

ASPJ **Afrique et Francophonie**

2^e trimestre 2011

Volume 2, No. 2

Assistance à la sécurité, armées de substitution et poursuite des intérêts américains en Afrique sub-saharienne

Shawn T. Cochran, commandant, USAF

Interdépendance asymétrique : l'Amérique et l'Europe ont-elles besoin l'une de l'autre ?

Beate Neuss

Enseignement civil des langues en Amérique : comment l'armée de l'Air, les établissements post-secondaire et les universités peuvent prospérer ensemble

John Conway, Colonel (ER), USAF

La responsabilité de protéger : six ans après

Vincent A. Auger



VISER HAUT... VOLER, COMBATTRE ET GAGNER





De gauche à droite : Les 2-3 Juin 2011, Air University (AU) a accueilli deux attachés militaires français en visite à la base aérienne Maxwell (Maxwell AFB) pour rencontrer des officiers français inscrits aux écoles de l'AU. Ils ont aussi été informés de l'éducation militaire professionnelle que les officiers étrangers reçoivent à AU. De gauche à droite : Rémy MAUDUIT, rédacteur en chef, Air and Space Power Journal, Afrique et Francophonie, Maxwell AFB ; colonel Anthony «Chris» CAIN, US Air Force (ER), PhD, directeur adjoint, Air Force Research Institute, Maxwell AFB ; général de division Gratiem MAIRE, attaché de Défense, Ambassade de France, Washington, DC ; Général de brigade Scott HANSON, commandant, Carl A. Spaatz Center for Officer Education et Air War College, Maxwell AFB ; colonel Vincent COUSIN, attaché de l'Air, Ambassade de France, Washington, DC ; lieutenant colonel Hugues Pointfer, étudiant, Air War College, Maxwell AFB ; et lieutenant colonel Olivier KALADJIAN, étudiant, School of Advanced Air and Space Studies, Maxwell AFB.



<http://www.af.mil>



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



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

ASPJ—Afrique et Francophonie
155 N. Twining Street
Maxwell AFB AL 36112-6026
U.S.A.
Télécopieur : 1 (334) 953-6739
courriel : aspjfrench@maxwell.af.mil

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

Chef d'état-major de l'armée de l'Air américaine
Général Norton A. Schwartz

Commandant, commandement de l'éducation et de la formation de la force aérienne
Général Edward A. Rice Jr.

Commandant de *Air University*
Général de corps d'armée aérienne David S. Fadok

Directeur, *Air Force Research Institute*
Général John A. Shaud (2S), USAF

Rédacteur en chef
Rémy M. Mauduit

Marvin Bassett, PhD
Rédacteur contribuant

James Howard
Rédacteur du site web

Colonel Robyn S. Read (ER), USAF
Chef de la division Outreach

Colonel John Conway (ER), USAF
Analyste en défense militaire

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

Daniel M. Armstrong, *Illustrateur*
L. Susan Fair, *Illustratrice*

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

Dans cette édition, les articles peuvent être reproduits entièrement ou partiellement sans permission au préalable. S'ils sont reproduits, nous demandons à ce que *Air & Space Power Journal* soit référé.

Éditorial

- Quelques aspects de la globalisation* 3
Rémy M. Mauduit, rédacteur en chef

Articles

- Assistance à la sécurité, armées de substitution et poursuite des intérêts américains en Afrique sub-saharienne* 4
Shawn T. Cochran, commandant, USAF

- Interdépendance asymétrique : l'Amérique et l'Europe ont-elles besoin l'une de l'autre ?* 47
Beate Neuss

- Enseignement civil des langues en Amérique : comment l'armée de l'Air, les établissements post-secondaire et les universités peuvent prospérer ensemble* 62
John Conway, colonel (ER), USAF

- La responsabilité de protéger : six ans après* 84
Vincent A. Auger



Quelques aspects de la globalisation

Ce numéro d'*Air and Space Power Journal, Afrique et Francophonie* traite de la sécurité, des alliances et des coalitions, des études de langues et du bien-être humanitaire comme éléments complémentaires dans un monde globalisé. Dans « Assistance à la sécurité, armées de substitution et poursuite des intérêts américains en Afrique sub-saharienne », le commandant Shawn Cochran, de l'*US Air Force*, affirme que la création de l'*US Africa Command* (AFRICOM) n'implique ni une militarisation de l'Afrique ni une étape vers un accroissement du nombre de troupes américaines sur le sol africain. AFRICOM symbolise, plutôt, un nouveau niveau d'engagement envers l'Afrique. Plus précisément « avec leurs différents programmes d'assistance à la sécurité, les États-Unis cherchent à renforcer les capacités et la volonté des états africains à utiliser la force militaire dans la région, et ce d'une manière soutenant les intérêts stratégiques américains et évitant toute implication militaire directe des États-Unis ».

Beate Neuss nous informe ensuite de l'énorme complexité des tâches et des problèmes auxquels nous faisons face aujourd'hui et qui exigent une action de coopération entre les États-Unis et l'Europe. Comme elle le souligne dans « Interdépendance asymétrique. L'Amérique et l'Europe ont-elles besoin l'une de l'autre ? » l'Europe dépend du soutien des États-Unis pour poursuivre ses intérêts et réaliser ses objectifs. En effet, aucun problème ne peut être résolu sans les États-Unis. Par ailleurs, le commerce et le développement économique global lient intimement ces deux régions économiques ; les régions les plus robustes dans le monde. L'Union européenne et les États-Unis représentent 60 pour cent de la productivité économique mondiale. La totalité des échanges, y compris le secteur des services en pleine croissance, est estimé à 3,7 milliards de dollars, faisant de l'espace transatlantique la pierre angulaire de l'économie mondiale. Cette intégration entre États souverains n'existe nulle part ailleurs au monde.

Dans « Enseignement civil des langues en Amérique : comment l'armée de l'Air, les établissements post-secondaire et les universités peuvent prospérer ensemble », le colonel John Conway (ER), de l'*US Air Force* nous familiarise avec l'évolution de l'enseignement des langues étrangères aux États-Unis. La xénophobie linguistique des années 1920, qui a jugé l'étude des langues étrangères comme « non-américain » et « anti-patriotique », a mis en motion un processus qui a endommagé l'apprentissage des langues qui dure jusqu'à aujourd'hui. Pour y remédier, Conway fait des recommandations pertinentes et opportunes.

Finalement, Vincent Auger, PhD, discute des questions soulevées par un document des Nations Unies qui proclame une « responsabilité de protéger » des nations contre les crimes horribles contre l'humanité. Son article « La responsabilité de protéger: six ans après », explique certaines des lacunes de cette norme et examine les conséquences de l'inefficacité de plusieurs de ses politiques.

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

Assistance à la sécurité, armées de substitution et poursuite des intérêts américains en Afrique sub-saharienne

SHAWN T. COCHRAN, COMMANDANT, USAF *

La création d'*US Africa Command* – AFRICOM (Commandement militaire des États-Unis pour l'Afrique) témoigne d'une reconnaissance croissante des intérêts stratégiques américains en Afrique et d'un besoin d'influencer plus efficacement l'environnement de sécurité afin de protéger et de promouvoir ces intérêts¹. L'AFRICOM symbolise également, peut-être de manière involontaire, un nouveau degré de l'engagement des États-Unis, qui apparaissent dès lors comme un acteur important en Afrique. Cependant, les États-Unis ne souhaitent en aucune manière jouer un rôle militaire plus direct dans la région. Contrairement à ce que certains craignent, le nouveau commandement n'implique pas une militarisation de la politique américaine, ni même ne représente une insidieuse évolution vers un accroissement du nombre de troupes américaines sur le sol africain. Établissant une évaluation non-officielle, un représentant du département de la Défense (DoD) a récemment déclaré que les États-Unis pourraient considérer l'AFRICOM comme une réussite s'ils « maintiennent les troupes américaines hors du territoire africain pour les 50 ans à venir² ». Pour les États-Unis, l'assistance à la sécurité comble le vide existant entre l'engagement stratégique et l'aversion pour l'intervention militaire. En conséquence, « le mandat de l'AFRICOM consistera essentiellement à renforcer la capacité locale des forces africaines de défense » et le commandement « concentrera une grande partie de ses énergies et de ses ressources à la formation et à l'assistance nécessaires pour professionnaliser les armées locales, de sorte qu'elles puissent assurer d'une manière plus efficace la stabilité et la sécurité sur le continent³ ». Selon un officier supérieur américain en poste à l'AFRICOM, les États-Unis cherchent à renforcer les capacités militaires régionales car « nous ne voulons pas voir nos hommes y aller et se faire démolir... Nous voulons que les Africains y aillent⁴ ».

*Le commandant Shawn T. Cochran est diplômé en histoire de l'*US Air Force Academy* et est titulaire d'un master en politique publique de la *Kennedy School of Government de Harvard University*. Il est également diplômé de la *US Army Command and General Staff College* et de l'*USAF School of Advanced Air and Space Studies*. Il a participé, en tant que pilote HH-60G, à des opérations en Afghanistan, en Corée, aux Philippines, au Sri Lanka et au Moyen-Orient. Il poursuit actuellement un doctorat en sciences politiques à *Chicago University*.

L'accent que met l'AFRICOM sur l'assistance à la sécurité devrait nous amener à nous interroger sur le fait de savoir si, comme le veut la politique actuelle, de tels programmes constituent une solution efficace contre l'implication militaire plus directe des États-Unis. Cette question est particulièrement utile pour le futur proche de la stratégie militaire américaine en Afrique, étant donné le soutien déclaré du gouvernement des États-Unis pour l'*African Standby Force* – ASF, ainsi que l'extension de l'autorité de financement de la Section 1206 (assistance non-traditionnelle à la sécurité) au DoD pendant l'exercice fiscal 2011. Cet article aborde la question principalement en examinant, dans le contexte africain, le rapport existant entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution. Il suggère qu'une telle perspective, ancrée dans les concepts plus larges de la théorie de la délégation, pourrait ajouter de la valeur au-delà de la logique plus traditionnelle de renforcement des capacités des partenaires. Il conclut que l'efficacité de la stratégie d'assistance à la sécurité provient en grande partie de la manière dont elle traduit le rapport donateur-bénéficiaire dans un rapport sponsor-substitut.

Après avoir analysé le lien entre assistance à la sécurité et force de substitution, l'article étudiera deux cas : d'une part, nous intéresserons-nous à l'intervention du Nigéria et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest – CEDEAO (*Economic Community of West African States* – ECOWAS) au Libéria en 2003 et, d'autre part, à l'intervention de l'Éthiopie et de l'Union africaine (*African Union* – AU) en Somalie entre 2006 et 2008. Ces deux cas sont pertinents pour un certain nombre de raisons. Premièrement, ils représentent les deux principaux aspects de la politique américaine de sécurité en Afrique : les opérations de soutien de la paix (Liberia) et le contre-terrorisme (Somalie). Dans chacun des cas, l'intervention a été précédée par une période d'assistance à la sécurité aussi soutenue que ciblée, accordée par les États-Unis aux acteurs clés. Enfin, s'il pesait dans chacune de ces situations une pression quelque peu singulière sur les États-Unis pour qu'ils s'impliquent militairement, ils ont pourtant cherché d'autres alternatives, principalement à travers la force de substitution. L'analyse afférente tentera d'identifier la nature et les causes de la divergence intervenant entre, d'une part, les attentes et les préférences du donateur et, d'autre part, la performance du bénéficiaire. Elle se penchera par la suite sur la viabilité des tentatives du donateur visant à modeler le comportement du bénéficiaire et ainsi obtenir le résultat escompté en termes de sécurité.

Assistance à la sécurité et force de substitution

Jusqu'au milieu des années 1970, les décideurs politiques américains utilisaient génériquement les termes *assistance militaire* et *aide militaire* pour désigner tous les transferts d'armes, équipements et formations militaires vers des gouvernements

bénéficiaires. En 1976, le congrès a amendé la *Foreign Assistance Act* de 1961, introduisant la notion d'« assistance à la sécurité » pour désigner aussi bien l'assistance militaire que d'autres programmes afférents. La législation « a modifié la terminologie officielle pour y introduire la notion d'*assistance à la sécurité* à la place de l'*assistance militaire* incluant aussi bien les aspects politiques et économiques que les aspects militaires liés aux transferts d'armes⁵ ». Aujourd'hui, le DoD définit l'assistance à la sécurité comme un ensemble de programmes, autorisés par la loi, par lesquels les États-Unis « fournissent articles de défense, formation militaire et autres services liés à la défense, par des financements, des prêts, des crédits ou par des ventes au comptant pour servir les politiques et les objectifs nationaux⁶ ».

Il n'existe aucune définition officielle du DoD pour la force de substitution, le deuxième concept clé. Pour certains, le terme *proxy* (par procuration) est peut-être plus familier. Dans le domaine militaire, les termes *proxy* et *surrogate* (de substitution) sont en grande partie interchangeables. L'utilisation du dernier dans cet article reflète la volonté d'établir une certaine distance par rapport au concept apparenté, mais plus controversé, de guerre par procuration (*proxy war*). Étant donné l'expérience africaine, toute allusion à la guerre par procuration pourrait évoquer des souvenirs quant à la manière dont les puissances extérieures, aussi bien à l'époque coloniale que durant la guerre froide, se sont opposées en initiant, intensifiant et exploitant des conflits locaux⁷. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui, souhaitant dénigrer telle ou telle politique étrangère en Afrique, appliquent simplement l'étiquette « guerre par procuration » pour créer un effet dramatique⁸.

Dans son étude sur la stratégie soviétique dans le tiers monde durant la guerre froide, Alvin Rubenstein relève :

Dans la politique étrangère, le terme de substitution (littéralement quelqu'un qui pourvoit le rôle d'un autre) indique une fonction dans la relation entre deux gouvernements, où le gouvernement A, le substitut, s'incline devant les préférences du gouvernement B et agit en son nom ou en soutien de sa politique dans la poursuite d'objectifs communs, mais non forcément identiques, et dans des circonstances qui impliqueraient autrement pour B des coûts et/ou risques plus élevés⁹.

Si cette définition constitue un point de départ intéressant, elle réduit toutefois inutilement la notion aux relations entre gouvernements. Durant les dernières décennies, les États-Unis ont fait preuve d'une propension à utiliser aussi bien les substituts étatiques que non-étatiques¹⁰. Malgré cette large application, les publications américaines dans le domaine de la défense ne font que tangentiellement référence au sujet. Dans sa définition de la guerre non-conventionnelle, la Publication interarmées 1-02 du *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* inclut les opérations « menées à travers, avec ou par des forces locales ou de substitution qui

sont organisées, formées, équipées, soutenues et dirigées à différents degrés par une source extérieure¹¹ ». Aussi vague puisse-t-elle être, cette dernière source ajoute un élément important à la description de Rubenstein en accentuant l'idée d'une relation mutuellement avantageuse. Le substitut agit au nom du gouvernement B, mais qui plus est, ce dernier soutient et fournit des moyens au substitut.

Pour les besoins de cet article, la force de substitution sera définie comme une organisation servant les besoins ou les intérêts d'un second acteur, le sponsor, en utilisant la puissance militaire à la place des forces du sponsor. Cette définition implique que le sponsor doit financer, équiper, former ou soutenir par d'autres moyens le substitut. Le sponsor doit également exercer au moins une certaine forme de contrôle ou d'influence sur le substitut. Ce contrôle n'est pourtant jamais absolu. Dans de nombreux cas, au mieux n'est-il que limité. Comme l'explique Rubenstein, « Alors que les substituts pourraient évoquer subordination et dépendance, en pratique, le spectre des relations apparaît plus large¹² ». Au regard de la définition, une certaine cohérence d'intérêts doit exister entre le substitut et le sponsor, au-delà de considérations financières. Cela n'empêche pas d'avoir des objectifs différents voire concurrents, mais le substitut n'agit pas seulement pour des gains financiers ou parce qu'il y serait contraint. Enfin, doit-on reconnaître que la relation sponsor-substitut ne représente pas un accord formel et se démarque dès lors nettement d'une alliance.

Dans son analyse de l'aide à l'étranger, parue durant les années 1950, George Liska a proposé une distinction catégorique entre les programmes d'assistance créative et acquisitive. Même si elle est militaire, l'aide créative vise le développement socioéconomique d'un bénéficiaire sans être liée à un objectif stratégique spécifique du donateur. Elle n'est pas « destinée principalement à l'acquisition, du moins pas dans l'immédiat ; elle est élargie dans l'espoir qu'elle affectera favorablement le développement économique et politique du pays bénéficiaire ». D'autre part, un donateur utilisera l'aide acquisitive pour « obtenir un avantage spécifique » ou pour « acquérir » un atout¹³. En détaillant la définition de cette dernière aide, Liska considère que :

Dans le cas de l'aide acquisitive, l'exécution du bénéficiaire remplace directement l'action du donateur. Soit le donateur n'envisage guère d'agir, soit il devrait agir « plus » ou « différemment » s'il n'était pas en mesure d'anticiper la performance du bénéficiaire... Le cas le plus clair est celui où l'aide, soit-elle militaire ou économique, vise à aider le bénéficiaire à conserver une armée pour sa propre protection au niveau local, de sorte que les États-Unis n'aient pas à participer avec des troupes ou qu'ils n'aient à engager qu'un nombre de troupes significativement moindre¹⁴.

Ce passage souligne le lien fondamental entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution. La justification du financement que les États-Unis con-

sacrent à l'assistance à la sécurité repose sur une perspective similaire, même si celle-ci n'est pas particulièrement flagrante.

Les partisans de l'assistance américaine à la sécurité évoquent un certain nombre d'avantages de ce programme¹⁵. La plupart des justifications tiennent à l'économie des forces. Alors qu'il réclamait, durant les années Reagan, une augmentation considérable du budget pour l'assistance à la sécurité, le secrétaire d'État Alexander Haig a affirmé qu'« au fur et à mesure que nous renforçons ces états, nous renforçons nos propres forces... nous pouvons le faire de manière plus efficace et plus fréquente avec un coût moindre¹⁶ ». En 1985, le secrétaire à la Défense Caspar Weinberger a déclaré devant le congrès que l'assistance à la sécurité servait à « diminuer le poids financier et logistique de nos intérêts de sécurité globale¹⁷ ». Plus précisément, l'économie que permet l'assistance à la sécurité repose sur une diminution des interventions militaires américaines qui apparaissent coûteuses aussi bien sur le plan financier que politique. Poursuivant sa déclaration, Weinberger expliquait : « S'ils sont efficaces, nos programmes contribuent à réduire la probabilité que les forces américaines soient appelées à intervenir en faveur de pays amis ou alliés partageant des intérêts de sécurité communs¹⁸ ». Selon James Buckley, sous-secrétaire d'État pour l'assistance à la sécurité et la technologie durant cette même période, les programmes « renforcent les capacités militaires de nos amis et alliés, leur permettant, dans certains cas, d'assumer des responsabilités que nous aurions peut-être alors été obligés d'assumer nous mêmes¹⁹ ». Plus récemment, et réfléchissant d'une manière plus spécifique aux avantages de l'assistance accordée par les États-Unis à la sécurité en Afrique, le député Ike Skelton a expliqué :

Dans la guerre globale contre le terrorisme, nous avons besoin de toute l'aide que nous pouvons trouver. Lorsque les nations sont prêtes à contribuer avec des ressources, notamment en termes de troupes disponibles, nous devrions faire tout notre possible pour nous assurer qu'elles sont aussi bien formées et équipées que nous pouvons le faire. Clairement, personne n'est plus à même que les Africains de patrouiller dans les zones non-gouvernées en Afrique... Non seulement ils seront plus efficaces que nous ne pourrions jamais l'être, mais cela diminuera également, au moins en partie, la nécessité de déployer nos propres troupes²⁰.

Faisant écho aux propos de Liska, Weinberger, Buckley et Skelton ont pris fait et cause pour l'assistance à la sécurité qu'ils perçoivent comme un moyen permettant à d'autres acteurs de prendre la place des forces américaines. Ils relevaient, en essence, le lien entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution.

La terminologie occulte souvent cette relation essentielle. Les décideurs politiques américains et le personnel de la défense évoquent régulièrement le « renforcement des capacités des partenaires ». La discussion autour de la mise en place de l'AFRICOM s'inscrit certainement dans cette tendance. Si cela est

probablement plus acceptable que l'idée de développer des substituts, l'acceptabilité a également un inconvénient. Selon Bertil Dunér, les trois dimensions d'une relation de substitution sont la compatibilité des intérêts, le soutien matériel et le pouvoir²¹. Parmi les trois, le pouvoir, ou l'influence, exercé par le sponsor est le plus fondamental. Selon Dunér, la meilleure manière de savoir si un état a ou non agi comme substitut « est de déterminer si un autre état a ou non exercé un pouvoir sur celui-ci ; si des pressions ont été exercées pour qu'il intervienne ». D'un autre côté, un partenaire bénéficie de soutien matériel sans qu'il soit poussé ou influencé par le donateur pour intervenir²². En analysant, élaborant des stratégies et mettant en œuvre l'assistance à la sécurité en termes de partenariat plutôt que sous la forme d'une relation sponsor-substitut, on risque peut-être plus de marginaliser les facteurs essentiels, bien que controversés, que sont l'influence et le contrôle du donateur.

Cette marginalisation pourrait affecter négativement l'efficacité des programmes d'assistance à la sécurité du point de vue des objectifs américains. Selon William Mott, « Tout au long de la guerre froide, les Américains ont persisté dans la conviction obsessionnelle que les transferts d'armes... permettraient aux États-Unis d'exercer une forte influence sur la politique du bénéficiaire » et que ces transferts allaient créer automatiquement une « influence décisive sur le comportement du bénéficiaire ». Les décideurs politiques de Washington ont supposé que l'assistance à la sécurité impliquait un degré inhérent de contrôle américain et « s'attendaient à une loyauté stratégique et diplomatique, et même à une implication militaire de la part des bénéficiaires²³ ». Cette supposition a été, dans nombre des cas, erronée. Puisque la question de l'influence du donateur n'a pas été abordée d'une manière appropriée, Washington « n'est jamais parvenu à orienter les objectifs du bénéficiaire pour atteindre les objectifs américains²⁴ ». Au lieu, comme attendu, de modeler le comportement du bénéficiaire et d'utiliser la force militaire, l'assistance à la sécurité est devenue, « au mieux, un précédent et un argument pour l'aide continue et, au pire, une ressource à la disposition du bénéficiaire pour une utilisation interne ou externe malgré le but déclaré pour lequel elle avait été accordée²⁵ ».

L'idée essentielle est ici que, dans de nombreuses circonstances, le renforcement des capacités pourrait s'avérer insuffisant. Les États-Unis ne peuvent supposer que la simple assistance à la sécurité, ce que Dunér qualifie de soutien matériel, modèlera automatiquement le comportement du bénéficiaire ou que la capacité résultante sera nécessairement utilisée d'une manière qui soutienne le mieux les intérêts américains. Dunér qualifie à juste titre toute supposition de ce type comme étant « une notion très superficielle²⁶ ». Aborder l'assistance à la sécurité, en considérant que le développement de la force de substitution est contraire au renforcement des capacités du partenaire, amènera à souligner la nécessité fondamentale

qu'il y a pour le donateur, en particulier en l'absence d'alliances officielles, à exercer une influence sur le bénéficiaire en lui accordant un soutien matériel.

Cette approche de l'assistance à la sécurité se prête facilement au cadre théorique plus large de la théorie de la délégation. Comme précédemment évoqué, « Dans le cas de l'aide acquisitive, l'exécution du bénéficiaire remplace directement l'action du donateur. Soit le donateur n'envisage guère d'agir, soit il devrait agir « plus » ou « différemment s'il n'était pas en mesure d'anticiper la performance du bénéficiaire... ». La théorie de la délégation aborde les relations omniprésentes, mais complexes où une partie, l'agent, agit pour le compte d'une autre, le principal²⁷. Ainsi, dans la mesure où l'assistance à la sécurité se situe dans la catégorie acquisitive, les concepts clés de la théorie de la délégation deviennent plus appropriés. L'analyse proposée ci-dessous concernant la stratégie américaine d'assistance à la sécurité en Afrique repose en grande partie sur ces concepts. Pour les besoins de cette analyse, le sponsor et le substitut assument respectivement les rôles du principal et de l'agent²⁸.

L'instabilité et les conflits n'ont pas manqué en Afrique durant cette dernière décennie. Dans la plupart des cas, les États-Unis ont choisi de rester un observateur concerné, comme n'importe quel autre membre, même si très influent, de la communauté internationale amorphe. À de rares occasions, certains aspects d'un conflit poussent les États-Unis vers un rôle de leader plus actif et les poussent à considérer plus sérieusement l'emploi de la puissance militaire. Bien que relativement inhabituelles, c'est lors de ces situations que le concept de force de substitution est le plus pertinent et le lien avec l'assistance à la sécurité devient alors primordial. Dans l'ensemble, les deux cas présentés ci-dessous entrent dans cette catégorie. Chacun témoigne d'un degré de réussite dans l'utilisation de la force de substitution, ainsi que de la valeur des programmes américains d'assistance à la sécurité, tout en illustrant d'une manière aussi claire le truisme selon lequel la délégation est rarement, si tant est qu'elle puisse l'être, parfaite.

I^e cas :

l'intervention du Nigéria et de la CEDEAO au Libéria, 2003

Les élections libériennes de 1997 ont porté au pouvoir le chef rebelle Charles Taylor, engendrant une brève période de relative stabilité dans le pays. Pourtant, au bout de deux ans, une nouvelle période de luttes internes a débuté en réaction aux abus du régime Taylor. Cette reprise de la guerre civile au Libéria a finalement attiré l'attention internationale début juin 2003, lorsque le groupe insurgé des Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD), longtemps confiné dans des

régions isolées du pays, a réussi une avancée rapide sur Monrovia et des dizaines de milliers de réfugiés ont afflué dans la capitale²⁹.

L'élément déclencheur de l'implication américaine

Le 29 juin, le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a appelé les agents internationaux du maintien de la paix à intervenir dans le conflit. Dans une lettre adressée au Conseil de sécurité, il affirmait que « cette force devrait être menée par un membre permanent du Conseil³⁰ ». Soulignant que les États-Unis entretenaient une relation spéciale avec le Libéria, le secrétaire s'est spécifiquement tourné vers les Américains les invitant à assumer un rôle de leader. La France et la Grande-Bretagne avaient récemment déployé de considérables forces de maintien de la paix dans leurs anciennes colonies, respectivement, la Côte d'Ivoire et la Sierra Léone. Même si le Libéria n'a jamais été une colonie américaine, il s'en rapprochait le plus en Afrique et nombre des partisans de l'intervention américaine, y compris les gouvernements français et britannique, ont suggéré que les États-Unis devraient réagir d'une manière semblable³¹.

Des débats similaires avaient surgi au début des années 1990, aux premières heures du précédent conflit libérien, mais les États-Unis avaient refusé d'engager des forces. En 2003, pourtant, ils se sont trouvés face à de nouvelles considérations. Parmi celles-ci, l'intérêt accru pour les ressources énergétiques sous-régionales. À l'époque, les analystes avaient prédit qu'en 2020 les États-Unis allaient importer 25 pour cent de leur pétrole brut du Golfe de Guinée³². D'autres inquiétudes grandissantes portaient sur l'important trafic d'armes et de drogues, ainsi que sur la présence perçue d'organisations terroristes internationales. Comme l'a expliqué le secrétaire d'État Colin Powell, « Nous avons effectivement intérêt à nous assurer que l'Afrique de l'Ouest ne se déchire pas³³ ».

Malgré les liens historiques, la pression internationale et, pour le moins, un certain intérêt national, les sentiments aux États-Unis quant à l'engagement de troupes au Libéria étaient partagés. Le congrès conservateur craignait de se voir entraîné dans un conflit africain prolongé et amené à assumer une tâche dépassant ses capacités militaires. La défense ne souhaitait pas non plus « s'impliquer dans un conflit complexe et violent n'engageant pas d'intérêts de sécurité nationale pour les États-Unis, alors que les troupes américaines étaient déjà déployées en Irak et Afghanistan³⁴ ». Lors d'une audition devant le comité des Forces armées du sénat, le général Richard Myers, chef d'état-major interarmées, avait exprimé de fortes réserves sur l'implication au Liberia, avertissant les législateurs que l'opération risquait d'être longue et coûteuse³⁵. Son adjoint, le général Peter Pace s'est fait écho de ces propos, se référant directement au précédent de la débâcle américaine

en Somalie³⁶. Ce point de vue n'était pourtant pas unanime au sein du gouvernement américain. Le département d'État, dirigé par Powell, a fait pression pour une réaction militaire énergique de la part des États-Unis³⁷. Un groupe restreint, mais influant, de législateurs américains s'est rangé aux côtés de Powell. Après une période d'intenses débats internes, l'administration a simplement admis, début juillet, qu'elle « n'excluait pas » le déploiement de troupes américaines³⁸.

Substituts potentiels

Alors qu'il réfléchissait à une éventuelle intervention militaire américaine, le président Bush a déployé une petite équipe de conseillers militaires en Afrique de l'Ouest pour évaluer la situation et déterminer la capacité et la volonté d'investissement des acteurs sous-régionaux³⁹. Lors d'une conférence de presse, Bush a expliqué que l'équipe « évaluait la puissance de la CEDEAO : quand, quelle réactivité, quel type de troupes, quels contributeurs⁴⁰ ». Le fait de se tourner vers la CEDEAO n'était pas surprenant. D'un point de vue militaire, celle-ci était de loin l'organisation sous-régionale la plus développée et expérimentée en Afrique. De plus, la CEDEAO était précédemment intervenue, sans mandat des Nations Unies, au Libéria pour maintenir la stabilité régionale. Ses membres étaient manifestement soucieux d'empêcher une montée de violence similaire à celles des années 1990.

