommet du G-7, un ministère des Affaires étrangères conduisant la diplomatie classique, un ministère de la Défense préparant des interventions extérieures, un ministère de la Coopération agissant pour le développement et un ministère de l'Action humanitaire.

Entre ces départements les fonctions deviennent trop différentes pour pouvoir être regroupées : leurs interlocuteurs externes n'occupent pas la même place dans la hiérarchie du nouveau système international, leurs fonctions sont différenciées. C'est sans doute là le début d'une redifférenciation fonctionnelle hiérarchique analogue à celle qui précédait les indépendances afro-asiatiques, lorsqu'un ministère des Colonies conduisait en toute indépendance une action externe dirigée vers certains pays alors que la diplomatie était spécialisée dans le seul traitement des États pairs. À aucun moment, nous n'assimilerons l'humanitaire au colonial, nous contentant ici de consta-

ter la rediversification des instruments de politique externe, la démultiplication des fonctions suscitant une diversification des institutions et dessinant en filigrane, une hiérarchisation des États du monde bien moins hypocrite que le principe de l'égalité des États n'obligeait les pays industrialisés à professer. Au sein des pays industrialisés, comme en écho, la hiérarchisation des ministères et des départements, chargés de traiter avec des acteurs ostensiblement aussi inégaux, est en cours de cristallisation.

À qui profite la fatigue des États ?

Il est courant de rapporter l'émergence de l'ingérence humanitaire – son institutionnalisation publique dans certains pays, sa légalisation en résolutions et décisions de l'ONU, son extension à des cas autres que les conflits armés – à divers facteurs liés à l'évolution dans les pays industrialisés : la fin des idéologies, les préoccupations éthiques de jeunes Occidentaux en quête d'un sens à leur vie, la recherche par d'anciennes grandes puissances d'un nouveau rôle mondial face à la menace d'unipolarité américaine, etc. Sans nier ces facteurs, force est de constater que la période qui vient de se clore sous nos yeux avait été marquée par le développement sans précédent du concept de la souveraineté nationale, et par sa manipulation jalouse – jusqu'à saturation – tant par les pays de l'ancien bloc soviétique que par les nouveaux pays du tiers monde, allant d'une définition fort exclusive de la « compétence nationale » prévue dans la Charte, à une maîtrise des ressources naturelles, voire à une volonté de faire payer l'Occident des dommages et intérêts pour la période où il avait colonisé ces contrées.

Les pays occidentaux n'ont jamais vraiment partagé cette vision de la souveraineté. Leur triomphe dans la guerre froide a pour effet de leur permettre de faire triompher, aussi, leur définition de la souveraineté, la pratique et l'extension des ingérences humanitaires étant, d'abord et avant tout, des conséquences de ce succès. La bipolarité éclate, alors que le concept stratégique d'Occident est pratiquement le seul à survivre (provisoirement ?) à cette mutation.

Une autre bipolarité semble ainsi s'installer, le monde occidental d'un côté et, de l'autre, le monde tout court. Dans ce dernier, l'État, en tant que régulateur interne des sociétés a un besoin urgent de maintenir sa crédibilité d'acteur international. Les atteintes à la souveraineté externe de l'État conduisent à son plus grand affaiblissement à l'intérieur de ses frontières. Nous assistons sans doute à une usure accélérée et multiforme de l'État-Nation, ce cadeau fait par l'Occident au monde au moment même où il est plus fort que jamais en tant que bloc de puissance.

De cette usure de la souveraineté, il ne faudrait pas se plaindre : l'importation de l'État-Nation comme mode d'organisation politique exclusiviste de par le monde a sans doute aggravé la tendance au despotisme et à l'impunité dans la répression à l'intérieur de frontières reconnues. Se désoler unilatéralement de la relativisation, voire de l'usure, de ce concept serait donc mal venu. Mais l'Occident qui répond à des appels d'empire, qui légalise ses ingérences, qui prend en charge des États en panne, devrait constater qu'il n'a guère les moyens de s'imposer comme bénéficiaire exclusif de cette usure du concept.

Décrédibiliser les États du tiers monde permet à leurs minorités de s'émanciper, à leurs sociétés de cesser d'être brimées au nom de la « compétence nationale » ; mais il permet aussi la floraison de multiples candidats à la succession des États défaillants : organisations religieuses transétatiques usant elles aussi de l'humanitaire comme visa d'accès ; ethnies à cheval sur des frontières enfin capables d'envisager leur réunification ; diasporas mobilisées au sein même de l'Occident en soutien à leur pays d'origine ; internationales de la drogue, des déchets toxiques, des armements de deuxième main et autres mafias de la contrefaçon. L'usure de la souveraineté a des effets pervers : si elle dévoile l'État oppresseur ou agresseur, elle affaiblit aussi l'État contrôleur et régulateur.

La question n'est plus de savoir si l'ordre interétatique frappé par l'usure est remplacé par un niveau élevé de désordre, car cela est déjà le cas. L'imposition d'un ordre mondial alternatif étant sans doute au-delà des moyens financiers, militaires, et, sans doute au-delà de la volonté même des acteurs occidentaux, il faut en conclure que ces derniers pourront difficilement être les bénéficiaires exclusifs de la fatigue des États. L'ampleur du désordre autant que les limites de leurs propres moyens amèneront les Occidentaux à accepter plusieurs niveaux d'ordre dans le système international :

- a) élevé dans leurs propres zones ;
- b) assez élevé dans leur environnement immédiat (Europe de l'Est) ou dans des zones où des intérêts vitaux sont engagés (comme le Golfe) ;
- c) aléatoire et épisodique dans le reste du monde.

C'est ce qu'Alan Tonelson, entre autres, avait défini pour les États-Unis, invitant son pays à accepter la nature anarchique du monde et à définir des intérêts spécifiques : « The protection of regions that are important sources of raw materials or critical manufactured goods, those that are major loci of investment or prime markets, and those that by virtue of their location are strategically vital » (*The Atlantic*, juillet 1991).

Cette hiérarchie d'ordres se dessinait clairement, il y a près d'un an :

- a) intervention militaire massive dans le Golfe (à cause du pétrole) ;
- b) activité diplomatique fébrile pour maintenir un certain niveau d'ordre dans l'ex-URSS ;
- c) indifférence diplomatique et militaire à la Corne de l'Afrique (pour cause de fin de polarisation Est/Ouest).

L'échec occidental dans une zone aussi rapprochée que les Balkans est cependant venue trahir la fragilité de cette classification : est-ce parce que la Yougoslavie ne coïncide avec aucun des trois critères de *relevance* cités par Tonelson ou parce qu'on s'est vite résigné à accepter que, sur ce terrain, il n'y avait pas de consensus interoccidental possible pour cause de grande intimité avec les acteurs du drame ? Il est trop tard pour le dire : nous sommes bien dans une phase de transition accélérée et les conclusions les plus évidentes se révéleront peut-être demain comme les plus aléatoires.