En se tournant vers la CEDEAO, les États-Unis se tournaient, en réalité, vers le Nigéria. Ce pays était la puissance sous-régionale et, selon le sous-secrétaire d'État aux affaires politiques, Thomas Pickering, « le seul pays de la région en mesure d'envoyer des forces armées⁴¹ ». Lors de son audition devant le congrès, Pickering a également souligné qu'une précédente opération militaire de la CEDEAO au Libéria avait été menée, dominée et financée par le Nigéria. Sans ce pays, la force aurait été « restreinte et non viable d'un point de vue fonctionnel⁴² ». La timide tentative de la CEDEAO d'intervenir militairement en Côte d'Ivoire (2002) sans la participation nigériane a encore plus accentué cette perspective. Il est peu probable qu'en 2003 les autres pays de la CEDEAO aient été capables ou disposés à lancer une opération énergique de soutien à la paix sans que le Nigéria n'assume un rôle de premier ordre.

Cela n'implique pourtant pas que la CEDEAO n'était pas un choix pertinent en tant qu'organisation. Le Nigéria avait la capacité, mais c'est la CEDEAO qui a donné la légitimité. Selon certains analystes, le Nigéria est intervenu en Sierra Leone (1997) « sans consulter ses partenaires ou avoir reçu une autorisation préalable » et a, à des fins de communication, utilisé le label « force de maintien de la paix de l'*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group* –ECOMOG dirigée par le Nigéria⁴³ ». Si elle est peut-être trop sceptique, cette apprê-

ciation montre à quel point l'action unilatérale dans la sous-région constitue un sujet sensible. Le Nigéria a hésité à agir, ou à donner l'impression d'agir, unilatéralement. De manière analogue, les autres membres de la CEDEAO acceptaient un *leadership* nigérian, mais ont protesté contre ce qu'ils percevaient comme le « penchant [de ce pays] pour un style diplomatique unilatéral⁴⁴ ». Ainsi, alors qu'ils misaient principalement sur le Nigéria comme substitut potentiel, il était important pour les États-Unis de discuter publiquement toute intervention sous-régionale de la CEDEAO.

Les relations d'assistance à la sécurité

En 2001, un représentant du département d'État a déclaré devant le congrès : « au cours de l'année à venir, nous examinerons avec la CEDEAO les manières dont nous pouvons approfondir notre coopération et leur offrir plus d'assistance alors qu'ils essaient de développer ces capacités multilatérales⁴⁵ ». Pourtant, en 2003 les États-Unis ne disposaient toujours pas de la base légale nécessaire pour accorder des financements d'assistance à la sécurité directement à la CEDEAO. En conséquence, toutes les relations d'assistance à la sécurité qu'entretenaient les États-Unis dans la sous-région étaient bilatérales. Même si les États-Unis avaient ce genre de relations avec un certain nombre de pays de la CEDEAO, l'assistance à la sécurité accordée entre 2000 et 2003 est en grande partie allée au Nigéria. La relation d'assistance à la sécurité qu'entretenaient les États-Unis avec ce pays apparaissait donc comme la plus opportune dans le cas de la crise libérienne de 2003.

En 1993, en réponse à l'instauration de la dictature militaire du général Sani Abacha, les États-Unis ont cessé toute assistance à la sécurité accordée au Nigéria. Ils lui ont tout d'abord interdit de participer à l'*African Crisis Response Initiative* – ACRI. Comme l'a expliqué devant le congrès l'ambassadeur Marshall McCallie, directeur de programme pour l'ACRI, « Nous ne pouvons pas accorder d'assistance militaire aux pays dirigés par des gouvernements militaires, notamment ceux ayant renversé des gouvernements civils... J'attends avec impatience le jour où le Nigéria sera revenu à un régime civil démocratique et nous pourrons alors travailler ensemble pour le maintien de la paix⁴⁶ ».

Les élections nigérianes de 1999, apparent retour vers un tel régime, ont constitué « une immense opportunité pour les États-Unis sur le continent africain ». Pour le gouvernement américain, le Nigéria n'était pas seulement la plus importante puissance régionale, mais également « le pilier potentiel pour l'ensemble du continent⁴⁷ ». Cette perspective réservait au Nigéria un rôle important dans le maintien de la sécurité sous-régionale et régionale. Lors d'une audience au congrès en 1999 concernant l'avenir de la politique américaine à l'égard du Nigéria, le sénateur Bill Frist a expliqué : « Nous souhaitons que le Nigéria reste engagé dans

la résolution du conflit régional et dans le maintien de la paix et qu'il élargisse peut-être ses efforts⁴⁸ ». De manière similaire, le sous-secrétaire Pickering a signalé la « nécessité fondamentale » que les forces nigérianes « soient disponibles pour gérer le conflit dans la région⁴⁹ ».

Le premier lien pratique entre l'assistance américaine à la sécurité et cette « nécessité fondamentale » s'est matérialisé sous la forme de l'*Operation Focus Relief* – OFR. À travers un accord négocié en 2000 par les États-Unis, trois pays ouest-africains se sont engagés à fournir des troupes à l'hésitante *UN Mission in Sierra Leone* – UNAMSIL. Le Sénégal et le Ghana ont chacun promis un bataillon, alors que le Nigéria s'est engagé pour cinq. Les conseillers militaires américains dans la sous-région ont pourtant informé le commandement américain que « l'armée nigériane était défaillante et que le fait d'envoyer des troupes mal conduites, mal entraînées et mal équipées ne garantissait guère la victoire en Sierra Leone⁵⁰ ». Les États-Unis ont alors accordé, à travers l'OFR, 80 millions de dollars sur une période de cinq mois afin d'entraîner et d'équiper sept bataillons provenant des trois pays⁵¹. Chose intéressante, seul le Nigéria a déployé en Sierra Leone ses unités entraînées dans le cadre de l'OFR⁵². Une petite équipe de soldats américains, chargés de surveiller l'action, accompagnait ces unités en Sierra Leone⁵³.

Après l'OFR, les États-Unis ont continué à accorder au Nigéria d'importants fonds d'assistance à la sécurité. En 2001, le bureau des Affaires africaines du département d'État faisait apparaître le Nigéria comme « le plus grand bénéficiaire unique de programmes militaires bilatéraux et de renforcement des capacités, se trouvant de notre côté » et « le plus grand bénéficiaire unique d'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis⁵⁴ ». Entre 2001 et 2003, le Nigéria a, parmi l'ensemble des pays africains, reçu de loin la plus importante assistance à la sécurité de la part des États-Unis⁵⁵. Même si jamais impliqué dans l'ACRI, le Nigéria a rejoint en 2002 l'*African Contingency Operations Training Assistance* – ACOTA. Cet essor du financement américain était en étroite corrélation avec la perception, précédemment évoquée, consistant à voir le Nigéria comme potentiel leader des opérations de paix régionales et sous-régionales. Dans le *Congressional Presentation for Foreign Operations* de l'année fiscale 2000, la « participation prolongée de l'armée nigériane aux efforts régionaux de maintien de la paix » apparaissait comme « le principal indicateur de performance » des programmes d'assistance à la sécurité en question⁵⁶. De façon similaire, le *Congressional Budget Justification for Foreign Operations* – CBJ pour l'année fiscale 2003 a approuvé l'augmentation de l'assistance à la sécurité accordée au Nigéria comme moyen d'« améliorer les capacités nigérianes de maintien de la paix et de réaction à la crise » et de « renforcer son rôle positif dans le maintien de la paix dans la région⁵⁷ ». Ainsi, durant la période 2000-2003, le lien était particulièrement clair entre, d'un côté,

l'importante assistance américaine à la sécurité accordée au Nigéria et, de l'autre, les attentes que nourrissaient les États-Unis de voir ce pays assumer un rôle dominant dans les efforts sous-régionaux de soutien de la paix.

Du bénéficiaire au substitut

Alors que la situation au Libéria se détériorait, les dirigeants de la CEDEAO se réunirent début juillet et annoncèrent qu'ils envisageaient de fournir 3.000 hommes à une mission de soutien de la paix. Ils ont pourtant demandé, comme condition, que les États-Unis prennent l'initiative et contribuent à l'opération avec 2.000 hommes. Le président Obasanjo a expliqué : « Ce n'est pas le Nigéria qui a mis le feu au Libéria, n'est-ce pas ? Bien sûr que non. Ce ne sont pas les Africains de l'ouest qui ont mis le feu au Libéria. Vous savez qui l'a fait. Et ceux qui ont mis le feu au Libéria devraient également contribuer à l'éteindre⁵⁸ ». Alors que pour les États-Unis la dernière intervention de la CEDEAO au Libéria semblait pouvoir être répétée, les membres de l'organisation, notamment le Nigéria, y ont vu une expérience négative à ne pas reproduire. Il y avait eu un précédent et cela avait été long, cher et sanglant. En établissant le programme de la CEDEAO, les dirigeants nigériens souhaitaient que les États-Unis partagent la charge en 2003. Cela provenait du fait que, selon eux, les États-Unis avaient une certaine responsabilité, et que les forces armées américaines allaient être efficaces. L'implication directe des troupes de combat américaines allait certainement garantir un succès rapide⁵⁹.

Pour les États-Unis, cette réaction des acteurs sous-régionaux n'était ni attendue, ni acceptable. Après avoir caressé l'idée d'une intervention militaire directe, l'administration a décidé qu'elle n'accepterait, tout au plus, que de jouer un rôle secondaire. Mi-juillet, le président Bush a déclaré : « Nous souhaitons aider la CEDEAO... Tout le monde comprend, je pense, que tout engagement préalable sera limité aussi bien en ampleur qu'en durée... notre mission sera de faciliter une présence de la CEDEAO⁶⁰ ». Dans les cercles des décideurs politiques américains, l'hésitation du Nigéria à répondre générerait une importante frustration, notamment vu l'ampleur de la récente assistance à la sécurité accordée par les États-Unis⁶¹. En conséquence, les États-Unis ont entrepris un effort diplomatique soutenu dans la sous-région essentiellement à l'égard du Nigéria. L'ambassadeur américain Jacques Klein, représentant spécial de l'ONU pour le Libéria, a affirmé lors d'une conférence de presse que « la CEDEAO devait agir rapidement » et, de manière générale, il a « tenté de forcer la CEDEAO à déployer immédiatement une force d'avant-garde d'au moins 1.000 hommes⁶² ». Le sous-secrétaire d'État américain pour les affaires africaines, Walter Kansteiner, s'est rendu en Afrique pour accentuer la pression sur les dirigeants régionaux⁶³. Néanmoins, la CEDEAO,

au sein de laquelle le Nigéria avait une position dominante, « semblait attendre un signal de la part des États-Unis indiquant qu'ils étaient prêts à apporter une aide militaire, c'était donc une impasse, tout le monde attendait tout le monde⁶⁴ ».

Cette situation a commencé à se débloquer vers la fin du mois de juillet. Le 25 juillet, les États-Unis ont annoncé qu'ils déployaient un groupe naval amphibie avec 2.300 *Marines* de la côte méditerranéenne à la côte du Libéria, la date d'arrivée étant fixée au 2 août. Ils ont par ailleurs promis dix millions de dollars pour soutenir une mission de la CEDEAO⁶⁵. Trois jours après, les dirigeants de la CEDEAO se sont formellement engagés à déployer des forces au Libéria au plus tard le 3 août. Le Nigéria a été le premier à accepter d'engager des troupes pour l'*ECOWAS Mission in Liberia – ECOMIL*, suivi par le Ghana, le Sénégal, le Mali et le Togo⁶⁶. Une fois de plus, le Nigéria allait fournir la majeure partie de l'équipement et du personnel militaire. Il est important d'observer que les États-Unis n'ont pas précisé leur position concernant la mission des *Marines* engagés. Il s'agissait essentiellement d'un geste symbolique, visant, comme l'a exprimé un haut fonctionnaire, « à accélérer l'action de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest⁶⁷ ».

Ce soutien militaire symbolique, associé aux financements américains et à la pression diplomatique, a constitué l'élément déclencheur nécessaire à l'intervention. L'avant-garde des forces nigériennes a commencé à arriver au Libéria durant la première semaine du mois d'août et l'*ECOMIL* a rapidement atteint la capacité prévue de 3.600 hommes⁶⁸. Après avoir été à portée d'hélicoptère durant une semaine, le 11 août les navires américains se sont rapprochés de Monrovia, la capitale libérienne. Vingt *Marines*, agents de liaison avec l'*ECOMIL*, ont été débarqués, mais les autres sont restés à bord. Selon un haut responsable du Pentagone, le but de cette action a été de « montrer le soutien aux agents africains de maintien de la paix sans engager dans la mission d'autres troupes américaines au sol⁶⁹ ».

L'opération *ECOMIL* a continué jusqu'au 1^e octobre 2003, période à laquelle la majeure partie des forces étaient des « Casques bleus » et a été englobée dans une mission de suivi des Nations Unies (*UNMIL*). Durant ces deux mois d'existence, l'*ECOMIL* a été généralement efficace dans la protection et la stabilisation de Monrovia, supervisant le départ négocié de Charles Taylor et facilitant l'afflux d'aide humanitaire. De son côté, l'armée américaine a fourni un important soutien logistique tels que le renseignement et la communication. Les forces américaines ont également mené une énergique campagne d'information, à travers, entre autres, le programme radio *ECOMIL and You*, largement diffusé⁷⁰. En évaluant la contribution de l'armée américaine, un expert suggère que « la véritable menace qu'ont représenté les forces américaines, symbolisée par les navires au large, a apporté un important soutien psychologique aux Africains de l'ouest⁷¹ ». Les États-

Unis ont finalement débarqué environ 200 *Marines* à Monrovia pour aider à la protection de l'aéroport international et soutenir les agents africains de maintien de la paix par une force de réaction rapide⁷². Cela étant, ces forces ont regagné les navires dix jours plus tard. Les seuls autres signes visibles de l'implication militaire directe des États-Unis ont été les vols périodiques des avions de combat américains et des hélicoptères d'attaque lors de missions *show of force*. Les groupes amphibies américains ont quitté la zone le 30 septembre, juste avant la dissolution de l'ECOMIL et le transfert à l'UNMIL.

La plupart des dirigeants américains, militaires et civils, ont vu dans cette opération, qui était « le premier engagement américain dans un conflit africain depuis la Somalie », une réussite⁷³. Les États-Unis avaient, au Libéria, atteint leurs objectifs militaires sur le court terme avec un engagement de troupes minimal et sans compter la moindre perte⁷⁴. Selon un militaire américain y ayant participé, « l'opération a clairement prouvé qu'une présence militaire américaine avancée relativement légère... pourrait permettre à une force régionale localement constituée d'obtenir d'extraordinaires résultats⁷⁵ ». Même si la mission a été menée par les troupes africaines, les décideurs politiques américains s'en sont rapidement attribué le mérite. Se référant aux programmes américains d'assistance à la sécurité, le sous-secrétaire Kansteiner a déclaré devant le congrès : « Honnêtement, sans l'assistance américaine, ces forces d'intervention n'auraient jamais été déployées au Libéria et n'auraient jamais pu être les agents du maintien de la paix qu'elles sont⁷⁶ ».

Du point de vue de la délégation

Bien que largement réussie, l'intervention ECOMIL soutenue par les États-Unis soulève encore nombre de questions quant aux relations principal-agent. Dès le départ, une certaine discordance entre les attentes des États-Unis et celles du Nigéria s'est fait jour. Les dirigeants nigériens se sont considérés pleinement en droit de demander, comme condition de leur propre engagement, une importante contribution militaire américaine. Inversement, l'intransigeance nigérienne a irrité les autorités américaines, celles-ci expliquant que la puissance sous-régionale n'était pas fidèle à son engagement. Une fois arrivées au Libéria, les unités militaires nigériennes, ainsi que celles d'autres participants à l'ECOMIL, ont bien effectué leur mission⁷⁷. Néanmoins, le processus fût difficile et controversé avant de parvenir à ce point, impliquant une lourde pression diplomatique de la part des États-Unis, des promesses de financements supplémentaires et un déploiement symbolique de forces américaines. D'un point de vue de la délégation, c'est notamment le déploiement américain qui apparaît comme problématique. À part une petite minorité, les dirigeants américains ne souhaitaient pas engager de forces armées dans ce conflit, mais ils se sentaient obligés par la pression internationale

et, plus encore, par l'insistance des acteurs sous-régionaux. Cette situation illustre bien l'effet de levier inversé, concept proposé par Mott⁷⁸. Comme l'exprimait un reportage, « Les Nigériens savent pourtant qu'ils ont les Américains à leur merci et ils insisteront pour obtenir l'accord le plus avantageux avant d'y aller⁷⁹ ».

L'essor de l'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis au Nigéria entre 2000 et 2003 était étroitement lié aux attentes du gouvernement américain de voir le Nigéria être l'un des principaux contributeurs aux opérations sous-régionales et régionales de soutien de la paix. Du point de vue américain, l'hésitation du Nigéria à réagir à la crise libérienne et sa tentative de forcer les États-Unis à engager leurs propres troupes constituait une forme d'« esquive » qui, selon la théorie de la délégation, revient au fait de ne pas accomplir tout ce à quoi on s'était engagé par contrat ou de ne pas accomplir la tâche d'une façon souhaitable. L'esquive apparaît souvent lorsque les intérêts de l'agent s'écartent de ceux du principal. Pourtant, dans le cas de la crise libérienne de 2003, les intérêts américains et nigériens ont relativement bien concordé. Les tractations diplomatiques entre les États-Unis et le Nigéria ne portaient ni sur la nécessité d'une intervention, ni sur le fait de savoir si le Nigéria allait ou non assumer un rôle. Le diable est dans les détails, le *timing*, les conditions, les rôles, les niveaux d'implication et, aspect particulièrement préoccupant, qui allait payer la facture. L'écart entre les attentes des États-Unis et la réponse nigérienne provenait essentiellement des risques potentiels et des principes contradictoires.

Mis à part le cas des objectifs contradictoires, l'esquive apparaît comme plus probable dans des situations où les résultats sont extrêmement incertains, les risques étant donc considérables. Il est alors important de prendre en compte la variation des perceptions du risque dans la relation principal-agent. La précédente implication nigérienne au Libéria n'était pas nécessairement un indicateur de sa future tolérance au risque. Cette expérience antérieure n'avait été ni agréable, ni peu coûteuse. La probabilité d'une expérience similaire suffisait pour « déclencher l'appréhension des risques potentiels que prévoit la théorie » d'une manière que les États-Unis n'ont pas véritablement compris ou dont ils n'ont pas eu entièrement conscience⁸⁰. Kathleen Eisenhardt aborde « le problème du partage de risque qui apparaît lorsque le principal et l'agent ont des attitudes différentes à l'égard du risque... le problème tient ici au fait que le principal et l'agent pourraient opter pour des actions différentes à cause de leurs visions différentes concernant le risque⁸¹ ». Du point de vue nigérien, il était totalement raisonnable d'opter pour un engagement américain militaire important comme moyen de minimiser le risque.

Étroitement liée au risque était la question des principes contradictoires. Chose intéressante, le manque d'enthousiasme pour la mission dont faisait preuve le Nigéria provenait en partie de l'inculcation de pratiques démocratiques. Dans

une démocratie, l'armée nationale est finalement un agent du peuple. Alors que les dictateurs nigériens ont pu utiliser l'armée quand et comme bon leur semblait, les dirigeants démocratiquement élus, responsables devant l'opinion publique nigérienne, avaient de plus en plus de mal à justifier et à recueillir le soutien public pour les dépenses des troupes et de l'argent public dans des conflits externes⁸².

Ce cas met en exergue le rôle essentiel de l'acteur sous-régional dominant. Pour les États-Unis, cela aurait été dépourvu de sens de déléguer à la CEDEAO sans l'implication nigérienne. La relation bilatérale demeurait beaucoup plus importante que toute autre relation que les États-Unis avaient entretenue avec l'organisation sous-régionale. Comme l'a récemment expliqué un officier supérieur nigérien : « Si vous voulez travailler avec la CEDEAO, vous ne pouvez pas vous y adresser directement... vous devez d'abord passer par nous⁸³ ». Comme lors des précédentes opérations, le cadre de la CEDEAO a été utile notamment en termes de légitimité, nécessaire au plan intérieur comme vis-à-vis de l'extérieur.

Finalement, les États-Unis ont atteint leurs objectifs stratégiques au Libéria en utilisant la force de substitution. L'assistance américaine à la sécurité a joué un rôle important dans cette réussite. Des questions subsistent quant au déploiement de troupes américaines, qui visait initialement à « accélérer l'action » de la CEDEAO. Ce déploiement a dû être évalué et mis en balance avec la crainte réelle de la plupart des décideurs politiques américains et des hauts responsables de la défense de se voir entraînés dans une guerre civile libérienne. Il faut en convenir, la force américaine symbolique est restée réduite en nombre et généralement confinée à la sécurité de ses navires, mais les États-Unis ont joué un jeu dangereux, aussi bien pour leurs troupes que pour leur crédibilité. Ils sont parvenus à maintenir leur rôle de soutien indirect, mais il convient de s'interroger sur ce qu'auraient été amenées à faire les forces américaines si la situation au Libéria avait continué à se détériorer ou si l'ECOMIL avait été dépassé. Les États-Unis ont eu la chance de ne jamais devoir prendre cette décision. Comme l'a exprimé devant le congrès la sous-secrétaire adjointe à la Défense Theresa Whelan, « La bonne nouvelle c'est que l'on n'a pas eu besoin d'eux⁸⁴ ». S'il n'est pas particulièrement utile d'insister sur le domaine de l'hypothétique, il apparaît tout de même que, alors qu'ils essayaient d'opérer à travers une force de substitution, les États-Unis risquaient un niveau d'implication militaire qu'ils n'avaient ni prévu, ni souhaité. C'est ce risque que les États-Unis ont cherché à éviter à travers leur stratégie d'assistance à la sécurité. Pour atténuer les risques potentiels perçus par son remplaçant et tirer bénéfice du fait d'utiliser une force de substitution, les États-Unis ont dû ajuster leur propre perception du risque acceptable.

2^e cas :

l'intervention de l'Éthiopie et de l'Union africaine en Somalie, 2006–2008

Dix ans après la tristement célèbre opération des Nations Unies menée par les États-Unis (1992–93), la Somalie restait un État failli, non-gouverné et en proie à une guerre endémique. En 2004, sous la direction du groupement sous-régional qu'est l'*Intergovernmental Authority for Development* – IGAD des Nations Unies, un groupe de délégués somaliens s'est rassemblé au Kenya pour former le *Transitional Federal Government* – TFG. Cette tentative visant à mettre fin au conflit et au chaos s'est pourtant rapidement transformée en échec. Le nouveau président était source de controverses ; « ses liens étroits avec l'Éthiopie, ses intransigeantes positions anti-islamistes, ainsi que ses tactiques autoritaires contre les adversaires politiques au sein même de son propre clan lui ont valu une réputation de leader tendant plutôt à polariser qu'à unir les Somaliens⁸⁵ ». Ce gouvernement a, dès le départ, bénéficié de peu de pouvoir ou légitimité. Selon Ken Menkhaus, spécialiste de la Somalie, « Le fait de porter au pouvoir [Abdullahi Yusuf Ahmed] et un gouvernement très pro-éthiopien et anti-islamiste a constitué une aubaine pour le mouvement islamiste de Mogadiscio qui essayait de s'imposer... La menace d'un gouvernement dirigé par Yusuf a été le prétexte idéal pour que les islamistes radicaux mobilisent leur base de soutien⁸⁶ ».

Mi-2005, le TFG s'est retrouvé isolé dans la capitale provisoire de Baidoa, alors que le *Supreme Council of Islamic Courts* – CIC, nouvellement constitué, s'était imposé comme « la plus puissante force politique et milice de Mogadiscio⁸⁷ ». En février 2006, avec le soutien de la CIA, un groupe de neuf chefs des milices de clan ont formé l'*Alliance for Restoration of Peace and Counter-Terrorism* afin de combattre les islamistes⁸⁸. Après une bataille de quatre mois, le CIC est sorti vainqueur, intégrant dans ses rangs la plupart des milices membres de l'Alliance. Ayant acquis le contrôle total de Mogadiscio, il a rapidement imposé son autorité sur une vaste partie du pays. Le président du CIC, le Cheikh Sharif Ahmed a juré que son groupe continuerait à lutter jusqu'à ce qu'il contrôle l'ensemble de la Somalie⁸⁹.

L'élément déclencheur de l'implication américaine

Pour le gouvernement américain, le triomphe et l'accession du CIC au pouvoir national « ont été le résultat contraire de celui qu'ils avaient visé en encourageant la création de l'Alliance » et « un important revers dans la guerre des États-Unis contre le terrorisme⁹⁰ ». Ils craignaient que le CIC ne fournisse un refuge sûr et un soutien aux terroristes d'al-Qaeda, comme l'avait fait le régime taliban en Afghanistan. Le porte-parole du département de la Défense, Sean McCormack, a expliqué, peu de temps après la défaite de l'Alliance : « Nous sommes véritable-

ment préoccupés par la présence de terroristes étrangers en Somalie et cela constitue un aspect important de notre politique à l'égard de ce pays⁹¹ ». De la même manière, la sous-secrétaire d'État aux affaires africaines, Jendayi Elizabeth Frazer, a exprimé son mécontentement à l'égard de la « grande facilité » avec laquelle opérait al-Qaëda dans les zones contrôlées par le CIC⁹². Les États-Unis ont notamment relevé que ce sanctuaire a fourni un petit nombre d'individus liés avec les attentats à la bombe contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie en 1998, ainsi que les responsables des attaques de 2002 contre un site touristique et un avion israéliens à Mombasa⁹³. Les implications qu'aurait eu une réaction américaine à cette situation s'étendaient pourtant au delà de la Somalie et de la présence de quelques agents-clés d'al-Qaëda. Lors d'une audition devant le congrès, Frazer a déclaré : « L'exploitation continue de la Somalie par des éléments terroristes menace la stabilité de l'ensemble de la Corne de l'Afrique. Nous prendrons donc des mesures fermes pour empêcher les terroristes de se créer un sanctuaire en Somalie⁹⁴ ». Les autorités américaines étaient au courant du fait « qu'il existait des éléments islamiques extrémistes en Ouganda, au Kenya, en Tanzanie et en Érythrée, et qu'ils suivaient tous ce qui se passait en Somalie et la manière dont les États-Unis réagissaient⁹⁵ ». Une préoccupation encore plus grave était la présence croissante de *djihadistes* étrangers « qui voulaient faire de la Somalie le troisième front de la guerre sainte, après l'Irak et l'Afghanistan⁹⁶ ».

En 2003, dans le contexte de la crise libérienne, les États-Unis avaient sérieusement envisagé un engagement conséquent de troupes en Afrique. Cela étant, la question ne s'est pas posée en 2006, compte tenu tant de la nature du conflit en Somalie que de la précédente expérience dans ce pays. La situation en Somalie n'en demeurerait pas moins extrêmement préoccupante, nécessitant une réponse américaine. Dans le contexte de la guerre globale contre le terrorisme, les États-Unis ne pouvaient accepter l'émergence d'un autre état islamique extrémiste qui, nourrissant des liens explicites avec al-Qaëda, constituerait une base pour les *djihadistes* étrangers. N'ayant pu obtenir des forces de substitution efficaces internes à la Somalie, et avec leurs efforts diplomatiques enlisés, les États-Unis se sont tournés vers les acteurs sous-régionaux et régionaux, voyant en eux de potentiels fournisseurs de force militaire.

Substituts potentiels

Après l'échec de l'opération soutenue par la CIA, le département d'État a réaffirmé son contrôle sur la politique à l'égard de la Somalie. Le sous-secrétaire Frazer a fait du conflit une priorité majeure et a cherché à obtenir le soutien pour un projet visant à renforcer le TFG avec des troupes d'autres pays africains. En 2006, l'Union africaine bénéficiait d'une certaine expérience dans le domaine de la sécu-

rité après avoir déployé, à l'échelle régionale, des troupes aussi bien au Burundi (2003), qu'au Soudan (2004) ou en République démocratique du Congo (2005). Avec les menaces pesant sur le TFG, les États-Unis ont soutenu et rédigé l'avant projet d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies appelant à une mission de l'Union africaine en Somalie. Il ne s'agissait pas d'une mission de maintien de la paix, mais d'une mission « de protection et de formation⁹⁷ ». La Résolution 1725, adoptée à l'unanimité par le Conseil le 6 décembre 2006, chargeait spécifiquement une force africaine de maintenir et de surveiller la sécurité à Baidoa, de protéger les membres du TFG et les principales infrastructures de l'État et de former les forces militaires du TFG, permettant ainsi au gouvernement somalien d'assurer sa propre sécurité⁹⁸.

Conformément au cadre prescrit par le *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union* de 2002, le mandat pour une force d'intervention de 8.000 hommes a été accordé au groupement sous-régional qu'est l'*Intergovernmental Authority on Development* – IGAD. Une limite importante était pourtant imposée à la mission de l'IGAD en Somalie (IGASOM) : aucun état voisin de ce pays ne pouvait y participer⁹⁹. Cet impératif politique a exclu Djibouti, le Kenya et, plus important, l'Éthiopie. Parmi les trois membres restants de l'IGAD, seul l'Ouganda était véritablement en mesure de fournir des troupes¹⁰⁰. Le Soudan était confronté à ses propres problèmes internes et était solidaire du CIC¹⁰¹. L'Érythrée soutenait activement le CIC et il était plus probable qu'elle nuise aux opérations. L'Ouganda s'est proposé de participer. Sa contribution, de l'ordre de 2.000 hommes, n'aurait pourtant pas été suffisante vu la complexité et les dangers de cette mission. Le CIC a précisé que tout déploiement de l'IGASOM serait considéré comme une invasion étrangère hostile et a menacé d'attaquer toute force extérieure¹⁰². Avec un soutien marginal et de faibles chances de succès, l'IGASOM n'a pas abouti.

Exclue du mandat de l'Union africaine, l'Éthiopie était probablement le seul pays de la région ayant la capacité militaire et la volonté politique de mener une opération énergique en Somalie pour s'opposer au CIC. En 2006, l'Éthiopie a affiché la plus grande et la plus expérimentée armée professionnelle de l'Afrique sub-saharienne¹⁰³. Cet été là, le premier ministre Zenawi a déclaré aux représentants américains que l'Éthiopie pourrait écraser le CIC en seulement une ou deux semaines¹⁰⁴. Un précédent d'ailleurs existait : dans les années 1990, l'Éthiopie avait par deux fois envoyé des troupes en Somalie pour détruire les camps d'entraînement terroristes¹⁰⁵. Plus important encore, l'Éthiopie a vu dans la montée du CIC et l'élimination potentielle du TFG une grave menace pesant sur son intérêt national. Plusieurs facteurs déterminaient l'aversion de Zenawi à l'égard du CIC, parmi lesquels l'appel des islamistes au *djihad* contre l'Éthiopie, les liens

étroits avec l'Érythrée, rivale de l'Éthiopie, le soutien aux insurrections armées en Éthiopie et les revendications irrédentistes sur un territoire disputé¹⁰⁶.

Les relations d'assistance à la sécurité

C'est en 2005 que les États-Unis ont commencé à accorder directement à l'Union africaine une assistance à la sécurité. Cela comprenait essentiellement des financements dans le cadre du *International Military Education and Training* – IMET, visant à préparer du personnel pour intégrer le siège de l'UA et gérer des opérations humanitaires et de maintien de la paix¹⁰⁷. La plupart des efforts américains liés au renforcement des capacités en Afrique sont pourtant restés bilatéraux. Selon un officier de liaison américain à l'UA, cela était en partie dû au fait que « c'était facile, les ambassadeurs y étaient à l'aise... il était plus difficile d'établir des rapports multilatéraux ». L'officier a également souligné que la structure du mécanisme de sécurité naissant de l'UA ne permettait pas d'efforts multilatéraux particulièrement conséquents. Il expliquait : « Nous ne pouvons pas avancer plus vite que les Africains¹⁰⁸ ». Pour un certain nombre de raisons, les États-Unis ont conservé une approche bilatérale dans leur assistance à la sécurité, avec quelques principaux partenaires stratégiques dans la région. De la même manière que le Nigéria entre 2000 et 2003, l'Éthiopie s'est imposée comme partenaire stratégique et principal bénéficiaire africain de l'assistance américaine à la sécurité entre 2003 et 2006. D'une manière générale, les États-Unis ont vu l'Éthiopie comme « le pilier de la stabilité dans la Corne de l'Afrique et dans la guerre globale contre le terrorisme¹⁰⁹ ».

Jusqu'en 2002, l'assistance à la sécurité accordée à l'Éthiopie par les États-Unis après la guerre froide est restée aussi insignifiante que sporadique. Les différentes sanctions imposées du fait du conflit en cours entre l'Éthiopie et l'Érythrée voisine ont été un obstacle majeur. Même la formation non létale de l'ACRI, dont l'Éthiopie devait bénéficier durant la deuxième moitié de l'année 1998, a été annulée du fait des hostilités transfrontalières¹¹⁰. Le 12 décembre 2000, l'Éthiopie et l'Érythrée ont signé un accord formel de cessez-le-feu. La fin concomitante de l'embargo sur les armes imposé par le Conseil de sécurité des Nations Unies a ouvert la voie à un soutien accru de la part des États-Unis. Selon le *Congressional Budget Justification* – CBJ pour l'année fiscale 2002, les États-Unis étaient « particulièrement intéressés par le fait de renouveler nos relations militaires avec l'Éthiopie » au lendemain du conflit¹¹¹. Pour faciliter ce renouvellement, les États-Unis ont, en 2002, alloué 3,6 millions de dollars à l'assistance à la sécurité¹¹². Le CBJ expliquait : « En Afrique de l'Est, l'Éthiopie a le potentiel pour devenir l'un des principaux contributeurs au maintien de la paix ». En outre, le document mentionnait que les États-Unis « en-

courageraient l'Éthiopie à participer aux initiatives régionales de maintien de la paix et à l'initiative de réponse à la crise africaine¹¹³ ».

L'année suivante, l'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis à l'Éthiopie a atteint 4.9 millions de dollars sous la forme d'un financement militaire à l'étranger (FMF) et de l'IMET¹¹⁴. En 2003, l'Éthiopie a également commencé à participer à l'ACOTA (Programme africain d'assistance et de formation aux opérations de contingence) recevant ainsi financements et équipement supplémentaires, ainsi qu'une formation renforcée *via* le compte des *Peacekeeping Operations* – PKO. Tout en continuant à souligner le rôle potentiel de l'armée éthiopienne dans le maintien de la paix régionale, le CBJ pour l'année fiscale 2003 reflète un important changement d'orientation vers la lutte contre le terrorisme. Pour la première fois, le document annuel mentionnait l'Éthiopie comme « un État africain en première ligne dans la guerre contre le terrorisme », et, en conséquence, précisait que le FMF « devait fournir à l'Éthiopie l'équipement nécessaire pour accroître ses capacités de lutte contre le terrorisme¹¹⁵ ». L'Éthiopie a été l'un des principaux bénéficiaires des 100 millions de dollars accordés par les États-Unis à l'*East Africa Counter-Terrorism Initiative* – EACTI¹¹⁶. Chose intéressante, les États-Unis ont vu, dès le départ, la contribution de l'Éthiopie à la lutte contre le terrorisme dans une perspective *a minima* sous-régionale. Ils se sont en particulier tournés vers elle dans le cadre « d'efforts visant à arrêter les terroristes en Éthiopie et au delà de ses frontières » (nous soulignons)¹¹⁷. Le CBJ pour l'année fiscale 2003 expliquait que ce pays avait « par le passé, envoyé ses troupes dans la Somalie voisine pour détruire des camps terroristes. Si l'on était amené à découvrir qu'un pays de la région abritait ou aidait des terroristes, l'Éthiopie deviendrait un partenaire important dans la guerre contre le terrorisme¹¹⁸ ».

L'année 2004 a apporté peu de changement dans l'assistance américaine à la sécurité accordée à l'Éthiopie. En 2005, pourtant, les financements ont presque doublé, faisant de ce pays le premier bénéficiaire de l'assistance américaine à la sécurité en Afrique¹¹⁹. Alors que les précédents documents budgétaires suggéraient simplement que l'Éthiopie « avait le potentiel pour devenir » l'un des contributeurs majeurs au maintien de la paix, le CBJ pour l'année fiscale 2005 établissait que ce pays « émergeait » dans ce rôle¹²⁰. Cette reconnaissance était due, au moins en partie, à la contribution de l'Éthiopie à la première opération indépendante de maintien de la paix conduite par l'UA (Burundi, 2003)¹²¹. Citant d'autres évolutions, le document affirmait que « la coopération de l'Éthiopie à la guerre contre le terrorisme avait été remarquable¹²² ». Bien que l'assistance traditionnelle à la sécurité accordée à ce pays ait légèrement baissé dans le budget de 2006, les États-Unis ont largement compensé cette diminution avec plus de 21 millions de dollars sous la forme des financements d'urgence destinés à la guerre

globale contre le terrorisme¹²³. Le CBJ pour l'année fiscale 2006 offrent une indication importante, bien que nuancée, sur la manière dont les États-Unis ont perçu le rôle de l'assistance à la sécurité accordée à l'Éthiopie. S'attardant sur l'accent précédemment mis sur le renforcement des capacités, le document de 2006 affirme que : « Les États-Unis utiliseront... les financements d'assistance militaire pour accroître la capacité *et la volonté* de l'Éthiopie de participer aux missions militaires externes¹²⁴ » (nous soulignons).

En 2006, l'énergique relation d'assistance à la sécurité avec l'Éthiopie reposait sur le fait que les États-Unis y voyaient le principal contributeur aux efforts sous-régionaux de lutte contre le terrorisme. De nouveau, les documents américains témoignent de l'attente de voir l'Éthiopie intervenir, du moins dans certains cas, contre un pays voisin abritant ou aidant des terroristes. Selon certains analystes, les États-Unis ont commencé à évoquer avec l'Éthiopie, dans le courant de l'été 2006, la possibilité d'une telle intervention en Somalie¹²⁵.

Du bénéficiaire au substitut

Tout en cherchant à recueillir le soutien pour une mission de l'UA en Somalie, le gouvernement américain a également tenté de nouer le dialogue avec les modérés au sein du CIC. Pourtant à la mi-décembre 2006, alors que demeuraient en toile de fond aussi bien l'échec de l'IGASOM qui n'avait pu être déployée que l'intransigeance du CIC quant à la question du sanctuaire, les États-Unis ont « pris un ton plus menaçant à l'égard de la Somalie¹²⁶ ». Lors d'une conférence de presse organisée le 14 décembre, le sous-secrétaire Frazer a qualifié le CIC de « profondément extrémiste » et « contrôlé par al-Qaeda¹²⁷ ». Pour nombre d'observateurs, ces déclarations annonçaient une invasion éthiopienne. Le 24 décembre, après des mois de préparatifs militaires, l'Éthiopie a en effet envahi, lançant une offensive à grande échelle en Somalie. L'issue fut une défaite. L'attaque éthiopienne « a produit non seulement une victoire décisive dans les premiers combats menés en rase campagne, mais également un effondrement inattendu de l'Union des tribunaux islamiques à Mogadiscio... là-bas, les partisans de la ligne dure étaient confrontés aux défections généralisées des milices de clan, des entrepreneurs et des islamistes modérés¹²⁸ ». La plupart des dirigeants du CIC (ou de l'UIC) qui étaient restés, ainsi qu'un grand nombre de combattants étrangers, ont fui vers le sud, vers la frontière avec le Kenya. Précédé et protégé par l'armée éthiopienne, le TFG a rapidement comblé le vide à Mogadiscio.

L'encouragement et le soutien accordés par les États-Unis à l'intervention éthiopienne sont encore sujets à débats et controverses. Alors que les dirigeants éthiopiens reconnaissent ouvertement les encouragements américains, le gouvernement des États-Unis s'est refusé à tout commentaire. Un certain nombre de sources gouverne-

mentales crédibles ont fait allusion au rôle important des États-Unis. Selon un officier supérieur américain qui se trouvait dans la sous-région à cette époque, cette opération « a certainement été encouragée par les États-Unis... Les États-Unis ont certainement appliqué, en coulisses, le *soft power*¹²⁹ ». Un haut représentant du département d'État travaillant pour le sous-secrétaire Frazer affirme sans équivoque que : « Les États-Unis ont soutenu directement comme indirectement l'invasion éthiopienne en Somalie » et que c'était un soutien nécessaire car « l'UA n'en avait pas la capacité¹³⁰ ». Pour un certain nombre de spécialistes, si le voyage en Éthiopie du général John Abizaid, à la tête du *Central Command* – CENTCOM, peu de temps avant l'invasion, avait l'apparence d'une visite de routine, il constituait en réalité l'indicateur fort d'une coordination préalable voire représentait la « poignée de main finale¹³¹ ». Selon l'ancien ambassadeur des États-Unis en Éthiopie, David Shinn, « À tout le moins... les États-Unis ont donné un feu vert à l'Éthiopie¹³² ».

Si elle est intéressante, la question de l'encouragement ou de l'accord américain précédant l'invasion peut s'avérer plus ou moins hors sujet. Comme le suggère Menkhaus, « L'offensive éthiopienne se serait probablement produite avec ou sans l'approbation tacite des États-Unis¹³³ ». Néanmoins, les États-Unis ont pour le moins appuyé *post factum* l'intervention et ont par la suite coopéré militairement avec les forces éthiopiennes en Somalie, dont beaucoup avaient été formées et équipées par les États-Unis *via* leurs programmes d'assistance à la sécurité¹³⁴. L'utilisation, apparemment réussie des forces spéciales américaines, du renseignement et des frappes aériennes de précision en nombre limité, associée à l'intervention à grande échelle d'une puissance sous-régionale, a rapidement été surnommée « le modèle somalien ». Selon un rapport, « Les opérations militaires conduites par des commandos américains en Somalie et l'utilisation de l'armée éthiopienne comme force de substitution afin de traquer des agents d'al-Qaeda dans le pays, constituent le plan que les stratèges du Pentagone espèrent utiliser plus fréquemment dans les missions de lutte contre le terrorisme à l'échelle mondiale¹³⁵ ».

La décision de l'Éthiopie de retirer ses forces moins d'un mois après l'invasion, a pourtant « mis en doute la viabilité de ce modèle¹³⁶ ». Peu de temps après être entrés en Somalie et avoir démantelé le CIC, les troupes éthiopiennes sont devenues la cible d'une « insurrection complexe mêlant islamistes, seigneurs de guerre, criminels armés et milices de clan¹³⁷ ». Le premier ministre Zenawi n'avait guère l'intention de mener une campagne de contre-insurrection longue et coûteuse. Quelques semaines après, il a annoncé que l'Éthiopie avait atteint ses objectifs et qu'elle avait l'intention de redéployer ses troupes. Apparemment, l'Éthiopie avait tenté non « d'instaurer un gouvernement viable, mais d'empêcher les islamistes somaliens d'en former un » et peut-être, comme le suggère un polémiste, « à s'attirer les bonnes grâces des États-Unis pour service loyal dans la guerre contre la terreur¹³⁸ ». La

« stratégie de sortie » de l'Éthiopie était le remplacement anticipé par une force de l'UA¹³⁹. Le CIC n'étant plus une véritable menace, une telle force était, en théorie, plus viable qu'au début du mois de décembre 2006. Elle s'est pourtant avérée, une fois de plus, comme relevant en grande partie du domaine de l'irréalisable.

La survie du régime du TFG dépendait des troupes éthiopiennes. Avec l'Éthiopie menaçant de partir, les États-Unis et l'UA, craignant un vide de sécurité, se sont démenés pour rassembler une force régionale de substitution. Selon le sous-secrétaire Frazer, le déploiement de cette force était une « composante fondamentale de notre stratégie en Somalie¹⁴⁰ ». Le 19 janvier 2006, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a contourné l'organisation sous-régionale et a initié l'*AU Mission in Somalia* – AMISOM. Un mois plus tard, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolution 1744, soutenue par les États-Unis, donnant mandat à l'AMISOM et mettant ainsi fin à certaines dispositions de la Résolution 1725 (décembre 2006). La nouvelle résolution autorisait le déploiement de l'AMISOM pour soutenir et protéger le TFG, faciliter l'assistance humanitaire et créer des conditions favorables à la stabilisation, à la reconstruction et au développement sur le long terme¹⁴¹.

La réponse des membres de l'Union africaine a été décevante. Alors que quelques pays africains ont promis l'envoi de troupes, la plupart sont au mieux restés équivoques. Les hauts diplomates de l'UA ont fortement insisté auprès des pays membres. Frazer a également fait pression pour recueillir le soutien régional¹⁴². Au final, ces efforts sont restés vains. L'AMISOM a été déployée en mars 2007 avec seulement un contingent ougandais de 1.700 hommes¹⁴³. Seulement le Burundi, un petit pays, a, par la suite, rejoint la mission. Chose intéressante, l'Ouganda avait bénéficié, depuis 2004, d'une importante assistance à la sécurité de la part des États-Unis, bien qu'elle n'ait pas atteint le niveau de celle accordée à l'Éthiopie¹⁴⁴. Par la suite, les unités militaires de l'Ouganda et du Burundi ont bénéficié d'une importante formation, d'équipements et d'un soutien logistique de la part des États-Unis, destinés en particulier à l'AMISOM. Comme l'on pouvait néanmoins s'y attendre, la contribution totale de l'Ouganda et du Burundi a été bien inférieure aux besoins du mandat¹⁴⁵. La force n'a guère pu que protéger l'infrastructure de base, comme les aéroports et les ports de Mogadiscio¹⁴⁶.

Avant l'offensive de 2006, l'influence américaine sur l'Éthiopie était peut-être insignifiante, mais tel n'était plus le cas au fur et à mesure que se prolongeait l'opération. Devant la réponse hésitante de l'UA, les États-Unis ont fait pression sur l'Éthiopie pour qu'elle reste sur le territoire du pays¹⁴⁷. Cédant aux propositions américaines, Zenawi a maintenu ses troupes en Somalie pendant plus de deux ans, période nettement plus longue qu'il ne l'aurait souhaité¹⁴⁸. Fin 2008 pourtant, Zenawi en a finalement « eu assez » que ce soit du manque de soutien

régional et international, du coût économique élevé, des lourdes pertes ou encore des appels incessants de son pays pour le retrait des troupes¹⁴⁹. En février 2009, les derniers soldats éthiopiens ont quitté la Somalie, laissant derrière eux une AMISOM faible, d'environ 3.400 Ougandais et Burundais.

Du point de vue de la délégation

Il est vrai, comme le suggère un analyste, que les États-Unis « ont tiré quelques avantages à court terme, en matière de lutte contre le terrorisme, de leur incursion par procuration, qui, si elle reste éphémère, a été réussie¹⁵⁰ ». L'opération a empêché la consolidation d'un gouvernement islamiste radical, ouvrant en même temps aux États-Unis de meilleures voies pour cibler les terroristes internationaux opérant sur le territoire de la Somalie. De nombreuses questions demeurent pourtant quant aux implications à plus large échelle de cet épisode. Étant donnée l'inefficacité des réponses sous-régionales et régionales, les États-Unis ont jugé nécessaire de s'appuyer de manière unilatérale sur l'Éthiopie, vue comme principale force de substitution. Alors que dans la sous-région, ce pays était l'acteur le plus désireux et le plus à même, ainsi que le principal bénéficiaire de l'assistance américaine à la sécurité, la dynamique géopolitique a rendu ce projet extrêmement problématique. Il n'est pas surprenant que l'intervention éthiopienne et l'occupation qui a suivi aient été particulièrement mal accueillies et qu'elles aient probablement contribué à enflammer plus qu'à atténuer la violence endémique en Somalie.

En 2006, les dirigeants américains et éthiopiens percevaient le CIC comme une importante menace et il est probable que les États-Unis aient au moins encouragé l'Éthiopie à intervenir. Il n'y a probablement pas eu besoin d'une forte pression diplomatique voire n'a-t-il été question que de donner le feu vert. Toujours est-il que les Éthiopiens n'ont certainement pas cherché à esquiver la décision initiale d'envahir et celle de se retirer en 2008 peut difficilement être considérée comme une forme d'esquive. Ils furent déployés en Somalie beaucoup plus longtemps qu'ils ne l'avaient souhaité et que l'on aurait pu s'y attendre. Comme l'a souligné David Shinn devant le congrès, « Il semble que l'Éthiopie ait, dès le départ, planifié une campagne de courte durée compte tenu du coût élevé de l'opération et du fait qu'une longue présence éthiopienne en Somalie risquait d'attiser les nationalistes somaliens à son égard¹⁵¹ ».

L'Éthiopie n'a pas fait preuve de volonté d'esquive si l'on comprend par là « ne pas faire tout ce qui avait été établi ». Toutefois, l'esquive inclut également le fait de « ne pas accomplir la tâche de manière souhaitable ». Cela a été la principale lacune de l'Éthiopie en tant que force de substitution des États-Unis. Alors que le *Combined Joint Task Force Horn of Africa* – CJTF-HOA menait, dans la sous-région, une campagne pour les cœurs et les esprits, l'armée éthiopi-

enne a, elle, conduit une violente campagne contre-insurrectionnelle dans les rues de Mogadiscio, où le *soft power* ne tenait qu'une place insignifiante. Ne se souciant guère des dommages collatéraux et des victimes civiles (à la différence des États-Unis en Irak), les Éthiopiens ont rasé des quartiers entiers. En outre, la force de substitution des États-Unis a accumulé un lourd bilan au regard des droits de l'homme. *Amnesty International* a présenté de solides preuves quant à de nombreux actes de torture et de meurtres délibérés de civils perpétrés par les troupes éthiopiennes¹⁵². De manière fondée ou non, il n'y avait guère de doute dans la sous-région quant à la complicité des États-Unis. Déjà affaiblies, l'image et la crédibilité potentielle de l'Amérique ont encore été amoindries. Pour Ken Menkhaus, « Il existe aujourd'hui en Somalie un niveau d'anti-américanisme comme je n'en ai jamais vu durant ces vingt dernières années. Les Somaliens sont en colère contre nous pour avoir soutenu l'intervention et l'occupation éthiopiennes, provoquant ainsi cette immense crise humanitaire¹⁵³ ».

Mis à part l'esquive, un autre aspect de cet épisode semblait indiquer le comportement opportuniste de l'Éthiopie. L'apparent enthousiasme qu'a exprimé ce pays lors de la première invasion ne reflétait pas nécessairement une totale convergence d'intérêts entre les États-Unis et sa force de substitution. Pour l'Éthiopie, ce conflit dépassait le seul cadre de la Somalie. Il ne s'agissait pas non plus de la guerre contre le terrorisme, dans son acception plus large. En dépit du cessez-le-feu de 2000, l'Éthiopie et l'Érythrée ont continué à s'affronter *via* des forces de substitution somaliennes. La volonté de prendre l'avantage dans ce conflit par procuration était certainement l'enjeu en 2006. Dans la mesure où elle s'est appuyée sur l'assistance à la sécurité et le soutien accordés par les États-Unis pour atteindre cet autre objectif, l'Éthiopie a fait preuve d'opportunisme, que la théorie de la délégation définit comme le fait de profiter des avantages de la relation principal-agent pour obtenir des avantages sans rapport avec la relation. Certains analystes suggèrent, par ailleurs, que l'Éthiopie a joué à son avantage la carte du terrorisme international dans la Corne de l'Afrique. Ils montrent que ce pays a exagéré la menace terroriste et les liens avec al-Qaëda pour que les États-Unis lui accordent une assistance à la sécurité supérieure à celle proposée à ses concurrents locaux. Selon un spécialiste, « En Somalie, le nouveau jeu consiste à dire que ton voisin est un terroriste en espérant que l'Amérique le détruira à ta place¹⁵⁴ ». Dans un certain sens, l'Éthiopie a peut-être cherché à exagérer aux yeux des États-Unis sa propre valeur comme agent.

Alors que nombre de critiques attribuent à l'Éthiopie et à son sponsor (les États-Unis) la responsabilité du chaos dans lequel la Somalie a par la suite sombré, la communauté africaine de sécurité, dans un sens plus large, détient également une part de celle-ci. Une des conséquences importantes du fait que l'UA ne

se soit pas acquittée de son mandat en Somalie a été l'occupation éthiopienne prolongée. Ce cas soulève un point important : l'UA, en tant qu'institution, est peut-être ambitieuse et bien intentionnée dans l'exercice de ses prérogatives de sécurité régionale, mais cet enthousiasme ne s'élargit pas nécessairement aux états membres qui n'ont aucune obligation d'engager des troupes ou des ressources pour les besoins d'une mission donnée. D'un point de vue de la délégation, l'absence de réaction du Ghana et du Nigéria est particulièrement intéressante. Les deux pays ont bénéficié, en 2005 et 2006, de considérables financements américains d'assistance à la sécurité. Ils se sont engagés, à la demande des États-Unis, à fournir des troupes à l'AMISOM et ont, en retour, été assurés qu'ils bénéficieraient de formation et d'équipements américains spécifiquement adaptés à cette opération¹⁵⁵. Les États-Unis ont également accepté de fournir un soutien logistique¹⁵⁶. Néanmoins, en dépit de la forte pression diplomatique exercée par les États-Unis, aucun de ces pays n'a déployé ses forces en Somalie, chacun offrant une interminable litanie de raisons pour expliquer le retard. Lorsqu'il lui a été demandé d'expliquer cette absence de réaction allant à l'encontre des engagements antérieurs, un haut responsable militaire américain de la région a opiné que la Somalie « leur a foutu une sacrée peur » et qu'ils n'avaient aucun intérêt direct dans cette mission. Autrement dit, « Pourquoi le Ghana se soucierait-il de la Somalie¹⁵⁷ » ?

Malgré les gains à court terme, l'efficacité des efforts américains pour atteindre des objectifs stratégiques en Somalie au travers d'une force de substitution reste, au mieux, discutable. Loin d'être optimal, ce résultat est dû au fait d'avoir délégué la mission non seulement à l'Éthiopie, mais également à l'Union africaine. Par la suite, la Somalie est restée un sanctuaire violent et non gouverné, abritant terroristes, extrémistes islamiques, criminels et même pirates. En ont souffert tant la crédibilité et l'image des États-Unis que la campagne sous-régionale qu'ils ont menée pour conquérir les cœurs et les esprits. Le soutien américain à une intervention éthiopienne unilatérale a soulevé des questions sur l'ensemble du territoire africain. Peu de temps après l'invasion, les États-Unis ont annoncé la création de l'AFRICOM. Ce malheureux *timing* a suscité en Afrique la suspicion générale à l'égard du rôle qu'allait assumer le nouveau commandement¹⁵⁸. Finalement, les relations entre les États-Unis et l'Éthiopie se sont distendues. Dans une certaine mesure, les Éthiopiens sentaient que les États-Unis n'étaient pas restés fidèles à leur part du contrat. Agissant pour le compte des États-Unis, ils attendaient un soutien encore plus marqué et les accusations d'atrocités à leur égard, exprimées par le congrès américain, les ont irrités. Comme l'a parfaitement exprimé un représentant du gouvernement éthiopien, « Nous avons fait ce que vous nous avez dit de faire. Vous auriez dû plus nous soutenir. Vous avez trop exploité ce filon¹⁵⁹ ».

Discussion et conclusions

Ces deux cas illustrent les tentatives des États-Unis de transformer la relation donateur-bénéficiaire en une relation efficace de type sponsor-force de substitution, pour modeler l'environnement de la sécurité africaine et poursuivre les objectifs américains. Si leur portée est sans doute limitée, ces exemples offrent quelques conclusions préliminaires quant à l'efficacité plus large de ces efforts.

Les attentes du donateur et les mécanismes de contrôle

Conscients que le fait d'« agir pour » implique des aspects sensibles, les responsables américains sont prompts à souligner que les gouvernements africains bénéficiaires conservent une autorité décisionnelle souveraine en ce qui concerne l'emploi de leurs propres forces militaires. Les États-Unis conservent néanmoins des attentes spécifiques quant à leurs programmes d'assistance à la sécurité et essaient de les communiquer aux gouvernements bénéficiaires sous forme d'obligations tacites. L'essor de l'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis au Nigéria entre 2000 et 2003 a été déterminé par les attentes du gouvernement américain de voir ce pays devenir l'un des principaux contributeurs aux opérations sous-régionales et régionales de soutien de la paix. Entre 2003 et 2006, les États-Unis ont justifié l'important financement en matière d'assistance à la sécurité accordé à l'Éthiopie par le rôle potentiel de leader de ce pays aussi bien dans le maintien de la paix que dans la lutte contre le terrorisme. Dans cette période, nombre d'autres relations donateur-bénéficiaire, bien que de moindre importance, reposaient sur des objectifs américains similaires. Il n'est pas surprenant que, tant en 2003 qu'en 2006, les États-Unis se soient tournés vers leurs bénéficiaires lorsqu'ils ont évalué la nécessité de recourir à la force armée. Dans chacun des cas, ils ont jugé nécessaire d'utiliser des mécanismes de contrôle, avec des niveaux de réussite variables, pour essayer de modeler les actions du bénéficiaire selon les préférences du donateur.

S'il constitue un mécanisme de contrôle indirect ou passif, la sélection reste pourtant essentielle. Certains agents sont plus susceptibles que d'autres d'agir d'une manière acceptable pour le principal. Ce dernier doit définir les attributs souhaitables et être, par la suite, en mesure de les identifier chez des agents potentiels. Ce dernier point n'est pas toujours évident car les agents tendent à dissimuler les informations qui empêcheraient le transfert d'avantages¹⁶⁰. Tous les états bénéficiant d'assistance à la sécurité au travers de programmes comme l'ACRI ou l'ACOTA doivent manifester un intérêt et une volonté d'ordre général de participer aux opérations extérieures de soutien de la paix¹⁶¹. Pourtant, certains bénéficiaires « acceptent volontiers la formation » sans jamais déployer leurs forces¹⁶². D'autres, comme ce fût peut-être le cas de

l'Éthiopie, pourraient essayer d'exagérer ou de surestimer leur valeur en tant qu'agents, dénaturant ainsi le processus de sélection.

Entre 2000 et 2006, la stratégie d'assistance à la sécurité des États-Unis, avec ses mécanismes concomitants de sélection, reflétait une approche plus large de type « état ancre » en Afrique. La *National Security Strategy* de 2002 établissait que « les pays ayant un fort impact sur leurs voisins, comme l'Afrique du sud, le Nigéria, le Kenya et l'Éthiopie constituent des points d'ancrage pour l'engagement régional et nécessitent une attention particulière¹⁶³ ». En concentrant leurs efforts d'assistance à la sécurité sur le Nigéria (2000–2003) et l'Éthiopie (2003–2006), les États-Unis cherchaient à établir des relations de type principal-agent avec les principaux acteurs des sous-régions en question. Le Nigéria et l'Éthiopie avaient déjà de solides capacités militaires, du moins relativement au reste du continent africain, et, par le passé, chacun avait manifesté une volonté d'intervenir militairement dans les pays voisins, que ce soit pour le maintien de la paix ou à d'autres fins. Ces facteurs, semblant indiquer que les États-Unis allaient obtenir « les meilleurs résultats possibles » ou retirer « de leur investissement un maximum de profit », ont été utilisés comme critères pour la sélection stratégique¹⁶⁴.

Ces études de cas montrent la tension existante entre les critères stratégiques de sélection et ceux que l'on peut considérer comme « officiels ». Comme la Loi amendée relative à l'aide à l'étranger le disposait initialement, les lois et règlements américains interdisent l'assistance à la sécurité pour un certain nombre de raisons, dont les atteintes aux droits de l'homme commises impunément ou l'existence d'un gouvernement installé au pouvoir par un coup d'état militaire. Ces restrictions reposent sur les valeurs américaines et sur les sensibilités politiques du pays, mais elles sont tout aussi importantes puisqu'il semble plus probable que les bénéficiaires esquivent « sans accomplir la tâche de manière souhaitable ». Au lendemain des élections démocratiques de 1999, les États-Unis ont accordé une assistance à la sécurité au Nigéria et l'ont de nouveau supprimée fin 2003 (rétablie en 2005) du fait des atteintes aux droits de l'homme commises par l'armée nigériane. Avec les augmentations considérables en matière d'assistance à la sécurité accordée à l'Éthiopie à partir de 2002, les critiques ont fait remarquer que les États-Unis n'appliquaient pas le même standard pour ce pays. Toutefois, de nombreux décideurs américains considéraient le soutien accordé à l'Éthiopie comme essentiel pour la guerre globale contre le terrorisme et semblaient prêts à passer sur certaines indiscretions ou restrictions juridiques pour atteindre les objectifs stratégiques. La tension qui en a résulté était évidente dans les débats du congrès. S'il peut parfois s'avérer nécessaire de favoriser les critères stratégiques par rapport aux critères légaux, ce compromis a un prix. La discordance entre la rhétorique du donateur et la pratique, ainsi que l'application de standards différents pour des bénéficiaires dif-

férents, peut fausser les perceptions que ces derniers ont à l'égard des attentes et préférences des donateurs.

Il y a certainement eu une forte justification pour sélectionner les bénéficiaires compte tenu de la stratégie plus large des états-ancres. Pour un sponsor, la capacité militaire et l'influence géopolitique d'une force de substitution ont de grands avantages potentiels. Néanmoins, le fait de s'appuyer essentiellement sur des puissances sous-régionales en Afrique n'est pas sans inconvénients. Des états comme le Nigéria et l'Éthiopie sont intimement liés à la politique de puissances sous-régionales. Il ne s'agit pas de suggérer un manque d'implication des états moins forts, mais, d'un point de vue empirique, il est plus probable que les acteurs dominants aient de plus vastes programmes et, en conséquence, des raisons supplémentaires qui pourraient être dissimulées au sponsor. En s'alignant principalement à une puissance sous-régionale, un sponsor risque d'être entraîné malgré lui dans la politique sous-régionale, perdant sa crédibilité en tant qu'acteur extérieur impartial ou « médiateur sincère » dans la résolution du conflit africain¹⁶⁵. Compter sur quelques états dominants accroît également le potentiel d'un effet de levier inversé quant à la relation donateur-bénéficiaire. Il existait en 2003 des indices allant en ce sens, lorsque les Nigériens savaient qu'ils « avaient les Américains à leur merci ».

Le recours à une politique incitative et à une pression diplomatique a été évident dans les deux études de cas. En 2003, dans le cas du Nigéria, les États-Unis ont manifestement recouru à des pressions diplomatiques pour modeler le comportement du bénéficiaire. Cela a été tout aussi vrai dans le cas de l'Éthiopie, non forcément pour la première invasion, mais tout au moins pour l'occupation prolongée de la Somalie. En essayant d'obtenir le soutien régional pour l'AMISOM, les États-Unis se sont spécifiquement tournés vers les principaux bénéficiaires, tels l'Ouganda, le Ghana et le Nigéria, en y exerçant la pression. Le cas de l'Ouganda montre comment les États-Unis sont parvenus à influencer sur le comportement du bénéficiaire en accordant une assistance supplémentaire à une mission particulière. De telles incitations se sont pourtant avérées inopportunes dans le cas du Nigéria et du Ghana dans le contexte de l'AMISOM. Si tous ces exemples illustrent des tentatives du donateur pour contrôler le comportement du bénéficiaire, il reste difficile d'évaluer le degré, la nature et les effets exacts de ces efforts. Cela n'est guère surprenant. Comme l'affirme Dunér, « Lorsqu'il s'agit d'une relation par procuration... les deux parties essaient normalement de dissimuler la véritable nature de leur relation... Peu nombreux sont les gouvernements disposés à admettre avoir menacé ou mis la pression sur un autre ; et encore moins nombreux veulent reconnaître avoir agi contre leur gré¹⁶⁶ ».

Calcul des coûts de la délégation

Ces cas conduisent à une conclusion relativement simpliste, mais significative, selon laquelle l'efficacité des mécanismes de contrôle du donateur et, en conséquence, la viabilité de l'influence du donateur dépendent en grande mesure du contexte. La théorie de la délégation identifie trois facteurs contextuels importants, illustrés par ces études de cas : le niveau de congruence entre les intérêts du donateur et ceux du bénéficiaire, la perception relative du risque et l'existence de relations de concurrence entre le principal et l'agent. C'est l'interaction entre ces facteurs contextuels et les efforts du donateur de contrôler le comportement du bénéficiaire qui dictent les coûts de délégation associés à toute relation donateur-bénéficiaire¹⁶⁷.

Dans le cas de l'AMISOM pris dans son ensemble, les pays extérieurs à la sous-région n'avaient qu'un faible intérêt direct en Somalie. Étant donné qu'il ne semblait y avoir d'intérêts étatiques et que cette « situation en termes de sécurité apparaissait loin d'être idéale » impliquant d'importants risques, le manque d'enthousiasme régional n'aurait pas dû apparaître comme surprenant¹⁶⁸. Dans nombre d'états bénéficiaires ayant refusé de participer, la pression interne s'opposant à celle exercée depuis l'extérieur par les États-Unis est apparue considérable. Après que le Nigéria se soit engagé à envoyer des troupes à l'AMISOM, l'opposition interne contre la participation a été particulièrement intense, amenant le gouvernement à reconsidérer sa position. Le ministre de la Défense de Malawi « aurait, selon certaines sources, promis des troupes, mais le président annula l'annonce¹⁶⁹ ». Dans un tel contexte, avec un manque d'intérêts convergents, des risques potentiels conséquents et des relations de concurrence (essentiellement au niveau interne), il est probable que le degré de contrôle exercé par le donateur, qui serait nécessaire pour influencer efficacement sur le comportement du bénéficiaire, dépasse celui qu'offrent en réalité les mécanismes de contrôle du donateur.

Les États-Unis avaient une forte relation et des intérêts communs avec le Nigéria en 2003 et l'Éthiopie en 2006. Cela était également valable pour l'Ouganda dans le cadre de l'AMISOM. Les trois États ont réagi comme substituts des États-Unis. Le Nigéria avait initialement une plus grande aversion au risque, même s'il allait agir dans un environnement moins hostile. Les États-Unis sont parvenus à minimiser cette aversion principalement grâce à un déploiement symbolique de forces américaines. Dans ce cas, la clé a été d'ajuster le niveau du risque partagé dans le cadre de la relation. Comme nous l'avons précédemment évoqué, la perception du risque du gouvernement nigérian provenait, en partie, de la responsabilité démocratique. Les gouvernements de l'Éthiopie et de l'Ouganda, dont les pratiques démocratiques apparaissent plus discutables, n'avaient peut-être pas de semblables préoccupations¹⁷⁰. Bien qu'il soit impossible de suggérer ici une quelconque corrélation, cela

reste pourtant une observation intéressante. Le Nigéria était manifestement moins disposé à intervenir en Somalie. Le risque était probablement plus grand et, comme évoqué précédemment, la convergence d'intérêts n'existait plus.

Il ressort des études de cas que les États-Unis mettent en œuvre deux grandes approches pour développer des forces de substitution en Afrique. La première provient du potentiel stratégique perçu d'un acteur clé. Elle consiste en une relation d'assistance à la sécurité à plus long terme, qui n'est pas directement liée à une intervention particulière. C'est l'approche adoptée dans les cas du Nigéria entre 2001 et 2003, de l'Éthiopie entre 2003 et 2006 et de l'Ouganda dans les années qui ont précédé sa participation à l'AMISOM. La deuxième peut être caractérisée comme une approche visant à « éteindre l'incendie ». Elle est alors *ad hoc* et nécessite une utilisation à court terme de l'assistance à la sécurité pour générer le soutien à une intervention en particulier et préparer, juste avant le déploiement, les participants volontaires. C'est ce qui fût le cas avec le Nigéria en 2000 (*Operation Focus Relief*) et le Burundi en 2007–2008. Lorsque l'intervention se fait de plus en plus impérative, les deux approches se confondent souvent. Pour sa participation à l'AMISOM, les États-Unis ont accordé à l'Ouganda, qui était déjà un bénéficiaire important, formation et équipement supplémentaires.

Compte tenu des incertitudes liées aux facteurs contextuels en Afrique et des limites des mécanismes américains de contrôle, la dernière approche pourrait apparaître comme relativement attrayante. Pourquoi investir sur le long terme sans aucune garantie de résultat ? Pourquoi ne pas attendre seulement que le besoin augmente et, par la suite, adapter l'assistance à la sécurité en ne fournissant qu'aux acteurs qui le souhaitent ce qui est nécessaire à une intervention spécifique ? Cela éliminerait en partie les incertitudes propres à la sélection et minimiserait les pertes qu'engendre le comportement d'esquive pour l'état déléguant. C'est dans cette direction que se sont orientés les États-Unis ces dernières années. L'ACOTA, en particulier, a été utilisé à plusieurs reprises pour cette assistance à la sécurité « juste à temps ».

Les avantages importants restent liés à l'approche stratégique à plus long terme. Il existe nécessairement un équilibre entre les deux, mais les efforts américains de renforcement des capacités « ont été, en tout, trop schizophrènes... entravés par le fait qu'ils ne sont pas parvenus à maintenir les efforts dans la durée¹⁷¹ ». Selon Liska, la cohérence constitue une clé pour modeler la performance du bénéficiaire sans avoir à recourir à des sanctions explicites. Eisenhardt considère que la valeur de la relation sur le long terme réside dans une compréhension plus profonde des intérêts et motivations de l'agent¹⁷². Cette interprétation est fondamentale. Comme le suggère Mott, pour que l'assistance à la sécurité soit efficace, « un donateur doit com-

prendre le régime politique du bénéficiaire, son économie et sa culture et l'inciter à adopter les politiques, stratégies militaires ou autres comportements attendus¹⁷³ ».

Lorsque les intérêts du donateur et ceux du bénéficiaire ne concordent pas totalement et que les risques potentiels sont conséquents, la relation à plus long terme pourrait apparaître comme un déterminant majeur du comportement du bénéficiaire. L'Éthiopie et l'Ouganda, les deux contributeurs les plus volontaires de la deuxième étude de cas, avaient chacun leurs propres objectifs nationaux quant à la Somalie. Néanmoins, l'action de chacun a dépassé celle dictée par les seuls intérêts étatiques immédiats. Ils ont chacun affronté d'importants risques et compté de nombreuses pertes, mais ils sont restés militairement impliqués nettement plus longtemps qu'ils ne le souhaitaient ou qu'ils n'en avaient initialement l'intention (l'Éthiopie voulait se retirer après quelques semaines ; l'Ouganda planifiait un retrait dans les six mois). Bien qu'ils n'aient peut-être pas été, au départ, aussi réceptifs que ceux du Nigéria, les dirigeants politiques de ces deux États ont fini par ressentir la pression de l'opposition interne. Le gouvernement ougandais, en particulier, s'est vu confronté à une population de plus en plus révoltée par le fait que les ressources militaires nationales étaient détournées du combat interne mené contre l'Armée de résistance du Seigneur¹⁷⁴. Toutefois, ces États ont répondu aux appels des États-Unis, notamment parce que chacun d'entre eux considérait comme important le fait de promouvoir une plus large relation de sécurité avec Washington. Les critiques des actions militaires éthiopiennes et ougandaises en Somalie reprochent à ces États d'être intervenus pour gagner les faveurs des États-Unis. Du point de vue américain, avoir des bénéficiaires prêts à accepter des risques conséquents pour conserver une relation à plus long terme, qu'ils estiment importante, n'est pas nécessairement dénué d'intérêt.

Finalement le calcul des coûts de délégation repose sur le rapport entre, d'un côté, la valeur perçue dans le fait d'employer des forces de substitution et, de l'autre, le fait d'engager ses propres troupes. Le principal avantage qu'il y a à développer un substitut et à opérer à travers lui réside dans le fait que cela évite l'implication militaire du sponsor. Pourtant, rares sont les cas où cette implication est entièrement évitée et l'équation doit inclure la nécessité qu'il peut y avoir à compléter les forces de substitution avec des troupes du sponsor. Cet engagement peut apparaître nécessaire en vue d'un effet politique, opérationnel, psychologique ou dissuasif. Pour le sponsor, la participation militaire restreinte peut également s'avérer utile pour surveiller la performance du substitut.

Dans les deux cas étudiés, les États-Unis ont estimé nécessaire, ou du moins suffisamment utile, d'apporter un complément militaire aux troupes de substitution. Au Libéria, l'élément déclencheur et l'impact ont été en grande partie politiques et psychologiques. Parmi d'autres avantages, les liaisons militaires américaines as-

sociées aux unités ECOMIL ont également assuré une fonction de surveillance. Le principal coût du déploiement militaire américain était le risque accru d'une implication militaire plus significative. La meilleure manière de qualifier l'élément déclencheur en Somalie est de relever son caractère opérationnel ou le fait qu'il visait à renforcer l'efficacité militaire du substitut. Cela était particulièrement vrai dans le cas de l'utilisation des ressources militaires américaines pour l'échange de renseignement et les frappes aériennes limitées. Les coûts associés proviennent des dommages subis par l'image et la crédibilité des États-Unis dans la région et au-delà, alors qu'ils ont été perçus comme inextricablement liés à l'invasion éthiopienne unilatérale. Si dans l'ensemble le rôle des forces militaires du sponsor variera grandement, elles joueront un rôle dans la plupart des situations où les intérêts du sponsor sont en jeu. Le sponsor doit être réaliste lorsqu'il considère cet aspect de l'emploi des forces de substitution.

Considérations finales et recommandations : **revisiter le lien entre l'assistance à la sécurité et les forces de substitution**

Cet article s'intéresse au fait de savoir si l'assistance à la sécurité en Afrique est, comme le veut la politique actuelle des États-Unis, un moyen efficace pour éviter une implication militaire américaine plus directe dans la région. Pour y répondre, l'article analyse le lien entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution. Cette dernière est ici définie comme une organisation servant les besoins et intérêts d'un second acteur, le sponsor, en utilisant sa propre puissance militaire à la place des forces du sponsor.

On ne devrait en déduire que le recours aux moyens militaires constitue la meilleure manière d'approcher les problèmes de l'Afrique ou de traiter les menaces pesant sur les intérêts stratégiques américains sur ce continent. Dans la majeure partie des cas, même si elle est utilisée par un substitut, la force militaire ne constitue pas la solution. N'en demeure pas moins qu'elle peut parfois l'être. Étant donné la nature de l'environnement de sécurité africain, il est parfois impossible de poursuivre des objectifs économiques, politiques et humanitaires plus amples sans une menace concomitante ou le recours aux armes. En discutant des efforts américains d'assistance à la sécurité en 2001, l'adjoint au secrétaire d'État pour les affaires africaines, William Bellamy, observait « [qu'] aucune des priorités en Afrique de notre administration ne peut être réalisée alors qu'un conflit meurtrier est en cours. Nous devons contribuer à mettre fin aux guerres en Afrique¹⁷⁵ ».

Créer des substituts sur ce continent implique l'utilisation de l'assistance à la sécurité pour développer des forces militaires à la fois capables et ayant la volonté d'intervenir dans les problèmes régionaux là où les États-Unis identifient un enjeu

national mais hésitent à y engager leurs propres troupes. L'assistance à la sécurité constitue la base de la relation sponsor-substitut et modèle celle-ci. Le substitut présente un intérêt pour les États-Unis s'il agit lorsqu'on le lui demande et accomplit « la tâche de manière souhaitable ». Même si tel ne saurait toujours être le cas, cela pourrait souvent impliquer que le donateur contrôle dans une certaine mesure le comportement du bénéficiaire. Approcher l'assistance à la sécurité dans une perspective opposant le développement de la force de substitution au renforcement des capacités du partenaire souligne la nécessité qu'il y a pour le donateur à associer à son soutien matériel un certain contrôle.

C'est une grave erreur que de supposer que la capacité développée à travers les programmes américains d'assistance à la sécurité en Afrique sera nécessairement utilisée d'une manière qui serve au mieux les objectifs stratégiques des États-Unis. Autrement dit, nous ne pouvons pas sous-estimer la nécessité d'un contrôle exercé par le donateur. Inversement, il est tout aussi erroné que de surestimer le potentiel du contrôle américain sur le comportement du bénéficiaire, malgré l'application énergique de la sélection, de la surveillance et des mécanismes de contractualisation. Cette analyse nous conduit à une importante conclusion, aussi basique soit-elle : dans le contexte de l'assistance à la sécurité et des forces de substitution en Afrique, la délégation est rarement, si tant est qu'elle le soit, parfaite. Le bénéficiaire agira toujours d'une manière loin d'être idéale, du moins dans une certaine mesure, de la perspective du donateur. Même dans les meilleures situations, le donateur et le bénéficiaire n'auront pas d'intérêts identiques, ni de perceptions concordantes quant au risque acceptable. La relation donateur-bénéficiaire ne se construit pas dans un vide. Elle sera toujours sujette à des relations concurrentes. En comprenant cette dynamique, les stratégies devraient être en mesure de mieux prévoir et évaluer les coûts de délégation associés à la mise en œuvre de la stratégie américaine d'assistance à la sécurité en Afrique. Se référant à ces coûts, Susan Shapiro explique que « l'astuce consiste à les minimiser lorsqu'est définie la relation principal-agent¹⁷⁶ ».

Les ébauches de recommandations suivantes ont été inspirées par la précédente analyse :

1. En dépit de la rhétorique du panafricanisme qui tend à se développer et du fait qu'ils préfèrent opérer, sur le territoire africain, *via* une organisation de sécurité régionale, les États-Unis devraient conserver l'orientation bilatérale de leurs programmes d'assistance à la sécurité. Ils devraient essayer d'aligner leurs efforts avec le développement de l'*African Standby Force* – ASF et de soutenir, à travers l'assistance « créative », les mécanismes régionaux et sous-

régionaux, mais sans porter préjudice aux fortes relations bilatérales entre le donateur et le bénéficiaire.

2. Les États-Unis devraient reconsidérer leur intérêt majeur pour les états ancrés. Pour ce qui est de la sélection, les États-Unis semblent trop zélés dans leur recherche des états les plus puissants et influents dans la région. Ces états ne sont pas nécessairement les substituts les plus disponibles ni même les plus appropriés. Le fait de compter sur quelques états dominants accroît le potentiel d'un effet de levier inversé dans la relation donateur-bénéficiaire. Ils ne peuvent toutefois pas contourner les puissances sous-régionales. L'objectif devrait plutôt être de chercher un plus grand équilibre et de ne pas ignorer les Burundi de la région.
3. Les États-Unis doivent veiller à ne pas ignorer les points faibles des substituts (par exemple : pratiques démocratiques discutables, piètres bilans en matière des droits de l'homme et complicité dans des conflits en cours) pour des besoins stratégiques. Détourner le regard de ces situations pourrait apporter des gains à court terme, mais nuire aux efforts américains d'assistance à la sécurité sur le long terme en déformant les perceptions du bénéficiaire par rapport aux attentes du donateur. Par ailleurs, les États-Unis doivent non seulement veiller à ce que le substitut accomplisse la tâche souhaitée mais également qu'il l'accomplisse de manière souhaitable. Une armée réputée pour porter atteinte aux droits de l'homme ou exercer un contrôle discutable sur la population civile dans son pays est, d'un point de vue empirique, plus susceptible de ternir la réputation du sponsor lorsqu'elle « agit pour son compte » dans un conflit externe.
4. Les États-Unis devraient examiner attentivement la tendance qui consiste à « éteindre l'incendie » en développant des substituts à travers l'assistance à la sécurité. Si cela pourrait être approprié et nécessaire dans certaines situations, la relation donateur-bénéficiaire définie sur le long terme reste importante. Lorsque les intérêts du donateur et du bénéficiaire ne coïncident pas totalement et que ce dernier court des risques potentiels conséquents, la valeur future de ces relations est une source majeure d'influence que le donateur peut exercer sur le comportement du bénéficiaire.
5. Les États-Unis devraient considérer de manière plus réaliste et plus créative l'utilisation potentielle de ses propres forces militaires dans la région. Annoncer au monde entier, même s'il s'agit d'une hyperbole, que l'AFRICOM sera vu comme une réussite s'il « maintient les troupes américaines hors d'Afrique durant les 50 prochaines années » n'est pas vraiment sensé. La modération

est louable et souhaitable dans les affaires militaires. La modération déraisonnée apparaît, elle, problématique, notamment lorsque les intérêts nationaux sont en jeu. Le Libéria de 2003 ne ressemblait guère à la Somalie de 1993, et pourtant le spectre de celle-ci a lourdement pesé, peut-être trop lourdement, dans le processus décisionnel américain. Il ne s'agit pas ici d'appeler les États-Unis à se laisser entraîner dans les conflits africains, mais s'ils veulent que les substituts africains acceptent d'importants risques, ils devraient peut-être reconsidérer leur propre réticence à s'impliquer militairement dans la région.

6. Finalement, les États-Unis devraient éliminer de leur discours officiel le syntagme « solutions africaines pour des problèmes africains ». L'administration Clinton l'avait formellement adopté au milieu des années 1990, comme base de l'Initiative de réponse à la crise africaine (ACRI) et des autres programmes d'assistance à la sécurité¹⁷⁷. La formule est restée, modelant depuis la politique américaine de sécurité en Afrique. La rhétorique du gouvernement relative à la récente mise sur pied de l'AFRICOM reflète sa dissémination ultérieure. Le concept n'est pourtant plus particulièrement approprié ou ni même utile. Étant donné la perception croissante des intérêts stratégiques des États-Unis en Afrique, nombre de problèmes africains sont aujourd'hui également devenus les problèmes des États-Unis. De plus, ces derniers ne peuvent supposer que les solutions exclusivement africaines seraient appropriées pour protéger et poursuivre les intérêts américains. Bien qu'il ne s'agisse que d'une formule, la vision qu'elle sous-tend évite les analyses sophistiquées établissant un rapport entre l'assistance à la sécurité accordée par les États-Unis et leurs intérêts stratégiques. Elle souligne que l'influence américaine participe à modeler le comportement des états africains bénéficiant d'une assistance à la sécurité. Elle suppose, de manière erronée, que le renforcement des capacités suffit. En somme, elle manque le lien essentiel qui existe entre l'assistance à la sécurité et la force de substitution.

À présent, avec leurs différents programmes d'assistance à la sécurité, les États-Unis cherchent à renforcer les capacités et la volonté des états africains à utiliser la force militaire dans la région, et ce d'une manière soutenant les intérêts stratégiques américains et évitant toute implication militaire directe des États-Unis. Ces derniers cherchent en effet à développer des substituts. Espérons que le présent article puisse être d'une modeste valeur pour les stratèges impliqués dans le processus. Il n'offre certainement pas une feuille de route précise pour la réussite ni de recommandations politiques claires. Telle n'était pas notre intention et cela n'aurait pas été réalisable compte tenu aussi bien de la nature de l'assistance à la sécurité que des complications de l'environnement de sécurité africain. Reconnaisant

les défis que soulève la conception d'une stratégie pour l'assistance à la sécurité dans toute région, Hans Morgenthau souligne :

Lorsque toutes les informations disponibles ont été établies, dûment analysées et que des conclusions en ont été tirées, les jugements et décisions finales ne peuvent reposer que sur des intuitions subtiles et sophistiquées. La meilleure chose que peut faire celui qui formule et celui qui exécute... consiste à maximiser les chances que ces intuitions s'avèrent justes¹⁷⁸ ».

Si l'AFRICOM espère utiliser l'assistance à la sécurité comme un moyen efficace d'éviter une implication militaire plus directe des États-Unis et de continuer à poursuivre les intérêts américains dans la région, ces intuitions doivent être plutôt justes.

Notes

1. Selon *Congressional Research Service* – CRS, la création d'AFRICOM tient « au rôle de l'Afrique dans la guerre globale contre le terrorisme et aux potentielles menaces posées par les espaces non-contrôlés ; à l'importance croissante des ressources naturelles africaines, en particulier les ressources énergétiques ; et à la préoccupation continue pour les nombreuses crises humanitaires, conflits armés et défis plus généraux, comme l'effet dévastateur de VIH/SIDA, que connaît l'Afrique ». Voir PLOCH, Lauren, *Africa Command: US Strategic Interests and the Role of United States Military in Africa*, Washington, DC : CRS, août 2008, p. ii.

2. Commentaires du sous-secrétaire adjoint principal à la Défense, Ryan Henry, 23 mai 2007, cité dans PLOCH, *Africa Command*, p. 7.

3 PLOCH, *Africa Command*, pp. 20 et 27.

4. Entretien anonyme avec un conseiller militaire américain à l'Union africaine, avril 2009.

5. MOTT IV, William H., *United States Military Assistance: An Empirical Perspective*, Westport, CT : Greenwood Press, 2002, p. 45. Dans le cadre de cet article, les termes assistance militaire et assistance à la sécurité sont interchangeables.

6. Defense Institute of Security Assistance Management, *The Management of Security Assistance*, juin 2001, p. 45.

7. L'ancien sous-secrétaire d'État chargé des affaires africaines, Herman Cohen définit la guerre par procuration comme étant « un conflit interne orchestré et soutenu presque entièrement de l'extérieur ». Voir COHEN, Herman J., « US-Africa Policy as Conflict Management », *SAIS Review* 21, n° 1, hiver-printemps 2001, pp. 241–42.

8. Voir, par exemple, HALLBERG, Björn, « The US proxy war in East Africa », *Silent Nation*, 28 décembre 2006, <http://silent-nation.com/2006/12/28/the-us-proxy-war-in-east-africa>.

9. RUBENSTEIN, Alvin Z., *Moscow's Third-World Strategy*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1988, p. 168.

10. Parmi les quelques cas habituellement évoqués : le fait d'avoir compté sur les membres de la tribu *Hmong* au Laos, sur les sud-vietnamiens en Indochine, sur l'Alliance du nord contre les talibans en Afghanistan, sur l'Armée de libération du Kosovo au Kosovo, sur les Contras au Nicaragua et sur l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) en Angola.

11. DoD, Joint Publication 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, octobre 2008, www.dtic.mil/doctrine/jpreferencepubs.htm.

12. RUBENSTEIN, *Moscow's Third-World Strategy*, p. 170.

13. LISKA, George, *The New Statecraft: Foreign Aid in American Foreign Policy*, Chicago : University of Chicago Press, 1960, p. 96.

14. *Id.*, pp. 112–13.

15. Selon CLARKE, Duncan et al., l'assistance à la sécurité sert à promouvoir la stabilité régionale, à encourager la dissuasion, à aider les pays amis à se protéger, à faire avancer les intérêts économiques des États-Unis, à conserver les alliances, à protéger l'accès aux services et aux ressources, à exercer une influence politique et à approfondir la compréhension des valeurs et institutions américaines. Voir CLARKE, Duncan L., ELLIS, Jason D. et O'CONNOR, Daniel B., *Send Guns and Money: Security Assistance and US Foreign Policy*, Westport, CT : Praeger, 1997, p. 2.

16. House, *US Security Assistance and Arms Transfer Policies for the 1980s: Hearings before the Committee on Foreign Affairs*, 97^e congrès, première session, 1981, p. 154.

17. House, *Foreign Economic and Military Assistance: Hearings before the Committee on Foreign Affairs*, 99^e congrès, première session, 1985, p. 129.
18. *Id.*, p. 133.
19. House, *US Security Assistance and Arms Transfer Policies for the 1980s: Hearings before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on Foreign Affairs*, 97^e congrès, première session, 1981, p. 91.
20. House, *Building the Capacity of Foreign Military Forces: Hearings before the Committee on Armed Services*, 109^e congrès, 2^e session 2006, p. 4.
21. DUNER, Bertil, « Proxy Intervention in Civil Wars », *Journal of Peace Research* 18, no. 4, 1981, pp. 353–61.
22. *Id.*, pp. 357–58.
23. MOTT, *United States Military Assistance*, 77, p. 24.
24. *Id.*, p. 10.
25. LEWIS, William H., « Political Influence : The Diminished Capacity », in *Arms Transfers in the Modern World*, NEUMAN, Stephanie G., et HARKAVY, Robert E., dir., New York : Praeger, 1979, p. 196.
26. DUNER, « *Proxy Intervention in Civil Wars* », p. 358.
27. SHAPIRO, Susan P., « Agency Theory », *Annual Review of Sociology* 31, 2005, pp. 263–84.
28. Pour désigner les acteurs dans une relation d'assistance à la sécurité, j'utilise les termes donateur et bénéficiaire. La relation sponsor-substitut inclut nécessairement une relation donateur-bénéficiaire, le sponsor fournissant une forme de soutien matériel. Le sponsor se distingue pourtant du donateur par les efforts supplémentaires de ce dernier d'exercer une influence sur le bénéficiaire pour parvenir à utiliser ses forces militaires pour les besoins des donateurs.
29. ITANO, Nicole, *Liberating Liberia: Charles Taylor and the Rebels Who Unseated Him*, Institute for Security Studies (ISS) *Occasional Paper* no. 82, Pretoria, South Africa : ISS, novembre 2003.
30. SENGUPTA, Somini, « UN Leader Calls for Peacekeeping Force in Liberia, Possibly Led by US », *New York Times*, 29 juin 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
31. House, *US Policy toward Liberia: Hearing before the Subcommittee on Africa of the Committee on International Relations*, 108^e congrès, 1^e session, 2003, p. 45.
32. Senate, *The Gulf of Guinea and US Strategic Energy Policy: Hearing before the Subcommittee on International Economic Policy, Export, and Trade Promotion of the Committee on Foreign Relations*, 108^e congrès, 2^e session, 2004, p. 1.
33. POWELL, Colin, cité in SEMPLE, Kirk, « Bush Orders US Troops to Position off Liberian Coast », *New York Times*, 25 juillet 2003, www.nytimes.com/2003/07/25/international/africa/25WIRE-Liberia.html.
34. STEVENSON, Richard W., « Bush Team Says It's Weighing Intervention in Liberia's Torment », *New York Times*, 2 juillet 2003.
35. KRAMER, Reed, « Bush Makes Symbolic Shift on Liberia, but Dying Continues », 28 juillet 2003, tiré du site *allAfrica.com*, www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic-72903.html.
36. MARQUIS, Christopher et SHANKER, Thom, « Pentagon Leaders Warn of Dangers for US in Liberia », *New York Times*, 25 juillet 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
37. STEVENSON, Richard W., « Bush Seems to Favor Sending a Modest Force to Liberia », *New York Times*, 15 juillet 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
38. STEVENSON, « *Bush Team Says It's Weighing Intervention* ».
39. SCMITT, Eric, « Pentagon to Assess Military Needs in Liberia », *New York Times*, 5 juillet 2003, www.nytimes.com/2003/07/05/international/africa/05MILL.html.
40. STEVENSON, « *Bush Seems to Favor Sending a Modest Force* ».
41. Senate, *The Nigerian Transition and the Future of US Policy: Hearings before the Committee on Foreign Relations*, 106^e congrès, 1^e session, 1999, p. 25.
42. *Id.*, p. 15.
43. BERMAN, Eric G et SAMS, Katie E., *African Peacekeepers: Partners or Proxies*, Pearson Papers no. 3, Clemensport, Nova Scotia : Canadian Peacekeeping Press, 1998, p. 19. L'ECOMOG ou l'ECOWAS *Monitoring Group* était le nom donné dans les années 1990 aux forces militaires de la CEDEAO.
44. ADBAJO, Adekeye, « Mad Dogs and Glory: Nigeria's Interventions in Liberia and Sierra Leone », in *Gulliver's Troubles: Nigeria's Foreign Policy after the Cold War*, ADBAJO, Adekeye et MUSTAPHA, Abdul Raufu, dir., Scottsville, Afrique du Sud : University of KwaZulu-Natal Press, 2008, p. 198.
45. Témoignage de BELLAMY, William, in House, *African Crisis Response Initiative, A Security Building Block: Hearing before the Subcommittee on Africa of the Committee on International Relations*, 107^e congrès, 1^e session, 2001, p. 23.
46. Département d'État (ci-après : DoS), « *African Crisis Response Initiative* », briefing officiel, Washington, DC, 28 juillet 1997.
47. Senate, *Nigerian Transition and the Future of US Policy*, pp. 1-2.

48. *Id.*, p. 7.
49. *Id.*, p. 15.
50. Correspondance avec Victor Nelson, ancien attaché de Défense américain au Nigéria, mars 2009.
51. Institute for National Strategic Studies, « *Liberia—from Intervention to Stabilization* », série de tables rondes organisées par l'INSS sur la stabilisation post-conflit et la gestion de crise, National Defense University, Washington DC, 5 mars 2004.
52. Correspondance avec Michael Bittrick, ancien conseiller militaire des États-Unis au département d'État, bureau des Affaires africaines, mars 2009.
53. Senate, *Weak States in Africa: US Policy in Liberia: Hearings before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations*, 107^e congrès, 2^e session, 2002, p. 28.
54. Déclaration de BELLAMY, p. 25.
55. US Agency for International Development – USAID, « *U.S. Economic and Military Assistance to the World* », US Overseas Loans and Grants, <http://quesdb.usaid.gov/gbk>.
56. Département d'État, *Congressional Presentation for Foreign Operations, Fiscal Year 2000*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 1999.
57. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2003*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2002.
58. *BBC News*, « Transcript of Interview with President of Nigeria ». Ce commentaire faisait référence principalement aux États-Unis et à leur politique au Libéria durant la guerre froide.
59. Correspondance avec NELSON, Victor.
60. STEVENSON, « *Bush Seems to Favor Sending a Modest Force* ».
61. KRAMER, Reed, « US-Africa Ties, Boosted by Money for Liberia, Face New Complications over Nigeria Sanctions », 18 novembre 2003, *allAfrica.com*, <http://allafrica.com/stories/200311180059.html>.
62. TALBOT, Chris, « Liberian War Restarts », *World Socialist Web Site*, www.wsws.org/articles/2003/jul2003/libc-j21.shtml.
63. COLE, Carolyn et FARLEY, Maggie, « Liberia Peacekeeping Plan Falters » *Los Angeles Times*, 30 juillet 2003, <http://articles.latimes.com/2003/jul/30/world/fg-liberia130>.
64. SCMITT, Eric, « President Orders Troop Deployment to Liberian Coast », *New York Times*, 26 juillet 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
65. *Id.*
66. FARLEY, Maggie, « West African States Approve Sending Peacekeepers to Liberia », *Los Angeles Times*, 1^e août 2003, <http://articles.latimes.com/2003/aug/01/world/fg-liberia1>.
67. SCMITT, « *President Orders Troop Deployment to Liberian Coast* ».
68. House, *US Policy toward Liberia*, p. 22.
69. SHANKER, Thom, « US Aims to Back Nigerians, Without Sending in More Marines », *New York Times*, 12 août 2003, www.nytimes.com/2003/08/12/international/africa/12MILI.html.
70. ROSS Jr., Blair A., « The US Joint Task Force Experience in Liberia », *Military Review*, mai-juin 2005, p. 66.
71. ITANO, « *Liberating Liberia* ».
72. WEINER, Tim, « 200 US Marines Land in Liberia to Aid African Force », *New York Times*, 15 août 2003, <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html>.
73. House, *US Policy toward Liberia*, p. 9.
74. Comme le souligne un analyste, plusieurs *Marines* ont contracté la malaria et certains en sont morts. Correspondance avec Stephen Burgess, Air War College, mars-avril 2009.
75. ROSS, « *US Joint Task Force Experience in Liberia* », p. 67.
76. House, *US Policy toward Liberia*, p. 22.
77. Voir ROSS, « *US Joint Task Force Experience in Liberia* », pp. 60–67.
78. Voir MOTT, *United States Military Assistance*.
79. CLAYTON, Jonathon, « Liberia Q&A: Why United States is not Sending Troops », *TimesOnline*, 30 juillet 2003, www.timesonline.co.uk/tol/tools_and_services/specials/article853580.ece.
80. EISENHARDT, Kathleen M., « Agency Theory: An Assessment and Review », *Academy of Management Review* 14, no. 1, janvier 1989, p. 71.
81. *Id.*, p. 58.
82. Entretien anonyme avec un officier de l'armée nigériane, février 2009.
83. *Id.*
84. House, *US Policy toward Liberia*, p. 45.
85. MENKHAUS, Ken, « The Crisis in Somalia: Tragedy in Five Acts », *African Affairs* 106, no. 204, 2007, pp. 357–90.

86. *Id.*, pp. 364–65.
87. *Id.*, p. 365. Le CIC a également été connu sous le nom de l'*Union of Islamic Courts* – UIC. Voir la déclaration de FRAZER, Jendayi E. au sénat, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*. À des fins de cohérence, cet article utilise la dénomination CIC.
88. MAZZETTI, Mark, « US Signals Backing for Ethiopian Incurion into Somalia », *New York Times*, 27 décembre 2006, www.nytimes.com/2006/12/27/world/africa/27africa.html. Voir également MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », pp. 368–89.
89. TOMLINSON, Chris, « Somalia's Islamic Extremists Set US Back », *Washington Post*, 6 juin 2006, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/06/AR200606060777.
90. MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », p. 369 ; et TOMLINSON, « *Somalia's Islamic Extremists Set US Back* ».
91. Cité in TOMLINSON, « *Somalia's Islamic Extremists Set US Back* ».
92. GOLLUST, David, « US Defends Somalia Peacekeeping Plan », *VOA News*, 30 novembre 2006, www.voanews.com/english/archive/2006-11/2006-11-30-voa3.cfm.
93. Déclaration de MENKHAUS, Ken au sénat, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
94. Senate, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
95. Cité in TOMLINSON, « *Somalia's Islamic Extremists Set US Back* ».
96. GETTLEMAN, Jeffrey, « Ethiopia Hits Somali Targets, Declaring War », *New York Times*, 25 décembre 2006, www.nytimes.com/2006/12/25/world/africa/25somalia.html.
97. Résolution 1725 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 6 décembre 2006.
98. *Id.*
99. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a autorisé une précédente version de l'IGASOM en février 2005, avant l'ascension du CIC, mais cette proposition n'a pas avancé. La version approuvée par le Conseil de sécurité des Nations Unies avec les restrictions supplémentaires relatives à la participation a été approuvée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en septembre 2006. Voir HULL, Cecilia et SVENSSON, Emma, *African Union Mission in Somalia (AMISOM): Exemplifying African Union Peacekeeping Challenges*, FOI-R-2596-SE, Stockholm : Swedish Defence Research Agency, octobre 2008, pp. 22–24.
100. LIGAD était alors constitué du Soudan, de l'Érythrée, de Djibouti, de l'Éthiopie, de la Somalie, du Kenya et de l'Ouganda.
101. Déclaration devant le sénat de SHINN, David, ancien ambassadeur des États-Unis en Éthiopie, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
102. Rapport du Conseil de sécurité, *Somalia*, New York : UNSC, décembre 2006, www.securitycouncilreport.org.
103. Déclaration devant le sénat de MENKHAUS, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
104. GETTLEMAN, Jeffrey et MAZZETTI, Mark, « Somalia's Islamists and Ethiopia Gird for War », *New York Times*, 9 décembre 2006, www.nytimes.com/2006/12/14/world/africa/14somalia.html.
105. PRENDERGAST, John et THOMAS-JENSEN, Colin, « Blowing the Horn » in *Beyond Humanitarianism: What You Need to Know about Africa and Why it Matters*, DORFF, Patricia et LYMAN, Princeton N., dir., New York : Council on Foreign Relations, 2007, p. 136.
106. Déclaration devant le sénat de MENKHAUS, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
107. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2006*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2005, pp. 189–90. Note : les États-Unis ont commencé à fournir à l'Union africaine un fond de soutien économique plus important durant l'année fiscale 2007. Voir DoS, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2007*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2006, p. 339.
108. Interview avec le conseiller militaire américain auprès de l'UA, avril 2009.
109. PRENDERGAST et THOMAS-JENSEN, « *Blowing the Horn* », p. 139.
110. BERMAN et SAMS, *African Peacekeepers*, p. 7.
111. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2002*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2001.
112. USAID, « *U.S. Economic and Military Assistance to the World* ».
113. Département d'État, *Congressional Budget Justification*, 2002.
114. USAID, « *U.S. Economic and Military Assistance to the World* ».
115. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2003*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2002, p. 188.

116. Center for Strategic and International Studies – CSIS, *Integrating 21st Century Development and Security Assistance: Final Report of the Task Force on Nontraditional Security Assistance*, Washington, DC : CSIS, janvier 2008, p. 5.
117. Département d'État, *Congressional Budget Justification* 2003, p. 187.
118. *Id.*, p. 188.
119. Département d'État, *Congressional Budget Justification*, 2007, p. 224. Note: sur la base de l'IMET et du FMF.
120. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2005*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2004, p. 244.
121. Voir MURITHI, Tim, « The African Union's Evolving Role in Peace Operations: The African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan, and the African Union Mission in Somalia », *African Security Review* 17, vol. 1, 2008, pp. 70–82.
122. Département d'État, *Congressional Budget Justification*, 2005, p. 243.
123. Département d'État, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, Fiscal Year 2008*, Washington, DC : Bureau of Resource Management, 2007 .
124. Département d'État, *Congressional Budget Justification*, 2006, p. 259.
125. GOLDENBERG, Suzanne et RICE, Xan, « How US Forged an Alliance with Ethiopia over Invasion », *Guardian*, 13 janvier 2007, <http://guardian.co.uk/world/2007/jan/13/alquaida.usa>.
126. MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », p. 378.
127. Cité in MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », p. 378.
128. Déclaration devant le sénat de MENKHAUS, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
129. Entrevue avec la représentation militaire américaine en Afrique, mars 2009.
130. Entrevue anonyme avec un représentant du département d'État, bureau des Affaires africaines, avril 2009.
131. GOLDENBERG et RICE, « *How US Forged an Alliance with Ethiopia over Invasion* ».
132. Cité in SAVIDGE, Martin, « Q&A: Answers to Lawlessness in Somalia », *World Focus*, 20 janvier 2009, <http://worldfocus.org/blog/2009/01/02/qa-answers-to-lawlessness-in-somalia/3662>.
133. MENKHAUS, « *Crisis in Somalia* », p. 378.
134. MORIN, Monte, « US Trainers Prepare Ethiopians to Fight », *Stars and Stripes*, 30 décembre 2006, www.stripes.com/artiles.asp?section=104&article=42481 ; et MAZZETTI, « *US Signals Backing for Ethiopian Incursion into Somalia* ».
135. MAZZETTI, Mark, « Pentagon Sees Move in Somalia as Blueprint », *New York Times*, 13 janvier 2007, www.nytimes.com/2007/01/13/world/africa/13proxy.html.
136. STEVENSON, Jonathon, « The Somali Model », *National Interest* no. 90, juillet–août 2007, http://findarticles.com/p/articles/mi_m2751.
137. Déclaration devant le sénat de MENKHAUS, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
138. WHITEHOUSE, David, « The US Proxy War in Africa: Why did Ethiopia Invade Somalia? », *SocialistWorker.org*, http://socialistworker.org/2007-1/614/614_06_Somalia.shtml.
139. Entretien anonyme avec le conseiller militaire en Éthiopie, avril 2009.
140. Senate, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
141. Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, *Communiqué*, PSC/PR/Comm (LXIX), 19 janvier 2007.
142. Entretien avec la représentation militaire en Afrique, mars 2009.
143. À ce propos, il est intéressant d'observer que les réponses des états étaient peu différentes lors du passage de l'IGASOM sous-régional à l'AMISOM régional.
144. USAID, « *U.S. Economic and Military Assistance to the World* ».
145. Le mandat prévoyait neuf bataillons d'infanterie, chacun comptant 850 personnels, soutenus par les composantes navales côtières et aériennes ainsi que par l'équipe de formation de la police civile. Voir Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, *Communiqué*.
146. HULL et SVENSSON, *African Union Mission in Somalia (AMISOM)*, P. 8.
147. Entretien avec un représentant du bureau des Affaires africaines au département d'État, avril 2009.
148. Entretien avec le conseiller militaire américain en Éthiopie, avril 2009.
149. LEI, Zhang et GUANGJIANG, Pei, « Who Are to Count on for Somalia's Stability ». *People's Daily*, 9 janvier 2009, www.globalpolicy.org/security/issues/somalia/2009/0109stability.htm ; et entretien avec le conseiller militaire américain en Éthiopie, avril 2009 (entretien anonyme).
150. STEVENSON, « *The Somali Model* ».
151. Senate, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.

152. Amnesty International, « *Somalia/Ethiopia: Deliberate Killing of Civilians is a War Crime* », 25 avril 2008, www.amnesty.org/en/for-media/press-releases.
153. Cité in KRISTOF, Nicholas D., « The Endorsement from Hell », *New York Times*, 26 octobre 2008, www.nytimes.com/2008/10/26/opinion/26kristof.html.
154. Cité in PAL, Amitabh, « US Should Not Support Ethiopia's Invasion of Somalia », *Progressive*, 29 décembre 2006, <http://commondreams.org/views06/1229-21.htm>.
155. Entretien avec la représentation militaire américaine en Afrique, mars 2009.
156. WALLS, Daniel, « US helping deploy Nigeria, Burundi troops in Somalia », *Reuters*, 30 juin 2008, www.reuters.com/article/worldNews/idUSWAL05780820080630.
157. Entretien avec la représentation militaire américaine en Afrique, mars 2009.
158. Correspondance avec Stephen Burgess.
159. Comme le relève un représentant militaire américain en Éthiopie, entretien anonyme, avril 2009.
160. Voir SHAPIRO, « *Agency Theory* », p. 264.
161. Entretien avec un représentant du bureau des Affaires africaines au département d'État, avril 2009.
162. Entretien avec un conseiller militaire américain à l'UA, avril 2009.
163. *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC : The White House, septembre 2002, p. 11.
164. Entretien avec un représentant du bureau des Affaires africaines au département d'État, avril 2009.
165. Pour un débat similaire, voir Senate, *US Security Issues in Africa: Hearing before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations*, 102^e congrès, 2^e session, 1992, p. 30.
166. DUNÉR, « *Proxy Intervention in Civil Wars* », p. 359.
167. Pour une discussion sur la notion de coûts de délégation, voir SHAPIRO, « *Agency Theory* », p. 265.
168. *Id.*, p. 28.
169. Déclaration de SHIN, David (ancien ambassadeur des États-Unis en Éthiopie), au sénat, *Exploring a Comprehensive Stabilization, Reconstruction, and Counter-terrorism Strategy for Somalia*.
170. Les gouvernements éthiopien et ougandais connaissent des mécanismes démocratiques, mais les dirigeants politiques de cette période ont soit empêché soit réprimé les partis politiques d'opposition. Voir www.freedomhouse.org pour les classements démocratiques.
171. Entretien avec la représentation militaire américaine en Afrique, mars 2009.
172. EISENHARDT, « *Agency Theory* », p. 62.
173. MOTT, *Military Assistance*, p. 17.
174. McGREGOR, Andrew, « Into the Somali Void: Somalia's Islamists Target Uganda's Peacekeepers », *Perspectives on Terrorism* 1, no. 3, mai-juin 2007, www.terrorismanalysts.com/pt/index.php?option=com_rokzine&view=article&id=13
175. House, *African Crisis Response Initiative*, p. 11.
176. SHAPIRO, « *Agency Theory* », p. 265.
177. ALBRIGHT, Madeleine K., secrétaire d'État, « *US Policy toward Africa* », discours, George Mason University, Fairfax, VA, 19 mars 1998.
178. MORGENTHAU, Hans, « A Political Theory of Foreign Aid », *Science Review* 56, no. 2, juin 1962, p. 309. La déclaration de MORGENTHAU fait référence à l'aide à l'étranger ; il considère que « l'aide militaire à l'étranger » en est une composante.

Interdépendance asymétrique

L'Amérique et l'Europe ont-elles besoin l'une de l'autre ?

BEATE NEUSS*

La fin du « moment unipolaire »

L'Amérique et l'Europe se tournent l'une vers l'autre avant de se tourner vers n'importe qui d'autre. Nous avons tous bénéficié de notre partenariat¹ ». N'étant en poste que depuis quelques jours, le vice-président Joe Biden profita de l'occasion fournie par sa participation à la conférence de Munich sur la Sécurité en février 2009 pour disséminer sa vision de la coopération transatlantique. Le message derrière l'offensive de charme du vice-président ne pouvait pas être plus clair : « Mes chers Européens », semblait-il vouloir dire, « bien entendu nous dépendons toujours les uns des autres ! Bien sûr que nous aurons toujours besoin les uns des autres ! La coopération est essentielle ! Et oui, nous avons toujours besoin des conseils et du soutien de l'Europe ! ».

On peut trouver la position américaine concernant la symétrie ou l'asymétrie des relations transatlantiques, formulée de façon diplomatique, entre les lignes du discours du vice-président. En bref : « Nous allons essayer de recouvrir la totalité de la force de l'Amérique ». En d'autres termes, les États-Unis continuent de revendiquer leur rôle de première puissance mondiale, le *primus inter pares*. De ce fait, le type de dialogue entre égaux que les Européens désirent si ardemment avec les États-Unis ne sera pas basé seulement sur l'interdépendance, c'est-à-dire sur la dépendance mutuelle, mais suppose plutôt un degré de distribution symétrique de la puissance.

Beate Neuss est professeur de relations internationales à Chemnitz University of Technology. Elle a enseigné à Munich University. Elle était aussi professeur associé à l'University of Minnesota, Minneapolis. Elle est l'auteur de *Geburtsbelfer Europas? Die Rolle der USA im europäischen Einigungsprozess* (Naissance de l'Europe ? Le rôle des États-Unis dans le processus de l'unification européenne), Baden-Baden : Nomos, 2000. Ses champs de recherche incluent l'intégration européenne et les politiques étrangères et de sécurité allemandes et européennes.

Il y avait longtemps que Washington n'avait pas mis ainsi une forte emphase sur son partenariat avec l'Europe toute entière, pas seulement avec la « nouvelle » Europe, et sur le besoin de coopération et de soutien. En mai 1989, le président George H. W. Bush a présenté l'idée de « partenaires en leadership » à la République Fédérale d'Allemagne alors que les États-Unis cherchaient un soutien pratique dans la transformation des structures politiques de l'Europe post-révolutionnaire². L'incapacité de l'Europe, agissant soit en tant que pays individuels soit par l'intermédiaire de l'Union Européenne (UE), de traiter efficacement des guerres sur le pas de sa porte comme dans les Balkans ou d'autres problèmes mondiaux, ainsi que la primauté largement non questionnée des États-Unis à partir de 1991, masque le fait que Washington avait besoin d'agir en collaboration étroite avec ses alliés pour remplir son rôle mondial. Financer et mener deux guerres avec une « coalition de volontaires » de plus en plus réticente et s'amenuisant s'avéra trop coûteuse sous tous les aspects. La légitimité du leadership américain fut affaiblie quand les États-Unis ne purent compter sur le soutien politique des principales puissances européennes pour sa guerre controversée en Irak.

Immédiatement après sa prise de fonction, la nouvelle administration américaine avait reçu de nombreux compliments des cercles officiels et du grand public européen et fit une apparence très remarquée à la Conférence sur la sécurité de Munich en février 2009 pour restaurer les relations transatlantiques. C'était la première fois dans les 45 ans de cette conférence qu'un vice-président des États-Unis y assistait. Biden a utilisé cette opportunité pour montrer un désir « d'instaurer un nouveau ton³ ».

Avant l'élection de Barack Obama, les hauts fonctionnaires et les analystes en Europe avaient spéculé, avec une certaine inquiétude, sur les attentes et demandes élevées que le nouveau président demanderait à l'Europe. Dès l'articulation publique de la première demande, un grand sentiment de soulagement s'établit dû au fait qu'il serait possible de travailler avec une administration plus coopérative sur les problèmes pressants du monde, comme la crise financière et économique mondiale, les problèmes climatiques, assurer la fourniture d'énergie, le terrorisme international et les problèmes durables du Moyen-Orient, aucun de ces problèmes ne peut être résolu sans les États-Unis. L'Europe a besoin du soutien des États-Unis pour défendre ses intérêts et atteindre ses objectifs. Il y a donc une prise de conscience croissante des deux côtés que la complexité énorme des tâches et des problèmes auxquels nous faisons face demandent une action coopérative. Cette normalisation fondamentale d'intérêt est utile dans les relations interdépendantes, même quand ces relations ne

sont pas symétriques en nature. Le degré d'accord qui existe sur la mise en œuvre détermine l'étendue de la volonté réelle de coopérer.

Symétrie : interdépendance économique

« Il n'est pas logique de parler d'un risque de récession en Allemagne », a déclaré le commissaire de l'Union Européenne à l'économie et aux finances, Joaquin Almunia, en janvier 2008. « L'économie des États-Unis... a des problèmes sérieux avec les données économiques fondamentales. Nous n'en avons pas⁴ ». Et pourtant, vers la fin de l'été 2008, l'effondrement de Lehman Brothers démontra de façon spectaculaire que la crise américaine était aussi la crise de l'Europe alors que les virus infectant le système financier américain se propageaient rapidement à l'Europe. La progression de la crise financière et la récession qui s'ensuivit révélèrent le niveau d'interconnexion de l'économie transatlantique et il devint rapidement clair que la crise ne pourrait être surmontée que par la coopération. Et pourtant, malgré des appels publics à la coopération, il y a des indications claires que les tendances protectionnistes s'avèrent difficiles à supprimer des deux côtés de l'Atlantique. Il reste à voir si le vieil adage s'applique toujours que lorsque l'Amérique attrape un rhume, l'Europe attrape la grippe. En général, lors de ces dernières années, l'Europe est devenue plus concurrentielle et s'est orientée de plus en plus vers le marché mondial plus large. L'Union Européenne, alors, avec ses 480 millions d'habitants possède maintenant un marché intérieur plus important que celui des États-Unis avec ses 303 millions d'habitants ; il est donc possible que l'UE ne soit pas davantage prise dans le tourbillon de la récession que les États-Unis. Mais il est aussi important de noter que, malgré son marché intérieur et ses structures légales existantes, les pays membres de l'UE ont du mal à agir en commun et tendent plutôt à se rabattre sur des mesures protectionnistes qui fonctionnent au détriment des autres dans l'UE.

La discussion publique est concentrée à l'heure actuelle sur le côté négatif de l'interdépendance, la vente d'Opel offrant juste un exemple de développements plus généraux. Il est donc important de ne pas oublier que l'interdépendance possède également un côté positif et c'est ce qui a fourni le haut niveau de prospérité et d'influence économique globale dont on bénéficie sur les deux rives de l'Atlantique.

Interdépendance et influence mondiale

L'Union Européenne et les États-Unis sont les régions économiques les plus robustes du monde. L'UE est responsable de 38 pour cent du commerce mondial si on inclut le commerce intérieur⁵. Même si on ne tenait compte que du commerce avec des tiers extérieurs, l'UE est toujours la plus grande puissance économique du monde avec 17,4 pour cent du commerce mondial, suivie par les États-Unis avec 11,9 pour cent. On peut donc considérer qu'ensemble, elles comptent pour presque un tiers du commerce mondial, et sont ainsi les puissances économiques dominantes du monde⁶. Cela est particulièrement vrai du fait de leur influence sur la structure de l'ordre économique mondial, étant donné que les États-Unis et l'UE comptent pour 60 pour cent de la productivité économique mondiale. C'est ce qui leur a permis (jusqu'à maintenant en tous cas) de dominer ces institutions responsables du façonnement de la politique économique mondiale, et leur a fourni en retour la capacité de défendre les intérêts américains et européens et de mettre en place des politiques américaines et européennes.

Il n'existe pas deux régions aussi entremêlées que celles-ci. En termes de volume de commerce, chacune est le plus grand partenaire commercial de l'autre. L'Allemagne seule vend autant de marchandises aux États-Unis qu'à la Chine et à l'Inde combinées. Les États-Unis sont le plus grand consommateur de marchandises produites en UE avec 21,9 pour cent des produits de l'UE allant aux États-Unis. Et en termes de marchandises importées, les États-Unis sont en deuxième place derrière la Chine à 12,7 pour cent (en 2007). Les exportations européennes constituent 18,4 pour cent des importations américaines totales alors que l'UE prend 21,8 pour cent des exportations américaines. Le commerce dans le secteur du service est également positif. Les deux côtés sont donc intimement liés par le commerce et le développement économique général⁷.

Le commerce entre les deux a augmenté régulièrement, produisant des surplus commerciaux constants pour l'Europe. La totalité des échanges, y compris le secteur du service, en croissance rapide est estimé à 3,7 milliards, rendant la région transatlantique la pierre angulaire de l'économie mondiale⁸. En outre, ce commerce consiste primordialement en produits finis de haute valeur, ce qui signifie qu'il est lié sur les deux côtés de l'Atlantique à des emplois bien rémunérés.

Le commerce des deux régions avec d'autres parties du monde, particulièrement avec l'Asie, augmente rapidement, alors que le commerce transatlantique avant la crise financière et économique n'avait augmenté que d'un taux modeste de 3 pour cent. Mais les économies de marché libérales des États-Unis et de l'UE,

chacune opérant dans son propre contexte de protections légales et politiques, ont fait en sorte que le commerce a été remplacé par des investissements. Les investissements directs européens et américains sont maintenant le moteur principal derrière l'économie transatlantique. Plus de la moitié du commerce consiste en échange de marchandises à l'intérieur des sociétés commerciales. Les Américains ont été responsables de 57 pour cent des investissements étrangers dans l'UE depuis le début de la décennie en cours. L'économie des États-Unis n'investit nulle part ailleurs plus qu'elle n'investit dans certains pays européens. En 2007, les investissements des États-Unis dans l'UE s'élevaient à trois fois le montant investi dans toute l'Asie ! Les sociétés commerciales américaines opérant en Europe produisent trois fois plus de marchandises que les États-Unis n'exportent en UE et le taux est similaire pour l'Europe⁹.

L'effet de cet investissement sur le marché du travail est impressionnant ; 3,6 millions d'Européens travaillent pour des sociétés américaines, y compris 367.000 Allemands employés dans les industries manufacturières, d'un total d'environ 600.000 emplois dans toute l'Allemagne¹⁰. Les sociétés européennes et leurs filiales emploient encore plus d'Américains : environ quatre millions. Cela signifie que beaucoup plus d'emplois sont produits aux États-Unis qu'exportés vers des pays soi-disant à bas salaire d'Europe de l'est et d'Asie. En tout, plus de huit millions d'individus vivant dans la région économique transatlantique sont employés par des sociétés de l'autre côté de l'Atlantique. Si on inclut les emplois créés indirectement grâce aux investissements directs, le nombre estimé s'élève alors à un total de 12-14 millions d'emplois, presque tous dans des zones professionnelles avec des salaires moyens ou au dessus de la moyenne¹¹.

Lié aux investissements directs est le niveau substantiel d'investissements en recherche et développement atteint par les deux côtés. Ici aussi il n'existe nulle part ailleurs dans le monde une activité comparable entre pays ou régions¹². Cela signifie que la création d'emplois et la production nette se produisent non seulement du fait de commerce intensif, mais aussi plus souvent localement, dans chaque marché respectif. La prospérité des États-Unis et des pays membres de l'UE dépend de manière décisive de l'intégration soutenue qui existe entre les deux régions.

Il est clair que ce degré d'intégration entre états souverains n'existe nulle part ailleurs. Contrastant avec les premières années de l'après-guerre, l'interdépendance est maintenant bien plus symétrique alors que la répartition de la puissance et la dépendance entre les économies sont devenues plus équilibrées. L'influence européenne dans le façonnement des structures de l'économie mondiale est mainte-

nant tout à fait évidente : l'expansion du G7 en G8 ; l'inclusion d'économies de marché émergentes à la réunion du G8 de Heiligendamm en 2007 ; et la réunion de crise des ministres des Finances du G20 en 2009, tout cela peut être retracé aux initiatives européennes. La crise économique actuelle a contribué à la formation d'un front uni¹³.

Pendant le conflit entre plusieurs pays européens et les États-Unis sur la guerre en Irak, quand les relations politiques étaient « empoisonnées » (d'après Condoleezza Rice) et les communications au niveau supérieur sérieusement entravées, la discussion, particulièrement en Allemagne, se concentra sur l'effet que ce conflit politique aurait sur les relations économiques et si les emplois allemands et français pourraient être mis en danger comme résultat. Et pourtant, malgré la pire détérioration des relations politiques depuis 1945, l'économie transatlantique ne fut pas affectée négativement. Les effets de la sensation de malaise qui exista se trouvèrent largement limités à rebaptiser « *French fries* » en « *freedom fries* ». De façon plus importante, l'intégration économique a servi de « glu » qui a fourni une base stable aux relations en cours ; les lignes de communication économiques demeurèrent fortes, même quand les relations politiques étaient perturbées. La lecture des faits et chiffres bruts n'offrent qu'une idée de la nature florissante de l'économie transatlantique et de la communication intense et de l'échange vivant de personnes et d'idées qu'elle comprend. C'est cet échange qui a pu, au moins partiellement, compenser l'incompréhension et la perte d'affinité que chaque côté avait pour l'autre avant la cessation du mouvement de soldats américains antérieurement stationnés en Allemagne.

Des taux différents de croissance dans le monde en voie de développement et dans d'autres continents, ainsi que les changements associés de puissance économique dans un monde déjà multipolaire, montrent de façon concluante qu'aucun côté de l'économie transatlantique ne peut défendre ses intérêts tout seul dans le façonnement de l'ordre économique mondial.

Asymétries dans les structures de puissance

Depuis 1990, l'Union Européenne a franchi des étapes de plus en plus importantes vers l'accession au titre de participant mondial important. Hillary Clinton avait donné une place prépondérante à Bruxelles sur son itinéraire et déclara durant sa visite dans cette ville au début de mars 2009 que l'UE était une grande puissance. Malgré cela, il existe toujours une asymétrie d'influence politique dans la région transatlantique provenant des différences structurelles en cohérence politique entre une grande puissance correctement constituée, comme les États-Unis et l'Union

Européenne¹⁴. Alors que l'UE parle d'une seule voix dans les organisations internationales et agit suivant des régulations et codes légaux communs, en matière de politique étrangère et de sécurité, elle opère toujours sur une base intergouvernementale, ce qui signifie que toutes les décisions essentielles doivent être prises à l'unanimité des 27 pays membres.

Cette asymétrie est évidente en matière de politique, particulièrement en politique étrangère et de sécurité. La présence internationale de l'Union Européenne demeure diffuse du fait de ses structures légales et institutionnelles. Tant que le Traité de Lisbonne ne prend pas effet, l'UE doit fonctionner en accord avec les clauses du Traité d'Amsterdam qui demande une rotation tous les six mois de la présidence de l'UE. Cela signifie que les pays membres de l'UE doivent constamment s'habituer à un nouveau leadership et la continuité des politiques ne peut pas être assurée. Depuis que les contours de l'UE en tant qu'union d'états *sui generis* peuvent être difficiles à discerner et que le pouvoir de la présidence de l'UE dépend largement de la puissance relative du pays membre qui détient ce poste, l'importance de l'UE en politique étrangère est souvent sous-estimée par les autres acteurs mondiaux. Il existe une forte tentation de parler avec les pays membres individuellement et d'essayer de les diviser. Un exemple éclatant était la période précédant la guerre d'Irak quand l'UE15, et même les six membres fondateurs, étaient divisés en deux camps, chacun avec des politiques différentes avec les États-Unis et envers l'Irak.

En plus de la présidence tournante de l'UE existe aussi le poste anormal de « haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». Dr. Javier Solana occupa ce poste, créé en 1987 par le Traité d'Amsterdam, durant dix ans depuis 1999, ce qui signifie qu'il a au moins été capable de fournir une constante reconnue dans la Politique étrangère et de sécurité commune – PESC. Il faisait partie de la troïka PESC composée du président de l'UE et du président de la Commission de l'UE. Le résultat de cette confusion de responsabilité politique et économique est que la vieille boutade de Henry Kissinger « Qui dois-je appeler au téléphone quand je veux parler à l'Europe ? », demeure valable aujourd'hui.

Le Traité de Lisbonne pourrait apporter une amélioration importante dans ce domaine en créant le poste de « président du Conseil européen » qui servirait un mandat de deux ans et demi, pourrait être réélu une fois, mais se verrait interdire d'occuper en même temps un poste dans un pays membre. Le « haut représentant » servirait alors comme président du conseil des Affaires étrangères de l'UE et vice-président de la commission, responsable de la politique étrangère. Son travail serait de formuler une politique étrangère européenne cohérente et il serait

soutenu dans ses responsabilités par un service des affaires étrangères européen¹⁵. Cette structure promet une plus grande continuité, unité, confiance, visibilité et, en fin de compte, une efficacité améliorée dans l'UE pour les questions d'importance mondiale ; cela fournirait une réponse à la question de Kissinger sur le numéro de téléphone de l'Europe. Il ne faut pas sous-estimer l'effet d'une telle réforme. Certitude et consistance permettent aux partenaires de l'Europe de se sentir plus rassurés quant aux décisions qu'ils prennent, elles sont donc des conditions préalables importantes à l'atteinte des objectifs internationaux. Mettre en œuvre le Traité de Lisbonne, un « oui, nous pouvons ! » européen indispensable à l'affirmation européenne, constituerait un premier pas, bien que petit, vers l'élimination de l'asymétrie transatlantique. Mais, même dans ce cas, le processus complexe de coordination intergouvernementale demeurerait.

Le premier « système de gouvernement de type réseau » dans l'histoire fonctionnerait évidemment suivant une logique différente du système fédéral américain quant à la manière dont il façonne la volonté politique sur des questions importantes de politique étrangère¹⁶. Prendre des décisions rapides en temps de crise s'avèrerait difficile. Cela est particulièrement vrai pour tout ce qui traite de la menace d'utilisation ou de l'utilisation de la force militaire. Le processus de création d'un consensus politique dans le système européen à plusieurs étages demande que l'approbation soit obtenue au niveau national (souvent de gouvernements de coalition et au parlement), ainsi qu'entre les pays membres et au niveau de l'UE. De ce fait, l'Europe ne pourra pas dans l'avenir prévisible obtenir le type de structures de prise de décision efficace possédées par les États-Unis, et elle ne le désire pas, puisqu'elle n'accepterait pas la réduction de souveraineté nationale que de telles structures signifieraient. Mais certaines choses peuvent quand même être améliorées : il manque à l'Europe la contrepartie du Conseil de sécurité nationale des États-Unis, où les intérêts sont définis, les priorités décidées et les stratégies développées. Cela constitue une sérieuse faiblesse.

Prise en charge croissante par l'Europe

Malgré toutes les lacunes de l'Union Européenne dans les domaines des affaires étrangères et de la politique de sécurité, elle est cependant arrivée à répondre à toutes les crises principales : les guerres dans les Balkans, le terrorisme international, les désastres naturels et les dangers provenant d'états fragiles, avec une coopération accrue en politique étrangère et de sécurité ; une cohérence croissante et une présence internationale en plein essor. En particulier, la guerre du Kosovo en 1999

a agi comme catalyste pour la consolidation d'une composante militaire européenne. Le consensus s'est avéré élu­sif sur les points clés de certaines questions importantes, par exemple sur la position de l'UE quant à la politique irakienne de l'Amérique en 2003. Mais l'UE a tiré des leçons de son impuissance qui s'ensuivit et, en 2003, a pu apporter une plus grande clarté sur ses intérêts communs, dangers et objectifs par la formulation de la Stratégie européenne de sécurité – SES¹⁷. Cinq ans plus tard, elle a entrepris un examen du progrès accompli et des insuffisances qui continuent d'exister¹⁸.

L'UE put adopter une position commune sur la guerre de Géorgie en 2008, bien qu'avec quelques difficultés étant donné les idées différentes des membres sur la façon de réagir aux actions russes dans cette région. L'engagement de l'UE dans un conflit dont la résolution aurait été traditionnellement considérée comme étant la responsabilité des États-Unis montra un progrès réel vers une Politique européenne de la sécurité et de la défense – PESD. Il est clair que c'est la sur-extension de la puissance américaine qui a forcé l'UE à élargir sa capacité d'action. Le retour de la France dans les structures militaires de l'OTAN devrait aussi être un atout pour la PESD puisqu'il aide à calmer les inquiétudes aux États-Unis et parmi les membres européens de l'alliance sur la possibilité de la dissolution de l'OTAN du fait du développement d'une PESD autonome. Les soupçons sur les intentions françaises ont bloqué tout progrès de la PESD avant la réunion Grande-Bretagne-France de St Malo en 1994. Avec la réintégration de la France dans l'OTAN, cependant, le développement de la PESD devrait s'avérer plus facile, en particulier maintenant que Washington reconnaît le besoin de capacités européennes indépendantes et ne s'efforce plus de les bloquer.

L'UE se voit d'abord et avant tout comme une puissance non militaire. C'est cette auto-perception qui a contribué à la tendance de mettre en œuvre des réformes militaires essentielles, dans la PESD et l'OTAN, avec réluctance et de longs délais, si elles sont en fait mises en œuvre. Le SES et le rapport du Conseil de 2008 sur la mise en œuvre de la Stratégie européenne de sécurité, ainsi que la réaction à la guerre en Géorgie, montre que l'UE préfère une stratégie qui cherche à inclure tous les acteurs pertinents dans un « multilatérisme efficace¹⁹ ». Une telle stratégie s'efforce de faire observer la loi internationale par le dialogue et les motivations financières et économiques²⁰. Au-delà d'une partialité pour la politique de prévention, les partenaires transatlantiques diffèrent aussi sensiblement l'un de l'autre d'autres façons. En principe l'UE n'utilise pas ses forces armées pour émettre des menaces, bien qu'elle voit clairement les forces armées comme un

instrument de dernier recours. Pour les États-Unis, d'un autre côté, il est entendu que les forces armées sont un instrument de politique mondiale. La différence dans les mentalités politiques est frappante²¹.

Également frappantes sont les différences dans les capacités militaires des États-Unis et de l'Europe. C'est la cause fondamentale la plus importante de l'asymétrie de la puissance politique. Bien que l'Europe compte deux millions de soldats sous les armes, environ 450.000 de plus que les États-Unis (en 2007, seulement 5 pour cent de ceux-ci pouvaient être envoyés en mission extérieure), les dépenses militaires américaines sont le double de celles de l'Europe et les dépenses européennes ne sont en outre pas faites d'une manière focalisée. Plus de la moitié des dépenses militaires de l'Europe sont pour frais de personnel alors que bien trop peu va dans de nouvelles technologies militaires²². Le fossé technologique entre l'Europe et les États-Unis s'est élargi au cours de ces dernières années, rendant l'interopérabilité plus difficile. Au-delà de tout ceci, il existe de nombreuses restrictions grâce auxquelles les membres de l'UE, qui sont aussi membres de l'OTAN, limitent leurs engagements militaires. En outre, les armées européennes sont organisées au niveau national, avec peu d'efforts vers la spécialisation ou la division du travail. Malgré une coopération croissante des industries de la défense, il existe toujours, d'un côté, une duplication des systèmes d'armes et, de l'autre côté, du matériel qui n'est pas nécessaire ou mal adapté aux nouveaux problèmes d'aujourd'hui, ainsi que des insuffisances flagrantes dans l'équipement des missions humanitaires, des opérations de maintien de la paix et des opérations de combat dans des engagements asymétriques (les moindres n'étant pas en termes de logistique).

Avec une régularité embarrassante, les Européens n'ont pas atteint les objectifs qu'ils s'étaient eux-mêmes fixés. En 1999 par exemple, une décision fut prise qui envisageait une force expéditionnaire de 60.000 soldats déployables en 60 jours, pour une période d'un an. La mise en œuvre de cette politique aurait dû être terminée en 2003, mais il existe uniquement à l'heure actuelle une intention déclarée de mettre le plan en œuvre dans « les années à venir²³ ». D'un autre côté, deux groupements tactiques de l'UE ont été placés en disponibilité opérationnelle. Ces unités très flexibles de 1.500 hommes peuvent être déployées dans les 10 à 15 jours pour des missions allant jusqu'à six mois. Pour des missions de plus grande envergure, l'UE peut emprunter aux capacités de l'OTAN comme prévu par l'accord Berlin Plus²⁴.

Les Européens ne se déroberont pas aux missions importantes bien que moins dangereuses, 80.000 soldats servent maintenant dans des opérations de l'ONU, de

l'OTAN et de l'UE dans le monde entier. L'UE participe à un large éventail de missions, plus de 20 jusqu'à maintenant, allant d'actions de maintien de la paix en Aceh, Indonésie, après le tsunami à la protection des réfugiés et à la création d'institutions au Kosovo. Le but d'agir en tant qu'UE peut être observé dans la façon dont il a été présenté même dans les missions qu'elle ne dirige pas en tant que missions « UE » (par ex. UNFIL²⁵). Il n'existe cependant pas de vision stratégique évidente qui gouverne ces opérations, quelque chose que l'UE elle-même reconnaît quand, en décembre 2008, elle indiqua que : « Malgré tout ce qui a été accompli, la mise en œuvre de SES demeure un travail en cours. Pour que nous réalisons notre plein potentiel, nous devons nous montrer encore plus capables, plus cohérents et plus actifs²⁶ ».

L'Amérique ne peut pas être un critère de mesure pour les Européens. Les États-Unis sont une puissance mondiale au sens littéral du terme avec des bases à travers le monde entier qui leur fournissent une présence mondiale. L'UE doit faire un effort pour devenir un partenaire militaire crédible et apporter sa propre contribution au partage des obligations si elle veut avoir une voix dans les décisions façonnant la stratégie et l'ordre mondial. Son importance en politique de sécurité s'est amplifiée au cours de la décennie. L'UE a fourni une stabilité régionale à ses voisins de l'est et du sud par l'intermédiaire de sa Politique européenne de voisinage – PEV, et s'est engagée en Afrique où les États-Unis n'ont pas de rôle actif. Ces engagements servent à libérer les États-Unis de certains de ses rôles traditionnels en tant que puissance mondiale. L'UE contribue à assurer la sécurité des routes commerciales du monde autour de la Corne de l'Afrique avec l'Opération Atalanta de la Force navale de l'EU en Somalie (NAVFOR Somalia). La prise en charge d'un rôle en haute mer qui était jusque-là assumé par l'*US Navy* est dans l'intérêt de l'Europe. L'UE s'est trouvée récemment dans la position nouvelle de médiateur dans un conflit classique entre pays comprenant une puissance mondiale résurgente, la Russie, et le partenaire de l'Amérique, la Géorgie, et elle tint ce rôle sans l'aide des États-Unis qui garda visiblement ses distances. Mais l'Europe a aussi raison de reconnaître que « pour bâtir une Europe en sécurité dans un monde meilleur, nous devons faire plus pour façonner les événements. Et nous devons le faire maintenant²⁷ ». Cela comporte explicitement la possession d'instruments appropriés pour faire face aux défis émergents à la politique de sécurité globale. Dans les domaines de *soft power* et de l'économie, l'Europe a beaucoup à offrir, mais cela n'est pas suffisant pour créer une relation de symétrie ou un partenariat d'égaux.

Interdépendance : partenariat indispensable

Pratiquement toutes les études récentes ont conclu que nous sommes à la veille d'un ordre mondial multipolaire et de changements radicaux de proportions uniques et historiques²⁸. Toutes ces études concluent que l'importance politique et économique de l'Europe va diminuer, du fait de changements démographiques et du déplacement du centre de gravité économique en Asie. En 2025, dix pour cent seulement de la population mondiale vivra dans la région de l'Atlantique nord. *Global Trends 2025*, un rapport du Conseil national du renseignement des États-Unis considère que l'Europe ne vaut guère la peine d'être mentionnée dans son examen du développement futur de l'ordre international. L'importance des États-Unis est aussi considérée comme étant en déclin, mais ils demeurent pourtant la seule puissance mondiale avec des qualités de leadership. Pourtant, personne ne questionne le fait qu'ils doivent agir multilatéralement pour regagner leur légitimité, mettre fin aux deux guerres dans lesquelles ils sont engagés, maîtriser la crise économique actuelle et traiter des autres problèmes à venir. Les États-Unis ont appris que même leur pouvoir est limité et que l'unipolarité, dans la mesure où elle n'a jamais existé, n'a duré qu'un bref moment²⁹. Ils savent maintenant que les problèmes énormes de l'ordre mondial ne peuvent pas être résolus, même par le pays le plus puissant de la terre.

Sous le président Obama, les alliés transatlantiques sont en général d'accord sur les tâches et les dangers du XXI^e siècle. À la recherche d'une corrélation d'intérêts, que cela soit dans la lutte contre le terrorisme, le façonnement des systèmes financiers du monde, la formulation de la politique climatique ou le traitement des problèmes de droits de l'homme, la non-prolifération ou la politique du Moyen-Orient, il est devenu rapidement évident qu'il existe une plus grande congruence d'intérêts et d'objectifs avec les États-Unis qu'avec n'importe quelle autre grande puissance mondiale émergente ou ré-émergente. Les puissances émergentes peuvent bénéficier d'un ordre international stable, mais elles ne contribuent généralement pas à sa stabilité. Puisque ni l'Amérique ni l'UE ne peuvent, à elles seules, poursuivre avec succès des politiques globales, vers qui peuvent-elles se tourner dans la nouvelle constellation multipolaire de puissances si ce n'est l'une vers l'autre ? Chacune, donc, est le partenaire indispensable de l'autre !

L'intérêt de l'Europe se trouve dans un ordre démocratique couplé à une économie de marché et du bien-être social qu'elle voit comme la fondation la plus sûre pour fournir « le plus grand bien au plus grand nombre » (Jeremy Bentham), parce que cela combine la liberté personnelle avec la plus grande prospérité possible.

Les pays membres de l'UE ont placé l'action contre les changements climatiques en tête de leur liste de priorités. Ils voient aussi le multilatéralisme efficace comme la fondation d'un ordre mondial pacifique, une vue partagée par le président Obama. Pour l'Europe, mais aussi pour le monde entier, les États-Unis demeurent la « nation indispensable » (Madeleine Albright), sans laquelle aucune des luttes contre les changements climatiques ou l'arrêt de la prolifération des armes de destruction massive ne peuvent réussir. Au fond, les États-Unis et l'UE s'efforcent d'atteindre le but de gouvernance mondiale qu'ils voient comme une condition préalable à la paix mondiale et à la prospérité. Quelle forme cela devrait prendre demeure à discuter. Mais plus grande sera la pertinence que l'Europe peut acquérir pour elle-même (y compris en matières ayant trait à la politique de sécurité) plus grande sera son influence dans cette discussion.

Le rôle de l'Europe a nettement changé au cours de la décennie passée. Il a tellement changé que des analystes voient l'UE comme une puissance hégémonique, pour ne pas dire impériale, capable d'établir des normes européennes dans sa propre région et au-delà. La périphérie européenne est sous la domination économique et politique de l'Europe, alors que les frontières de l'Europe ont été continuellement repoussées du fait de l'admission de nouveaux membres et du fait de nouveaux instruments politiques comme le PVE ou le programme de la Synergie de la mer Noire (*Black Sea Synergy*). Zaki Laïdi a mentionné ceci comme étant un « empire normatif³⁰ ». L'influence de l'Union Européenne a augmenté parce qu'elle ne cherche plus sa fortune par le *soft power* uniquement.

Aujourd'hui, l'Europe peut avoir davantage à offrir aux États-Unis, mais l'Europe a-t-elle ce qu'il faut pour traiter avec les États-Unis sur un pied d'égalité dans des discussions sur des sujets d'importance ? Tout d'abord, simplement parce que les deux régions dépendent l'une de l'autre ne signifie pas qu'elles dépendent de façon égale l'une de l'autre. L'Union Européenne est de nombreuses façons plus vulnérable que les États-Unis. Elle possède trop peu de ressources naturelles et les pays qui lui fournissent les ressources nécessaires sont souvent sous le contrôle de régimes autoritaires instables. De plus, la dépendance mutuelle ne signifie pas qu'il n'existe pas de différences d'opinions sur la stratégie ou sur l'approche aux problèmes. Ces différences existent et fournissent de la matière à des conflits. Elles proviennent d'expériences historiques différentes, mais elles sont aussi causées par l'asymétrie de la puissance, du fait que l'Amérique insiste sur un rôle dominant dans les affaires mondiales et aux insuffisances européennes en politique de sécurité.

Alors que l'influence de l'Europe se fit sentir dans la gestion de la crise économique globale, demandant que Washington fasse suite aux demandes de nouvelles régulations et de réformes structurelles, les controverses sur le partage des obligations en politique de sécurité continuent. Avec la réintégration de la France dans les structures militaires de l'OTAN, la controverse sur une composante militaire européenne, soit indépendante en nature soit liée à l'OTAN (avec les soupçons britanniques des initiatives européennes en la matière), devrait maintenant être réglée. Cela permettra de continuer le développement de la PESD, dans la mesure où l'Europe peut acquérir la capacité politique de s'affirmer nécessaire pour assurer sa position dans un système international de plus en plus complexe. Elle aura pour cela besoin de la coopération des États-Unis : « L'Europe doit faire en sorte que l'Amérique demeure engagée envers l'Europe³¹ ». Les États-Unis ont besoin d'un partenaire qui est capable d'agir de lui-même. Cela entraîne aussi la demande déplaisante que les Européens fassent une contribution appropriée au partage des obligations et surtout que l'UE soit capable de prendre des décisions et d'agir. Ce n'est qu'alors qu'il sera possible de donner une signification réelle à la conclusion tirée dans la Stratégie européenne de sécurité de 2003, où il fut observé que « les relations transatlantiques sont irremplaçables. Agissant ensemble, l'Union Européenne et les États-Unis peuvent être une force formidable pour le bien dans le monde³² ».

Notes

1. BIDEN, Joseph R., discours, 45^e Conférence de Munich sur la sécurité, 7 février 2009, www.securityconference.de/Joseph-R-Biden.234.0.html?&L=1.

2. BUSH, George H. W., « *Remarks to the citizens in Mainz, Federal Republic of Germany* », 31 mai 1989, www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=17085.

3. BIDEN, discours.

4. Cité dans l'*International Herald Tribune*, 22 janvier 2008.

5. BIERLING, Stephan, *Die Huckepack-Strategie: Europa muss die USA einspannen* (La stratégie de Huckepack : l'Europe doit contraindre les États-Unis), Hamburg : Edition Koerber-Stiftung, 2007, p. 22.

6. EUROSTAT, « *Warenhandel, nach den Weltweiten [sic] wichtigsten Händler [sic]* » (Trading sur matières premières après le vendeur principal mondial), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tet00018>.

7. Chiffres pour 2007 : EUROSTAT Comex, *Statistical regime 4/IMF (Dots), DG Trade* 10 septembre 2008. Le volume commercial de l'UE s'élevait à 442.567 millions € et celui des États-Unis à 446.625 millions €. Le surplus commercial de l'UE (y compris le secteur des services) s'élevait à 80 milliards €.

8. HAMILTON, Daniel S. et QUINLAN, Joseph P., *The Transatlantic Economy 2009: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Washington, DC : Brookings Institution, 2009, p. v. Les exportations américaines dans le secteur du service ont doublé entre 1997 et 2007 pour atteindre 180 milliards \$, alors que les exportations de l'UE aux États-Unis passaient de 62 milliards \$ (1997) à 154 milliards \$ (2007). *Id.*, p. ix, www.brookings.edu/Press/Books/2009/thetransatlanticeconomy2009.aspx.

9. Voir « Investment: Undermining the Relationship » et « Trade: Increased Investment Stimulates Trade », in *The German-American Partnership: Benchmarking Success*, Berlin : U.S. Diplomatic Mission to Germany, novembre 2008, pp. 8-9 et pp. 11-12, respectivement. www.buyusa.gov/germany/en/benchmarking2008.pdf.

10. HAMILTON et QUINLAN, *Transatlantic Economy*, 2009, pp. 20-21. L'ambassade américaine met le chiffre pendant la même période (2006) à un total de 800.000 emplois en Allemagne, voir <http://germany.usembassy.gov/benchmarks/employment/>.

11. HAMILTON et QUINLAN, *Transatlantic Economy*, p. 21.

12. Presque 19 milliards \$ en Europe et environ 30 milliards \$ aux États-Unis. *Id.*, p. x.

13. Malgré des points de vue différents, le sommet du printemps du 20 mars 2009 a abouti à l'accord de prendre une position commune à la réunion du G20 en avril de cette même année.

14. « Secrétaire d'État Hillary Clinton, *bezeichnet in Brüssel die EU als grosse Macht* » (... a qualifié l'Union Européenne à Bruxelles de grande puissance), *Neue Zürcher Zeitung*, 7-8 mars 2009.

15. Traité de Lisbonne, Art. 26 et 27.

16. RIFKIN, Jeremy, « The American Dream, der europäische Traum und die dritte europäische Revolution » (Le rêve américain, le rêve européen et la troisième révolution européenne) in *Die alte und die neue Welt: Transatlantische Gespräche* [Le vieux et le nouveau monde : Les discussions transatlantiques], SCHERER, Bernd M. et ARNOLD, eds., Göttingen : Wallstein Verlag, 2008, p. 25.

17. Conseil européen, « *A secure Europe in a better World: European Security Strategy* », Brussels : EU, 12 décembre 2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf.

18. Conseil européen, *Report on Implementation of the European Security Strategy—Providing Security in a Changing World*, Brussels, EU, 11 décembre 2008, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/en/esdp/104631.pdf.

19. Conseil européen, « *Declaration by the European Council on the Enhancement of the European Security and Defence Policy* », Presidency Conclusions, Annex 2, Brussels European Council, 11 et 12 décembre 2008, Appendix 2, www.eurunion.org/EurCounConclu-12-12-08.doc.

20. BISCOP, Sven, HOWORTH, Jolyon et GIEGERICH, Bastian, *Europe: A Time for Strategy*, Egmont Paper 27, Royal Institute for International Affairs, Ghent : Academia Press, janvier 2009, <http://aei.pitt.edu/10883/01/eg27.pdf>.

21. KAGAN, Robert, *Macht und Ohnmacht: Amerika und Europa in der neuen Weltordnung* (Puissance et impuissance : l'Amérique et l'Europe dans le nouvel ordre), Berlin : Siedler Verlag, 2003.

22. European Defense Agency—EDA, *An Initial Long-Term Vision for European Defense Capability and Capacity Needs*, Brussels : EDA, 3 octobre 2006, p. 29, www.eda.europa.eu/genercitem.aspx?ares=organisation&cid=146.

23. Council of the European Union, « Brussels European Council », annex 2, « Declaration by the European Council ». p. 16.

24. Par exemple, pendant l'opération EUFOR Althea.

25. HOWORTH, BISCOP et GIEGERICH, *Europe: A Time for Strategy*, p. 8.

26. Conseil européen, « *Rapport sur la mise en œuvre* », p. 2.

27. *Id.*, p. 12.

28. Voir, par exemple, *US National Intelligence Council, Global Trends 2025: A Transformed World*, NIC 2008-003, Washington, DC : GPO, novembre 2008, www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf; et *EU Institute for Security Studies, The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025*, Paris : EUISS, 2006, www.iss.europa.eu/uploads/media/NGP_01.pdf.

29. KRAUTHAMMER, Charles, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs* 70, no. 1, hiver 1990/91, pp. 23–33.

30. LAÏDI, Zaki, *The Normative Empire: The Unintended Consequences of European Power*, Garnet Policy Brief, 6 février 2008, www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/policy_briefs/Garnet_Policy_Brief_No6.pdf. Voir aussi ZIELONKA, Jan, « Europe as a Global Actor: Empire by Example? », *International Affairs* 84, no. 3, mai 2008, pp. 471–84 ; et HAUKKALA, Hiski, « The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighborhood Policy », *Europe-Asia Studies* 60, no. 9, novembre 2008, pp. 601–22.

31. BIERLING, *Huckepack-Strategie*.

32. European Council, « *A secure Europe in a better World* », p. 13.

Enseignement civil des langues en Amérique : comment l'armée de l'Air, les établissements post-secondaire et les universités peuvent prospérer ensemble

COLONEL JOHN CONWAY (ER), USAF*

L'éducation supérieure est surtout un fournisseur à long terme de talent généraliste et spécialisé pour l'État et les autres secteurs. C'est un vivier, pas un robinet. Alors qu'il peut répondre rapidement aux besoins de l'État, sa force est dans le maintien « d'une constellation » de ressources.

– Nancy L. Ruther
Yale University

Le *Quadrennial Defense Review* – QDR de 2006 a été le premier à proposer que les planificateurs en matière de langues du *Department of Defense* – DOD se concentrent sur l'enseignement des langues étrangères avant que les candidats rejoignent les forces armées plutôt que de dépenser temps et ressources à les enseigner aux nouvelles recrues et aux réengagés, une proposition qui a trouvé un écho dans le QDR de 2010¹. Il apparaît que les deux derniers QDR cherchent à renforcer les capacités linguistiques du corps des officiers. La formation en langues étrangères avant le recrutement sous-entend presque toujours des cours au niveau post secondaire et universitaire. Cependant, un manque à la fois de direction et de compréhension de ce que le système d'éducation des langues peut fournir, continue de limiter les tentatives d'expansion de la formation linguistique pré-recrutement.

Nous ressentons encore les effets des changements dans l'enseignement des langues étrangères en Amérique qui se sont produits durant la première guerre

*Le colonel John Conway (ER), diplômé de l'University of Alabama (BA, MA), est un analyste en défense militaire à *Air Force Research Institute* à la base aérienne de Maxwell, Alabama. Il a servi comme officier de renseignements en charge d'importants projets au quartier général de l'*Air Intelligence Agency*, au *North American Aerospace Defense Command* et à la *National Security Agency*. Il fut officier du plus haut rang au quartier général de l'*Air Force Reserve Command* – AFRC à la base de Robins, Géorgie, et mena plusieurs missions aériennes et d'escadron, y compris une rotation avec le *11^e Direct Air Support Center* à la province de Pleiku au Vietnam. Il a aussi été à la tête du *Counterdrug Support Division*, au quartier général d'AFRC. Depuis sa retraite, le colonel Conway a été mentor en ingénierie et assistance technique au *U-2 Directorate* à la base de Robins et conseiller civil pour le *Gordon Regional Security Operations Center* à Fort Gordon, Géorgie, après le 11 septembre 2001. Il écrit fréquemment pour *Air & Space Power Journal* et *Air University's The Wright Staff*.

mondiale. Les décennies avant cette guerre ont vu de nombreuses inscriptions aux cours de langues étrangères, dans les lycées et les universités, reflétant le passé d'immigration du pays². L'étude de l'allemand avait acquis un statut de *prestige* et les écoles publiques américaines adoptaient le modèle d'enseignement de l'Allemagne. Nombreux étaient ceux qui considéraient l'allemand comme la langue de la personne *éduquée* ; de ce fait, il consistait à près de 24 pour cent de l'enseignement des langues étrangères dans les lycées publics en 1915³. Seule l'étude traditionnelle du latin montrait un nombre d'inscriptions plus important, 37,3 pour cent. En outre, un tiers de toutes les universités américaines demandaient que les postulants aient étudié l'allemand ou le français pendant deux ou trois ans, et 85 pour cent demandaient que les étudiants potentiels passent un examen de maîtrise d'une langue étrangère avant d'être acceptés⁴.

À l'entrée en guerre des États-Unis en 1917, l'allemand disparut pratiquement de tous les programmes de lycée dans la vague de sentiments anti-allemands qui submergea le pays, en conséquence, moins de 3 pour cent des étudiants étudièrent une langue étrangère⁵. Les inscriptions en français et en espagnol augmentèrent, mais aucune langue n'atteint le nombre dont l'allemand avait bénéficié auparavant. Le latin resta fort, mais le déclin de l'allemand influença les étudiants à ne prendre aucune langue étrangère⁶. Avec l'allemand marginalisé, le français devint la nouvelle langue de prestige, choisie par ceux qui voulaient acquérir une éducation post-secondaire. Cette tendance devint codifiée dans la voie préparatoire à l'université comme une obligation pour l'accès à l'éducation supérieure, à l'exclusion virtuelle de la voie professionnelle. De ce fait, les inscriptions en langues étrangères qui étaient presque universelles dans tout le système éducatif américain continuèrent à décliner dans les décennies qui suivirent la première guerre mondiale⁸.

Une tendance plus dangereuse émergea : en 1920, vingt-deux états avaient interdit l'enseignement de langues étrangères, certains interdisant cet enseignement avant le niveau de la classe de quatrième⁹. Soutenant cette xénophobie linguistique, alimentée initialement par des sentiments anti-allemands pendant la première guerre mondiale, était la conviction que les citoyens ne pouvaient ni comprendre ni apprécier les idéaux américains s'ils ne l'apprenaient pas en anglais. L'enseignement des langues étrangères devint donc « anti-américain » et « anti-patriotique¹⁰ ». Apprendre une autre langue exposait les étudiants à d'autres cultures et divisait ainsi leur loyauté, comme l'exprimait une loi du Nebraska de cette époque : « permettre aux enfants d'étrangers qui ont émigré ici d'être enseignés dès l'enfance dans la langue du pays de leurs parents signifiait les élever avec cette langue

comme langue maternelle. Cela les éduquerait de telle façon qu'ils penseraient toujours dans cette langue et, en conséquence, leur inculquerait naturellement des idées et des sentiments étrangers à l'intérêt de ce pays¹¹ ».

Il ne fallut pas moins d'un jugement de la Cour suprême en 1923 pour invalider ces lois¹². Le mal était cependant déjà fait. L'enseignement de langues étrangères dans les classes élémentaires disparut pratiquement pendant les quatre décennies suivantes ; l'enseignement initial en langues fut relégué aux lycées et la montée de l'isolationnisme en Amérique garda l'étude des langues étrangères suspecte au patriotisme de l'époque¹³.

Ce pays avait donc tronqué un des principes fondamentaux de la théorie de l'enseignement des langues : maîtriser une langue étrangère prend beaucoup de temps et doit commencer de bonne heure. En 1940, un rapport national sur ce que les lycées devraient enseigner recommandait d'éliminer les langues étrangères, parmi d'autres sujets, parce que le programme « excessivement académique » des lycées causait l'échec scolaire de trop d'élèves¹⁴.

Cette façon de penser continue aujourd'hui. La loi *No Child Left Behind* de 2001 met l'accent sur une évaluation des élèves en lecture et en mathématiques à l'exclusion de nombreux autres sujets, y compris les langues étrangères¹⁵. Les participants à une audience du sous-comité du sénat sur la stratégie fédérale en matière de langues étrangères ont critiqué la loi, notant que de tels tests standardisés entravaient l'ajout de l'enseignement des langues étrangères au programme. « Les langues étrangères sont ignorées à cause de *No Child Left Behind* », l'un d'entre eux a déclaré carrément¹⁶. Une étude récente par le *Center for Applied Linguistics* a rapporté que cette législation avait affecté de façon négative environ un tiers des écoles élémentaires et secondaires publiques ayant des programmes de langues, ajoutant qu'elle avait détourné des ressources de l'instruction des langues étrangères vers des cours *qui comptaient* en mathématiques et en lecture¹⁷.

L'étude des langues comme une séquence

Pourquoi l'armée de l'Air devrait-elle s'intéresser aux cours de langues étrangères des écoles élémentaires et des lycées ? Une étude effectuée en 2002 montre que l'enseignement des langues étrangères au niveau de l'école élémentaire est le « point de départ d'une séquence » de l'étude d'une seconde langue dans pratiquement n'importe quel pays. Les États-Unis essaient de produire des étudiants compétents en langues étrangères dans la période chimériquement courte de deux à quatre ans de lycée ou de deux à quatre semestres dans un établissement post-

secondaire¹⁸. L'auteur de l'étude se fait l'écho de ce que beaucoup d'autres linguistes proposent : devenir compétent dans une seconde langue demande une longue période d'étude. En bref, plus on commence tôt, mieux cela vaut. L'ancien chef de cabinet de la Maison Blanche et ancien directeur de la *Central Intelligence Agency* – CIA, actuellement secrétaire à la Défense Leon Panetta, a décrit notre système actuel d'enseignement des langues étrangères comme « discontinu » avec un « dérapage considérable » dans l'étude des langues entre le lycée et les études post-secondaire¹⁹. En 2000, l'année la plus récente pour laquelle des données d'inscriptions aux cours de langues dans les écoles secondaires sont disponibles, environ 5,9 millions d'étudiants suivirent des cours de langue à l'école secondaire²⁰. Deux ans plus tard, près de 1,4 million d'étudiants seulement les prenaient au niveau post-secondaire²¹.

Le fait que de nombreux lycéens ne continuent pas leurs études peut expliquer une partie de cette différence. L'inscription en 2006 de 1,57 million d'étudiants du post-secondaire seulement inscrits aux cours de langues (parmi plus de 17 millions d'étudiants post-secondaire dans tout le pays) suggère cependant une apathie continue de la part des étudiants, des établissements post-secondaire ou des deux²². La plupart des universités ne demandent pas de langues étrangères pour leurs diplômes ; en fait, de nombreux programmes de doctorat ne demandent aucune langue, encore moins la maîtrise de deux langues pour obtenir un diplôme²³. Des institutions de quatre ans d'enseignement qui ont répondu au sondage de *Modern Language Association* – MLA en 2006, 7,8 pour cent ont indiqué ne pas enseigner de langue du tout²⁴.

En outre, la plupart des étudiants en langue, dans le cycle de quatre ans des établissements post-secondaire débouchant sur le diplôme *Bachelor*, s'inscrivent au niveau d'introduction (première et deuxième année) et moins de 20 pour cent vont plus loin²⁵. Étant donné le gouffre dans l'étude des langues existant entre le lycée et les établissements post-secondaire ainsi que le manque d'étudiants en langue allant au-delà des quatre semestres de base de l'université, il est tristement évident que l'enseignement des langues aux établissements post-secondaire n'offre pas de solution facile aux besoins de l'armée de l'Air.

Une brève évaluation quantitative de l'enseignement des langues

L'enseignement des langues au niveau des établissements post-secondaire prépare-t-il les individus à répondre aux besoins des forces armées ? Une corrélation existe-t-elle entre les heures de classe et le résultat des tests du DOD ? D'un côté, certains universitaires indiquent qu'aucune formule ne peut déterminer de façon précise le temps nécessaire pour atteindre certains niveaux de maîtrise d'une langue étrangère du

fait de la nature non quantifiable de l'aptitude et de la motivation. D'un autre côté, d'autres autorités linguistiques ont essayé de quantifier la corrélation susmentionnée.

L'*International Language Roundtable* – ILR définit un niveau d'écoute/lecture de 1/1 comme « maîtrise élémentaire ». Dans la catégorie écoute, le niveau 1 indique la compréhension de phrases qui satisfont aux besoins de base de survie, de courtoisie et de voyage. Une note de 1 en lecture indique une compréhension suffisante pour lire des phrases simples connexes²⁶. L'*International Center for Language Studies* calcule que 150 heures d'enseignement en classe peuvent produire une note de 1/1 dans les langues romanes et germaniques, considérées comme les plus faciles à maîtriser²⁷. À l'autre extrémité, l'arabe, le mandarin, le japonais et le coréen, parmi les langues les plus difficiles à apprendre pour les anglophones, demandent plus de deux fois ce nombre (350), l'équivalent de presque huit semestres d'enseignement universitaire²⁸, en supposant que quatre semestres de cours universitaire représentent l'équivalent de 180 heures de cours. Dans la plupart des établissements post-secondaire et des universités, huit semestres seraient certainement suffisants pour classer l'étudiant comme ayant un « *minor* » dans la langue. Voir sur le tableau 1 la façon dont l'ILR répartit les heures requises pour les différents niveaux de maîtrise. Noter que tout niveau supérieur à 3 demande l'immersion dans le pays de la langue. En d'autres termes, l'enseignement en classe n'amènera l'étudiant que jusqu'à un certain point de la connaissance d'une langue.

Tableau 1. Nombre d'heures de classe nécessaire à la maîtrise d'une langue par difficulté de la langue

Niveaux ILR de S/L/Ra 0 :	S/L/R 1	S/L/R 2	S/L/R 3	S/L/R 4
Langues romanes et germaniques (Français, espagnol, portugais, italien, roumain, allemand, afrikaans, danois, hollandais, norvégien, suédois)	150 heures	400 heures	650 heures	b
Arabe, chinois mandarin, japonais, coréen	350 heures	1,100 heures	2,200 heures	b
Tous les autres^c (comme langues de l'Europe de l'Est, d'Afrique et d'Asie)	250 heures	600 heures	1,100 heures	b

Adapté de « Heures de classes nécessaires pour atteindre les niveaux de maîtrise par difficulté de langue », *International Center for Language Studies*, Washington, DC, www.icls.com/FLD/ILRlevels.htm.

Note: Atteindre ces objectifs suppose que l'étudiant complètera cinq heures de classe avec un minimum de deux à trois heures de préparation par classe.

Ce tableau montre une adaptation des niveaux attendus de maîtrise orale pour les différentes durées d'enseignement suivant l'*US State Department's Foreign Service Institute* est prévu pour satisfaire aux besoins des étudiants du secteur privé.

Ces équations varient légèrement : le *Foreign Service Institute* estime que les étudiants auront besoin de 575–600 heures de cours dans les langues romanes pour atteindre le niveau 3/3. Voir O'CONNELL, Mary Ellen et NORWOOD, Janet L., eds., *International Education and Foreign Languages: Keys to Securing America's Future*, Washington, DC : National Academies Press, 2007, p. 45. Pour les langues les plus difficiles (chinois, arabe, etc.), le *Foreign Service Institute* demande que ses étudiants passent la deuxième année de leur cours de 88 semaines dans le pays cible.

^a S = expression orale, L = compréhension auditive, R = compétence en lecture

^b En général, l'enseignement en classe ne peut pas atteindre le niveau 4 parce qu'une telle maîtrise demande l'utilisation extensive de la langue dans le pays de la langue.

^c Heures de classe approximatives pour l'indonésien et le malais : S/R-1 = 200 ; S/R-2 = 500 ; S/R-3 = 900

Comme en outre l'enseignement post-secondaire des langues se passe normalement à une allure relativement lente et n'est pas aussi intense et concentré sur l'objectif que les classes du *Defense Language Institute* – DLI ou du *Foreign Service Institute*, les étudiants devraient peut-être assister à plus d'heures de classe pour obtenir le même résultat au *Defense Language Proficiency Test*²⁹. D'après un entretien avec le directeur temporaire du DLI en 2005, les étudiants en langue française de l'Institut « finissent un manuel de français typique du niveau post-secondaire en six semaines environ³⁰ ». Finalement, le nombre d'heures consacrées à l'atteinte de la maîtrise de la langue augmente de façon exponentielle, pas linéaire, un fait qui affecte substantiellement ceux qui désirent augmenter leurs connaissances d'une langue, mais n'ont qu'un temps limité pour l'étudier. L'acquisition du langage de base demande un temps considérable et l'étude à un niveau plus élevé, créant un problème dans tout environnement de travail de l'armée de l'Air qui n'est pas lié directement à la maîtrise d'une langue. Par exemple, le personnel médical qui participe au programme de langues de l'*International Health Service* devra prendre de plus en plus de temps de son travail clinique (et des exigences d'éducation permanente de la profession médicale) pour avoir une meilleure note au *Defense Language Proficiency Test*. Un tel problème de gestion du temps pourrait forcer un soldat de l'armée de l'Air à choisir entre ses responsabilités professionnelles et l'amélioration de ses connaissances linguistiques.

Produire des officiers maîtrisant des langues étrangères

Comme les QDR de 2006 et 2010 l'indiquent, les forces armées devraient mettre l'accent sur la formation linguistique pré-recrutement pour satisfaire à la plupart de ses besoins au lieu de compter sur l'étude des langues post-recrutement³¹. La nature intensive de la formation pendant la première année de la carrière d'un officier avec *Undergraduate Pilot Training*, *Undergraduate Navigator Training* et un nombre d'autres cours techniques entrave sérieusement la formation linguistique après être devenu officier.

Il faut aussi traiter d'un problème plus vaste. Avec peu d'exceptions, les officiers de ligne de l'armée de l'Air américaine sont devenus officiers en suivant l'une de trois filières distinctes : l'*US Air Force Academy* – USAFA, l'*Officer Training School* –OTS, et l'*Air Force Reserve Officer Training Corps* – AFROTC. Bien que chacune produise quelques officiers avec des capacités linguistiques, chacune a ses propres désavantages quant aux langues.

Étant donné le nombre limité de diplômés de l'USFA chaque année, seuls quelques uns auront un « *major* » (matière principale) ou un « *minor* » (matière secondaire) en langue étrangère. En outre, bien que les écoles aient augmenté ce qu'elles offraient en matière de langues, elles ne peuvent pas égaler le nombre offert sur les campus civils des États-Unis (environ 219 en 2006³²).

À ce jour, l'OTS n'accepte que des « *majors* » techniques, ingénieurs, biologistes et spécialités similaires, de telle façon que ceux dont le « *major* » est une langue et qui attendent d'avoir leur diplôme pour devenir officier, ne peuvent pas suivre cette filière³³. Les locuteurs natifs candidats à l'OTS sont plus souvent le produit de la chance que d'un recrutement ciblé ; de ce fait, un petit nombre d'individus locuteurs natifs deviennent officiers de l'armée de l'Air par la filière de l'OTS.

Les universités américaines représentent donc le *vivier* le plus important d'étude de langues étrangères dans le pays. Les opportunités pour ceux qui se spécialisent dans les langues, et reçoivent une bourse d'AFROTC, ont beaucoup augmenté récemment, un nombre impressionnant d'étudiants pourraient mériter cette bourse³⁴. En outre, les cadets du ROTC de niveau supérieur profitent d'une clause dans le *National Defense Authorization Act* de 2009 qui autorise un bonus pour ceux qui suivent des cours dans un nombre de langues étrangères, même si leurs études n'aboutissent pas à un diplôme³⁵. L'armée de l'Air prévoit que le nombre de participants au programme va presque atteindre 1.000 personnes durant l'année scolaire 2010-2011³⁶.

Cependant, comme indiqué ci-dessus, le système américain d'éducation a ses propres problèmes pour fournir ce dont l'armée de l'Air a besoin : près de la moitié des universités américaines, avec des détachements d'AFROTC, offrent seulement le français, l'allemand et l'espagnol, les *grands trois*, et 15 pour cent de ces campus n'ont pas de programme de langue du tout³⁷. Si l'armée de l'Air désire vraiment un enseignement pré-recrutement dans le reste des langues du monde, il lui faudra soit placer des détachements d'AFROTC dans les institutions civiles qui les offrent ou demander des changements dans le programme là où se trouve l'AFROTC³⁸.

La Section 529 de la *Public Law* 111-288, qui transforme en loi l'Acte d'autorisation de la Défense nationale pour l'exercice 2010, va plus loin avec ce concept, autorisant le secrétaire de la Défense à « établir des centres d'enseignement de langues dans des universités accréditées, des écoles militaires supérieures ou dans d'autres établissements similaires d'éducation supérieure » pour accélérer « les connaissances de base dans des langues cruciales et stratégiques ». Elle auto-

rise un programme important d'enseignement des langues lié aux universités et disponible à tous les membres civils et militaires du DOD. La loi porte une attention particulière sur l'incorporation de ces programmes dans le ROTC³⁹. Bien qu'il soit trop tôt pour déterminer les résultats de la loi, elle souligne le rôle important que les établissements post-secondaire et les universités joueront dans l'enseignement des langues.

Cependant, malgré une pression générale pour la création de cours dans les *Less Commonly Taught Language* – LCTL au profit des cadets d'AFROTC, l'écart entre les objectifs linguistiques des établissements académiques et des forces armées est impressionnant. Le concept de la connaissance pour la connaissance départage les universités du DLI, et même de l'USAFA, dans la mesure où les universités ne sont pas mandées de produire deux douzaines de personnes qui parlent le dari en six mois. Dans les universités, il est suffisant d'explorer le dari en tant que langue. Les établissements post-secondaire et les universités ne sont pas obligés de créer des linguistes en urdu au niveau 3/3, offrant des cours dans la langue urdu presque par hasard et supposant qu'ils *devraient* les offrir plutôt qu'être dans l'*obligation* de le faire.

Même si les établissements post-secondaire offrent des cours de langues, ils doivent faire face au problème permanent de leur financement. D'après Gilbert Merckx, PhD, vice-recteur des affaires internationales de Duke University, l'édifice linguistique des établissements post-secondaire américains est « assez impressionnant bien que fragile ». Il pense que de nombreux cours LCTL pourraient « disparaître » s'ils ne sont pas soutenus par des fonds fédéraux⁴⁰.

En outre, les forces armées mettent maintenant l'accent sur le fait de parler une autre langue au lieu d'un niveau lecture/écoute seulement⁴¹. Une forte obligation de parler une langue étrangère va cependant à l'encontre de l'approche traditionnelle universitaire sur l'étude des langues qui met l'accent sur la grammaire et la littérature, surtout dans les cours fondamentaux. C'est un fait que certaines écoles offrent des cours de conversation, mais ils ont lieu plus tard dans le processus universitaire et exploitent les capacités acquises en grammaire et en vocabulaire. On trouve cette approche dans tous les établissements académiques : une forte concentration littéraire dans les langues étrangères au lieu d'un groupe de cours flexibles, orientés sur l'étudiant⁴².

Certains voient cette situation comme un conflit entre l'approche « instrumentale », utilisée par les « écoles indépendantes de langues » pour satisfaire aux besoins de leurs étudiants, et l'approche « constitutive » du département des langues étrangères des établissements post-secondaire et des universités qui se

concentrent sur la relation entre les traditions littéraires et culturelles, les structures cognitives et les connaissances culturelles⁴³. Un livre blanc du MLA publié en 2009 met encore plus l'accent sur l'approche constitutive : « la langue et la littérature doivent demeurer au cœur de ce que font les départements d'anglais et de langues autres que l'anglais... Il faut mettre l'accent sur le rôle de la littérature... L'étude des langues doit être une partie intégrale de l'étude de la littérature⁴⁴ ». Bien que cette approche traditionnelle demeure dans la meilleure tradition des arts libéraux, un comité MLA traite du besoin de développer des classes en traduction et interprétation, citant une forte « demande non satisfaite⁴⁵ ».

Le congrès a recommandé de cibler les subventions de langue et de culture pour le ROTC vers les plus grandes « écoles nourricières, particulièrement les cinq écoles militaires les plus importantes », pour développer des programmes dans les langues critiques⁴⁶. Cependant ces cinq écoles, Citadel, Virginia Military Institute, North Georgia College and State University, Norwich University, et Texas A&M University, ont des listes diverses de langues offertes au-delà des *grands trois*, des cours d'arabe et de chinois étant les plus communs. Le Virginia Military Institute et Texas A&M offrent les classes les plus avancées, mais toutes les cinq institutions suivent la même approche centrée sur la littérature qui caractérise l'étude des langues au niveau post-secondaire⁴⁷.

Un facteur déterminant quant à la différence entre l'approche académique et l'approche dirigée dans l'enseignement des langues est l'allure relativement lente de la première et l'intensité de la seconde. Le DLI produit des linguistes en arabe en approximativement un an, l'équivalent de quatre ans dans un établissement post-secondaire avec vacances d'été ou peut-être une immersion outre-mer. De nombreux experts linguistiques pensent que seule une langue prise comme sujet principal d'étude post-secondaire peut produire un linguiste adéquat⁴⁸.

Finalement, les étudiants qui se spécialisent dans les langues ne semblent pas être intéressés à devenir des officiers de l'armée de l'Air. Il n'y a pas d'*Air Force Specialty Code* d'officier pour linguistes, traducteurs et autres et aucune vraie opportunité n'existe pour les encourager à rejoindre l'armée de l'Air. L'AFROTC ne demande à l'heure actuelle aucune langue étrangère pour devenir officier, et les officiers ont peu d'occasions d'utiliser leurs connaissances des langues quand ils débentent leurs carrières⁴⁹.

Inscriptions pour les langues

Les inscriptions pour les langues continuent d'augmenter dans les établissements post-secondaire offrant deux et quatre années d'éducation, jusqu'à presque 13 pour cent entre 2002 et 2006 (tableau 2). Les chiffres bruts pour 2006 (1,58 million d'étudiants inscrits) représentent une croissance réelle de 260 pour cent par rapport aux inscriptions de 1960 (608.749). Cependant, les chiffres de 2006 représentent uniquement 8,9 pour cent des inscriptions universitaires totales de 17,65 millions. Ce taux représente environ la moitié du taux de 1960 de 16,1 pour cent⁵⁰.

Tableau 2. Inscriptions en classes de langue à l'automne 2002 et 2006 dans des institutions américaines d'éducation supérieure (langues par ordre décroissant pour les totaux de 2006)

	2002	2006	% Change
Espagnol	746,267	822,985	10.3
Français	201,979	206,426	2.2
Allemand	91,100	94,264	3.5
Langue des signes américaine	60,781	78,829	29.7
Italien	63,899	78,368	22.6
Japonais	52,238	66,605	27.5
Chinois	34,153	51,582	51.0
Latin	29,841	32,191	7.9
Russe	23,921	24,845	3.9
Arabe	10,584	23,974	126.5
Grec, ancien	20,376	22,849	12.1
Hébreu, biblique	14,183	14,140	-0.3
Portugais	8,385	10,267	22.4
Hébreu, moderne	8,619	9,612	11.5
Coréen	5,211	7,145	37.1
Autres langues	25,716	33,728	31.2
Total	1,397,253	1,577,810	12.9

Réimprimé. FURMAN, Nelly, GOLDBERG, David et LUSIN, Natalia, *Enrollments in Languages other than English in United States Institutions of Higher Education, Fall 2006*, New York : Modern Language Association, 13 novembre 2007, p. 13, table 1a, www.mla.org/pdf/06enrollmentsurvey_final.pdf.

L'espagnol, la langue la plus enseignée dans les universités depuis 1970 se targue de 822.985 étudiants en 2006, éclipsant les inscriptions totales de toutes les autres langues combinées (environ 755.000), une tendance qui persiste depuis 1995. Le français est au deuxième rang, bien loin derrière l'espagnol (206.426) et l'allemand troisième (94.264). Il est surprenant que la quatrième langue la plus

enseignée dans les établissements post-secondaire et les universités américains, avec 78.829 inscriptions, soit la langue des signes américaine. Ces quatre composent 76 pour cent de toutes les inscriptions en cours de langue dans les établissements post-secondaire et les universités en 2006. L'espagnol, l'allemand et le français sont considérés comme abondants dans l'armée de l'Air bien que l'on puisse établir la nécessité du français dans la zone de responsabilité du Commandement africain. La langue des signes américaine n'a aucune utilité militaire pratique⁵¹.

Des explications et avertissements sur les totaux de ce tableau sont nécessaires. Ces données reflètent les chiffres bruts et n'indiquent pas si les étudiants prennent plus d'une classe de langue à la fois, ce qui ferait baisser le total général. Si on exclut les établissements post-secondaire de deux ans des données, les classes d'introduction aux langues comptent pour plus de 78 pour cent de ces inscriptions (environ 915.000), avec les classes avancées composant les 22 pour cent restant (environ 255.000), pour un rapport de 7 : 2⁵².

En outre, ces données n'identifient pas le nombre de cours de conversation, présumés appartenir à la catégorie des classes avancées. Comme 198.598 inscriptions dans les classes avancées sont en espagnol, français et allemand (198.598 d'un total de 255.105 inscriptions avancées, presque 78 pour cent), il semblerait que les établissements post-secondaire et les universités enseignent relativement peu d'autres langues au-delà du niveau de l'introduction aux langues⁵³.

On peut remarquer cependant une tendance à la hausse des étudiants obtenant des diplômes dans d'autres langues. D'après les données d'obtention de diplômes assemblées par le *National Center for Education Statistics Centre*, les établissements post-secondaire et les universités américains ont accordé 17.866 diplômes de « *bachelor* » en langue et littérature étrangère en 2007-2008, presque 72 pour cent en espagnol (9.278), français (2.432) et allemand (1.085)⁵⁴. Cela laisse un groupe substantiel de 5.071 étudiants avec un diplôme de « *bachelor* » dans d'autres langues (y compris 289 en chinois et 57 en arabe), représentant peut-être une excellente source de recrutement⁵⁵.

La montée des langues les moins communément enseignées (*Less Commonly Taught Languages – LCTL*)

À part l'hébreu biblique, les inscriptions dans le reste des 15 langues les plus importantes montrent une croissance soutenue et il est heureux que l'armée de l'Air ait besoin de la plupart d'entre elles. Parmi ces langues, l'arabe (moderne standard) et le chinois (mandarin) ont enregistré la plus grande augmentation

d'inscriptions (126 pour cent et 51 pour cent respectivement) depuis 2002 dans le nombre d'institutions offrant ces cours⁵⁶.

Ces deux langues tombent dans le groupe linguistique souvent appelé LCTL. Bien que le sens de la phrase « langues les moins communément enseignées » semble évident, le concept lui-même demande clarification. En réalité, LCTL comprend toutes les langues en dehors des *grands trois*. Certaines, comme l'igbo, sont utilisées par de petits groupes de population. La plupart des autres souffrent du manque de cours disponibles dans le milieu académique, quelque chose de particulièrement vrai pour les langues africaines comme le hausa et le yoruba, ainsi que les langues de la côte du Pacifique comme le malais et l'indonésien⁵⁷.

L'enseignement de ces langues et de nombreuses autres LCTL est disponible, mais généralement uniquement dans les plus grandes universités. Certaines ont des centres officiels pour ces langues. Les classes sont en général petites et dans certains cas ne sont pas enseignées par des membres permanents de la faculté, mais par des locuteurs natifs des pays où ces langues sont parlées, étant aux États-Unis avec une bourse Fulbright. Les universités peuvent typiquement offrir des cours dans une LCTL une année et pas la suivante ; les manuels peuvent ne pas être disponibles et la qualité de l'enseignement peut considérablement varier⁵⁸. Bien que normalement jugées difficiles à apprendre, les LCTL couvrent toute la gamme des langues qui ne sont pas plus difficiles que le français ou l'espagnol (des langues comme le portugais et le swahili) à extrêmement difficile (chinois, japonais, coréen et arabe⁵⁹). Il n'est pas surprenant que l'armée de l'Air et les autres armes souhaitent fortement attirer de nombreux LCTL du vivier des universités.

Une « théorie de la demande sociale » de l'enseignement des langues

En Amérique on ne perçoit pas vraiment le manque de personnes qui parlent des langues étrangères, mais plutôt le manque de *demandes* pour les langues étrangères, une opinion décrite comme un « modèle de la demande sociale ». Un tel modèle implique un fossé entre les besoins (dans ce cas des experts linguistiques dans de nombreuses, quoique moins communément enseignées, langues) et le produit réel (des étudiants se spécialisant en espagnol, français et allemand, tous nombreux dans l'armée de l'Air comme mentionné auparavant⁶⁰). Pour décrire le modèle de la demande sociale de façon exacte, ses disciples montrent la nécessité d'informations détaillées sur les besoins ; c'est-à-dire que si vous ne savez

pas exactement ce que vous voulez, vous ne pouvez pas le demander. De ce fait, en l'absence d'une demande spécifique, vous n'obtenez que ce qui est disponible.

Malgré une étude dans tout le DOD des besoins en langues, peu a émergé montrant clairement une demande de langues spécifiques qui doivent être offertes par les universités. L'augmentation substantielle des inscriptions en arabe et en chinois dans les établissements post-secondaire, comme mentionné ci-dessus, est encourageante, mais l'intérêt dans l'arabe semble provenir des événements du 11 septembre 2001 et de l'activité militaire en Irak. L'augmentation des inscriptions en chinois peut provenir de la réalisation que la Chine va devenir un concurrent presque à égalité avec les États-Unis dans les décennies à venir ou, peut-être, d'une seconde génération de Chinois-Américains qui cherchent une meilleure compréhension et une plus grande appréciation de son héritage ethnique. Ces raisons semblent être une explication bien plus vraisemblable que l'appel du secrétariat de la Défense. D'un autre côté, l'augmentation substantielle et simultanée du nombre d'étudiants prenant la langue des signes américaine, et avec presque la même intensité, ne cadre avec aucune de ces tendances. À moins que, et jusqu'à ce qu'un lien clair existe entre les besoins spécifiques en langues du DOD et le vivier de langues que sont les établissements post-secondaire et les universités américains, les deux suivront des chemins divergents, ne se rencontrant que par hasard.

La solution « établissement post-secondaire »

Parmi les consommateurs les plus voraces de talent brut en Amérique, les entraîneurs de football américain dans les établissements post-secondaire prévoient leurs besoins – un défenseur ici, un tireur là – des années avant le recrutement du joueur potentiel, sélectionnent les mieux qualifiés dans les rangs des lycées et les poursuivent avec un zèle qui va souvent à l'encontre du bon sens et des règles de la *National Collegiate Athletic Association*. Il n'est pas surprenant que ces maîtres-recruteurs trouvent souvent des talents prouvés, l'accent est sur le mot *prouvés*, dans les rangs des établissements post-secondaire. Bien que ces joueurs n'aient pas la possibilité de jouer pendant une période de quatre ans, ils ont deux ans d'expérience de plus que les élèves de terminale du lycée et les entraîneurs peuvent les sélectionner soigneusement pour satisfaire un besoin spécifique. Si les entraîneurs de football américain des établissements post-secondaire peuvent recruter les meilleurs joueurs dans ces établissements de deux ans d'enseignement, les gestionnaires de langues de l'armée de l'Air et de l'AFROTC peuvent recruter les meilleurs étudiants en langue.

Les établissements post-secondaire ont enregistré une forte croissance en cours de langues pendant la dernière décennie, particulièrement en chinois, arabe et japonais⁶¹. Il est entendu que deux ans de classe ne procurent pas la maîtrise, en particulier dans les langues plus difficiles comme l'arabe et le chinois, mais c'est un début. De façon plus importante, ces inscriptions montrent l'intérêt et l'intention de l'étudiant. Une simple recherche en ligne peut identifier les établissements post-secondaire qui intéressent le DOD, beaucoup sont situés près des communautés de locuteurs natifs qui alimentent le système scolaire. Ce n'est pas une coïncidence, par exemple, que la plupart des établissements qui enseignent le chinois mandarin se trouvent sur la côte ouest des États-Unis.

Il faut noter cependant qu'étant donné le petit nombre d'étudiants et la rareté des enseignants, il n'y a pas de continuité des cours spécifiques dans les établissements post-secondaire. Les cours disponibles peuvent cependant offrir une façon pratique et économique d'identifier les linguistes potentiels possédant les capacités et aptitudes nécessaires, réduisant ainsi le temps et les frais de formation. Par exemple, l'armée de l'Air pourrait recruter des diplômés venant d'établissements post-secondaire de deux ans ayant quatre semestres d'une langue désirée et les intégrer dans son programme de ROTC d'un établissement post-secondaire de quatre ans pour qu'ils finissent leurs études avec une langue comme matière principale. Il est clair que c'est une chose que les recruteurs de l'armée de l'Air ainsi que les « entraîneurs » des détachements d'AFROTC devraient faire.

Observations finales

Le *Foreign Language Center* du DLI produit de façon routinière des linguistes compétents dans des langues difficiles, mais on ne peut s'attendre à ce qu'il fournisse des linguistes pour toutes les langues, pour toutes les armes et tout le temps. L'enseignement civil des langues en Amérique peut servir de source supplémentaire de linguistes talentueux pour l'armée de l'Air et les autres armes.

L'AFROTC fait déjà des progrès dans les programmes de langues étrangères dans la mesure où il recrute et rémunère ceux qui se spécialisent dans des langues spécifiques. Parce que ce n'est pas une approche proactive entre l'AFROTC et les départements de langues dans les établissements post-secondaire et les universités, il existe un manque de concentration au niveau administratif universitaire.

Le processus du DOD pour déterminer ses besoins linguistiques demeure incomplet et ce qui est disponible manque d'une granularité spécifique à chaque arme. Ce vide a amené l'armée de l'Air à conclure qu'elle avait peu de besoins en

langues spécifiques, mais cela peut s'avérer incorrect car l'armée de l'Air est en retard quant à l'importance accordée aux langues. Cette attitude ignore aussi la nature combinée des opérations militaires modernes ainsi que l'envoi de plus de 10.000 soldats de l'armée de l'Air dans des stages d'entraînement expéditionnaire interarmes chaque année, essentiellement des affectations de « troupes au sol » avec leurs camarades de l'armée de Terre et des Marines. Si nous combattons aux côtés des soldats de l'armée de Terre et des Marines qui apprécient la formation linguistique, ne devrions-nous pas l'apprécier nous aussi ? Et la demande croissante de parler une langue, pas seulement la lire et la comprendre ? Comment allons-nous former et tester cette capacité ?

Finalement, à la lumière de l'accent mis actuellement sur la formation linguistique préalable au recrutement, que ferons-nous de tous ces officiers qui ont des capacités linguistiques nouvellement acquises et très fragiles ? Reconnaissons-nous leur travail avec un bonus pour la maîtrise d'une langue étrangère ? Avons-nous des affectations qui bénéficient de ces capacités ? À un niveau beaucoup plus pratique, reconnaissons-nous leurs capacités linguistiques et les soutenons-nous dans leur carrière ?

Où allons-nous à partir d'ici ? Recommandations

Bien que les recommandations suivantes pour l'amélioration des capacités linguistiques de l'armée de l'Air en utilisant les établissements post-secondaire et les universités américains s'appliquent à notre arme, elles sont également valables pour les autres armes et le DOD.

L'armée de l'Air devrait d'abord éliminer son embargo sur les spécialistes non techniques, permettant aux diplômés universitaires spécialisés en langues d'entrer en OTS. De nombreux étudiants diplômés d'université ne choisissent une carrière militaire qu'après avoir testé le marché civil. D'après une étude faite pour le MLA, travailler pour l'État ne semble pas être une « catégorie d'emploi » dans un sondage national de diplômés universitaires dont le premier diplôme de « Bachelor » est dans une langue étrangère. Bien qu'il puisse être enterré dans les 6,3 pour cent indiqués sous « autres occupations », le travail pour l'État, y compris dans les forces armées, ne semble pas être la carrière de choix de la plus grande majorité des diplômés de langues⁶². Si l'interdiction de spécialisations non techniques semble violer la politique d'OTS, l'armée de l'Air devrait considérer l'acquisition de la maîtrise d'une langue étrangère comme une spécialisation « technique ».

Poursuivant cette même idée, les capacités en langues critiques doivent devenir une priorité de recrutement. Même en face de ce désir « nouveau » pour une maîtrise linguistique chez les officiers, un grand besoin de spécialistes linguistiques dans la troupe est aussi important⁶³. Bien que cet aspect du problème soit en dehors du cadre de cet article, recruter pour ce groupe doit aussi devenir une priorité.

À la suite du succès de l'armée de Terre dans ce domaine, le Service de recrutement de l'armée de l'Air devrait explorer les nombreuses communautés en Amérique qui parlent une langue étrangère pour cibler ceux qui parlent des langues spécifiques⁶⁴. Un outil facile et précis, la carte des langues MLA, indique précisément les endroits ayant des recrues potentielles⁶⁵. Les recruteurs doivent être cependant avisés que la plupart de ces « personnes parlant une langue du fait de leurs origines » auront besoin de formation supplémentaire pour devenir efficaces militairement.

L'armée de l'Air devrait être en tête de la mise en œuvre de la nouvelle loi, établissant des centres de recherche linguistique dans les établissements post-secondaire et les universités. En choisissant des sites appropriés, elle devrait considérer des établissements post-secondaire qui accueillent des détachements d'AFROTC et ceux près de bases aériennes. L'armée de l'Air, en outre, pourrait bâtir sur les programmes des centres de langues critiques qui existent dans de nombreux établissements post-secondaire pour satisfaire ses besoins linguistiques. Par exemple, Texas A & M University, l'une des cinq « universités militaires » soulignées dans une étude du congrès et dans le QDR de 2010, a non seulement un excellent corps de cadets, mais aussi un corps enseignant et une population étudiante importante et très diverse. Sa capacité de croissance et de diversité se prête à une telle entreprise.

Nous devrions aussi utiliser la théorie du modèle de la demande sociale pour discuter le développement du programme avec les départements de langues des établissements post-secondaire et des universités, soulignant le besoin d'offrir plus de cours d'introduction à la conversation à tous les cadets d'AFROTC comme méthode d'encouragement de l'enseignement des langues dans tout le corps. Pour ajouter un effet de levier, les détachements d'AFROTC devraient faire équipe avec les autres programmes de ROTC sur campus pour présenter une déclaration combinée de besoins pour des cours de langues spécifiques.

Au niveau du lycée, nous devrions encourager les cadets de ROTC junior de l'armée de l'Air (AFJROTC) de s'inscrire dans les programmes de langue disponibles, une action qui ne coûterait rien à l'armée de l'Air, aiderait à accroître la

séquence de l'enseignement des langues jusqu'au niveau du lycée, à augmenter la « demande » de cours de langues dans l'éducation secondaire (pas une mauvaise chose) et à aider à inculquer un sens de la nature « globale » de l'armée de l'Air chez les cadets de l'AFJROTC. Ces programmes de lycée pourraient aussi promouvoir la concurrence pour des bourses de langues pour le ROTC senior sur une base plus large d'étudiants. D'autres stimulants au sein d'AFJROTC pourraient inclure des compétitions de langue entre les écoles (similaires aux compétitions d'exercices militaires) et l'attribution de rubans aux étudiants ayant des notes exceptionnelles en langue étrangère⁶⁶. Étant donné la gamme étroite des langues offertes dans la plupart des lycées américains, l'inscription dans n'importe quelle langue, même le latin, serait un plus.

Pour finir cette séquence, l'armée de l'Air devrait encourager ses professionnels de langues qui désirent enseigner à devenir des instructeurs d'AFJROTC, ou, mieux encore, de retourner à l'école et de devenir des professeurs de langue dans le programme du DOD « *Troops to Teachers* ». Pour montrer l'utilité militaire des langues, nous devrions encourager les plus expérimentés à devenir des mentors et des modèles de comportement. Finalement, mais extrêmement important, nous ne pouvons pas permettre que l'emphase actuelle du DOD et de l'armée de l'Air sur l'enseignement des langues étrangères disparaisse étant donné que cela c'est produit maintes fois auparavant.

Par définition, maîtriser une langue est une longue séquence qu'il est préférable de commencer tôt et de poursuivre sans arrêt pendant tout le système d'enseignement, un fait particulièrement vrai des langues plus difficiles, pour les étudiants occidentaux, que le DOD désire. Il faut que le vivier des langues continue de fournir.

Notes

1. *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, DC : Department of Defense, 6 février 2006, p. 17, www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf ; et *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, DC : Department of Defense, février 2010, p. 54, www.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf.

2. SIMON, Paul, *The Tongue-Tied American: Confronting the Foreign Language Crisis*, New York : Continuum Press, 1980, p. 3. M. Simon est un ancien sénateur américain. Voir aussi HERMAN, Deborah M., « Our Patriotic Duty: Insights from Professional History, 1890–1920 », in *The Future of Foreign Language Education in the United States*, ed. OSBORN, Terry A., Westport, CT : Bergin and Garvey, 2002, p. 12, table 1.1, « Public High School Students Studying Foreign Language ». En 1900 « au moins 600.000 élèves d'écoles élémentaires [recevaient] une partie de leur enseignement en allemand ». « Timeline: The Bilingual Education Controversy », in *School: The Story of American Public Education*, 2001, Public Broadcasting System, www.pbs.org/kcet/publicschool/roots_in_history/bilingual_timeline2.html.

3. DRAPER, Jamie B. et HICKS, June H., *Foreign Language Enrollments in Public Secondary Schools, Fall 2000*, American Council on the Teaching of Foreign Languages, US Department of Education Grant no. PO17A000017-01, mai 2002, p. 5, table 1, www.actfl.org/files/public/Enroll2000.pdf. Bien que 73 pour cent

des lycéens étudiaient une langue étrangère en 1915, ce taux était tombé à 43,8 pour cent en 2000. En 1915 l'espagnol comptait seulement pour 2,7 pour cent des inscriptions totales dans les lycées, un taux qui passerait à 30,2 pour cent en 2000. *Id.*, pp. 1et 5.

4. SIMON, *Tongue-Tied American*, p. 3.

5. Iowa eut l'honneur douteux d'être le premier État à interdire de parler l'allemand en public : dans les églises, dans les trains et même au téléphone. Voir HERMAN, « *Our Patriotic Duty* », p. 11.

6. *Id.*, p. 12.

7. *Id.*, p. 17.

8. Les inscriptions atteignirent leur nadir en 1948 (21,7 pour cent) mais ont vu depuis une augmentation lente mais régulière. DRAPER et HICKS, *Foreign Language Enrollments*, p. 5, table 1.

9. « Cette interdiction ne s'appliqua pas aux langues anciennes ou mortes : latin, grec, hébreu ». MERTZ, Elizabeth, *Language and Mind: A Whorfian Folk Theory in United States Language Law*, Sociolinguistics Working Paper no. 93, Austin, TX : Southwest Educational Development Laboratory, juillet 1982, <http://ccat.sas.upenn.edu/~haroldfs/540/theory/mertz1.html>.

10. HERMAN, « *Our Patriotic Duty* », p. 12.

11. *An Act Related to the Teaching of Foreign Languages in the State of Nebraska*, 9 avril 1919, cité dans Meyer v. State of Nebraska, 262 US 390, 1923, décidé le 4 juin 1923, juge Oliver Wendell Holmes, dissident.

12. Même alors, la décision du tribunal était basée sur le 14e amendement « Aucun État... ne privera une personne de sa vie, de sa liberté ou de sa propriété sans procédure équitable » plutôt que sur le 1e amendement (liberté de parole, etc.). Ironiquement, un sondage du ministère de l'Éducation des États-Unis en 2000 a montré zéro élève des 7e et 8e « *grades* » au Nebraska inscrit dans un cours de langue étrangère, par rapport à une moyenne nationale de 14,69 pour cent. Le même sondage montrait cependant que le Nebraska était en tête des états dans le pourcentage de lycéens inscrits dans des cours de langue (78,49 pour cent). DRAPER et HICKS, *Foreign Language Enrollments*, p. 6, table 2.

13. De nombreuses études dans les années 1920 avaient conclu que l'éducation bilingue était préjudiciable aux enfants. La plupart de ces études ciblaient les enfants les moins avantagés socio-économiquement, les testant dans leur langue la plus faible, l'anglais. Voir SCHIFFMAN, Harold F., *Linguistic Culture and Language Policy*, London : Routledge, 1996, p. 315.

14. CLIFFORD, Ray, PhD, chancellor, Defense Language Institute, Foreign Language Center, remarques au National Briefing on Language and National Security, National Press Club, Washington, DC, 16 janvier 2002, www.nflc.org/policy_and_strategy/language_and_national_security/nflc_briefing_january_2002/full_transcript.

15. CAMPBELL, James, « The Fixes 'No Child' Needs », *Baltimore Sun*, 6 décembre 2006, http://articles.baltimoresun.com/2009-12-06/news/0912070036_1_minority-students-state-takeover-yearly-progress.

16. « Impediments to U.S. Push on Languages », *Inside Higher Ed*, 26 janvier 2007, www.insidehighered.com/news/2007/01/26/languages. Le *Baltimore Sun* a rapporté un sondage effectué par le *Center on Education Policy* qui a indiqué que « 71 pour cent des 15.000 districts scolaires du pays avaient réduit les heures de cours... des autres sujets [y compris les langues étrangères] pour donner plus de temps aux mathématiques et à la lecture », CAMPBELL, « *Fixes 'No Child' Needs* ».

17. RHODES, Nancy C. et PUFAHL, Ingrid, *Foreign Language Teaching in U.S. Schools: Results of a National Survey*, Washington, DC : Center for Applied Linguistics, novembre 2009, « *Executive Summary* », p. 6, www.cal.org/flsurvey.

18. HERMAN, « *Our Patriotic Duty* », p. 18.

19. PANETTA, Leon E., « *L'enseignement des langues étrangères : si c'est un scandale au XXe siècle, qu'est-ce que ce sera au XXIe siècle ?* » Stanford University Conference Paper, n.d., p. 5, www.stanford.edu/dept/lc/language/about/conferencepapers/panettapaper.pdf.

20. DRAPER et HICKS, *Foreign Language Enrollments*, p. 6, table 2.

21. FURMAN, Nelly, GOLDBERG, David et LUSIN, Natalia, *Enrollments in Languages other than English in United States Institutions of Higher Education, Fall 2006*, New York : Modern Language Association, 13 novembre 2007, p.13, tables 1a et 1b, www.mla.org/pdf/06enrollmentsurvey_final.pdf. Ces chiffres représentent toutes les langues modernes et comprennent le latin et l'ancien grec.

22. *Id.*

23. MLA Ad Hoc Committee on Foreign Languages, *Foreign Languages and Higher Education: New Structures for a Changed World*, New York : Modern Language Association, mai 2007, p.5, www.mla.org/foreign_languages_an.

24. FURMAN, GOLDBERG et LUSIN, *Enrollments in Languages other than English*, p. 2. En outre, 9,1 pour cent des établissements post-secondaire de deux ans n'offraient aucun cours de langue étrangère. *Id.*

25. PANETTA, « *Foreign Language Education* », p. 5 ; FURMAN, GOLDBERG et LUSIN, *Enrollments in Languages other than English*, p. 4.

26. « *Interagency Language Roundtable (ILR) Proficiency Levels* », www.icls.com/FLD/ILR.pdf.

27. International Center for Language Studies, « *Classroom Hours to Achieve Proficiency Levels by Language Difficulty* », International Center for Language Studies, Washington, DC, www.icls.com/FLD/ILRlevels.htm. En général ces niveaux d'ILR mesurent le niveau de maîtrise par le test de maîtrise en langue de la Défense.

28. MALONE, Margaret E. et al., « *Attaining Higher Levels of Proficiency: Challenges for Foreign Language Education in the United States* », Washington, DC : Center for Applied Linguistics, 2005, www.cal.org/resources/digest/attain.html.

29. D'après un entretien avec le commandant du DLI, « les diplômés d'un cours d'espagnol de six mois au DLI parleront normalement mieux qu'un étudiant ayant pris l'espagnol comme matière principale et diplômé d'un établissement post-secondaire de quatre ans ». KILBRIDE, Tim, « *Language Emerges as Element of National Security* », American Forces Press Service, 31 mars 2009, www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=53726.

30. McINTIRE PETERS, Katherine, « *At a Loss for Words* », *Government Executive*, 15 juin 2005, www.govexec.com/features/0605-15/0605-15s3.htm.

31. *Quadrennial Defense Review Report*, 2006, p. 79, « Nous continuerons notre emphase sur l'amélioration des capacités des officiers généralistes pendant la formation pré-recrutement », *Quadrennial Defense Review Report*, 2010, p. 54.

32. FURMAN, GOLDBERG et LUSIN, *Enrollments in Languages other than English*, p. 5. En plus des 15 principales langues indiquées au tableau, le MLA a rapporté 204 langues les moins communément enseignées offertes dans les universités américaines.

33. OTS peut ajouter ou soustraire du groupe démographique parmi lequel il choisit, basé sur les besoins de l'armée de l'Air.

34. Voir « *In-College Scholarships* », US Air Force ROTC, www.afrotc.com/scholarships/in-college/foreign-language-majors/.

35. « *Foreign Language Incentive Pay For Precommissioning Programs* », 37 USC, chap. 5, sec. 316a.

36. « *Air Force Officials Developing Cross-Culturally Competent Officer* », Air Force News Service, 11 décembre 2009, www.af.mil/news/story.asp?id=123181940.

37. Briefing, AFROTC, sujet : *In Contact—Incorporating Language Training and Cultural/Regional Education into Officer Force Development Plans*, août 2005, diapositive : « *Military-Affiliated Collegiate Foreign Language Programs* ». Ceci est un problème dans tout le DOD comme pour l'armée de l'Air. Le sous-secrétaire d'État à la Défense, Michael Dominguez remarque que 1.321 universités ont des détachements de ROTC (toutes les armes) et que parmi elles 1.148 ont un programme de langue étrangère. Il indique cependant que la grande majorité n'enseigne que rarement autre chose que l'espagnol, le français et l'allemand ; moins de 40 pour cent enseignent le chinois ou l'arabe ; et moins de 10 pour cent enseignent le farsi. Bien qu'une amélioration des pourcentages ait été rapportée par les écoles affiliées à l'AFROTC en 2005, ils sont quand même faibles considérant les besoins de l'armée de l'Air. Le sénat : *Statement of the Honorable Michael L. Dominguez, Principal Deputy Under Secretary of Defense (Personnel and Readiness), before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Subcommittee on Oversight of Government Management, the Federal Workforce, and the District of Columbia*, « *Lost in Translation: A Review of the Federal Government's Efforts to Develop a Foreign Language Strategy* », 110th Cong., 1st sess., 25 janvier 2007, pp 8-9, http://hsgac.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=Files.View&FileStore_id=7ce18437-63be-44ea-8f56-87ebbbdc186d.

38. Le Centre de l'université du Minnesota pour la recherche avancée sur l'acquisition du langage est une excellente ressource pour déterminer où les langues sont enseignées et un bon point de départ pour faire des

recherches sur la question. *Center for Advanced Research on Language Acquisition* – CARLA, University of Minnesota, <http://carla.umn.edu>. Pour des détails sur les écoles et ce qui est offert en matière de langue, voir aussi une liste de 15 centres nationaux de ressources en langues étrangères, « *Foreign Language Resource Centers* », Michigan State University, <http://nflrc.msu.edu/index-1.php>.

39. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010*, Public Law 111-288, 111th Cong., 1st sess., 7 octobre 2009, sec. 529, pars. (a), (b) (4), http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_reports&docid=f:hr288.111.pdf.

40. MERKX, Gilbert, PhD, « *National Briefing on Language and National*

Security », remarques au National Press Club, Washington, DC, 16 janvier 2002, www.nflc.org/policy_and_strategy/language_and_national_security/nflc_briefing_january_2002/full_transcript.

41. Briefing, BULLS, Iris, sous-directeur, Defense Language Office, sujet : *Distance Learning: Preparing the 21st Century Total Force*, 15 mars 2007. Cette observation était basée sur les observations préliminaires du sondage sur les besoins en langues des commandants combattants.

42. CANDLER, Gaylord George, « Linguistic Diglossia and Parochialism in American Public Administration: The Missing Half of Guerreiro Ramos's *Redução Sociológica* », *Administrative Theory and Praxis* 28, no. 4, 2006, p. 553.

43. MLA Ad Hoc Committee on Foreign Languages, *Foreign Languages and Higher Education*, p. 2.

44. Modern Language Association, *Report to the Teagle Foundation on the Undergraduate Major in Language and Literature*, New York : Modern Language Association, février 2009, pp. 3 et 6, www.mla.org/pdf/2008_mla_whitepaper.pdf.

45. MLA Ad Hoc Committee on Foreign Languages, *Foreign Languages and Higher Education*, p. 9.

46. Le congrès : *Building Language Skills and Cultural Competencies in the Military: DOD's Challenge in Today's Educational Environment, Report of the US House of Representatives, Committee on Armed Services, Subcommittee on Oversight and Investigations*, 110th Cong., 2nd sess., novembre 2008, Committee Print pp. 110-12 et pp. 36-37, <http://armedservices.house.gov/pdfs/Reports/LanguageCultureReportNov08.pdf>.

47. Voir « *Department of European and Classical Languages and Cultures* », Texas A&M University, <http://euro.tamu.edu/> ; « *Modern Languages and Cultures* », Virginia Military Institute, www.vmi.edu/show.aspx?tid=37083&id=100 ;

« *Undergraduate Programs* », Norwich University, www.norwich.edu/academics/undergrad.html ; « *Majors and Minors* », Citadel, www.citadel.edu/main/academics/majorsminors.html ; et « *Academic Majors* », North Georgia College and State University, www.ngcsu.edu/LandingPages/Default.aspx?id=4373.

48. van REIGERSBERG, Stephanie, « *National Briefing on Language and National Security* », remarques au National Press Club, Washington, DC, 16 janvier 2002, www.nflc.org/policy_and_strategy/language_and_national_security/nflc_briefing_january_2002/full_transcript. Et pourtant, un rapport MLA de 2008 a observé que même les « étudiants se spécialisant en langue obtiennent leur diplôme d'un établissement post-secondaire de quatre ans avec un faible niveau de maîtrise linguistique très décevant ». MLA Ad Hoc Committee on Foreign Languages, *Foreign Languages and Higher Education*, p. 7. Everette Jordan du secrétariat de la Défense va plus loin, croyant que même un étudiant se spécialisant en langues a besoin de trois ou quatre années supplémentaires pour obtenir le niveau d'expérience nécessaire à son travail. JORDAN, Everette, « *National Briefing on Language and National Security* », remarques au National Press Club, Washington, DC, 16 janvier 2002, www.nflc.org/policy_and_strategy/language_and_national_security/nflc_briefing_january_2002/full_transcript.

49. Briefing, Air Force Manpower and Personnel Center, Randolph AFB, TX, spring 2005, sujet : *Intelligence Careers*, diapositive : « *Save Languages for a Second Tour* ».

50. FURMAN, GOLDBERG, et LUSIN, *Enrollments in Languages other than English*, p. 18, table 4.

51. Les cours de langue des signes américaine a vu une ascension météorique, de moins de 0,1 pour cent des inscriptions totales en 1990 à 5 pour cent en 2006. FURMAN, GOLDBERG et LUSIN, *Enrollments in Languages other than English*, p. 3. Dans le cadre de cet article, nous devons ignorer cette langue parce qu'elle n'a probablement aucune application en dehors des États-Unis. Selon la Bibliothèque des ressources pour les

sourds, il n'existe aucune langue des signes universelle. Voir NAKAMURA, Karen, « *About American Sign Language* », Deaf Resource Library, www.deaflibrary.org/asl.html.

52. FURMAN, GOLDBERG et LUSIN, *Enrollments in Languages other than English*, p. 21, table 7b.

53. Pour l'arabe, le taux introduction/avancé est de 7:1; pour le chinois 7:2. Ces taux sont curieusement élevés mais le coréen les dépasse à 3:1. *Id.*

54. « Tableau 308. Diplômes dans les langues et la littérature étrangères modernes par des institutions octroyant des diplômes, par niveau de diplôme et sexe de l'étudiant : années choisies 1949–1950 jusqu'à 2007–2008 », *Digest of Education Statistics, 2009*, National Center for Education Statistics, http://nces.ed.gov/programs/digest/d09/tables/dt09_308.asp?referrer=list ; et « Tableau 309. Diplômes en français, allemand, italien et espagnol conférés par des institutions octroyant des diplômes, par niveau de diplôme : années choisies, 1949–1950 jusqu'à 2007–2008 », *id.* La même année, les universités ont aussi octroyé 2.650 « *master's degrees* » (1.522 dans les grands trois) et 773 doctorats (346 dans les grands trois). Voir tableaux 308 et 309.

55. « Tableau 310. Diplômes en arabe, chinois, coréen et russe octroyés par des institutions octroyant des diplômes, par niveau de diplôme: 1969–1970 jusqu'à 2007–2008 », *Digest of Education Statistics, 2009*, National Center for Education Statistics, http://nces.ed.gov/programs/digest/d09/tables/dt09_310.asp?referrer=list.

56. Quatre cent soixante-six institutions offraient l'arabe en 2006, par rapport à 264 en 2002. Six cent soixante et une offraient le chinois en 2006, par rapport à 543 en 2002. FURMAN, GOLDBERG et LUSIN, *Enrollments in Languages other than English*, p. 3.

57. REAGAN, Timothy, « Toward a Political Economy of the Less Commonly Taught Languages in American Public Schools », in *The Future of Foreign Language Education in the United States*, p. 125. Reagan a créé une hiérarchie des LCTL basée non sur des facteurs linguistiques mais sur la probabilité qu'elles seront enseignées dans les écoles publiques. Elles comprennent ce qui suit :

Niveau 1: Langues communément enseignées (français, allemand, espagnol)

Niveau 2: LCTL les plus communément enseignées (arabe, chinois, japonais et russe)

Niveau 3: LTCL rarement enseignées (portugais, italien, norvégien, etc.)

Niveau 4: LCTL Jamais/Pratiquement jamais enseignées (toutes les langues africaines ; la plupart des langues asiatiques et océaniques)

Niveau 5: Non-langages (langue des signes américaine, esperanto)

Voir *id.*, pp. 130–32.

58. *Id.*, p. 131.

59. « *Less Commonly Taught Languages* », Department of Classical and Modern Languages and Literatures, Texas Tech University, www.depts.ttu.edu/classic_modern/undrgrad/lctl/lctl.php.

60. O'CONNELL, Mary Ellen et NORWOOD, Janet L., eds., *International Education and Foreign Languages: Keys to Securing America's Future*, Washington, DC : National Academies Press, 2007, p. 37. Les auteurs tendent à se concentrer sur les postes d'enseignement vacants à l'exclusion de toute application militaire réelle.

61. FURMAN, GOLDBERG et LUSIN, *Enrollments in Languages other than English*, p. 16, table 2b. En 1980, un cinquième des établissements post-secondaire n'offraient aucun cours de langue étrangère. SIMON, *Tongue-Tied American*, p. 3.

62. Modern Language Association, *Report to the Teagle Foundation*, p. 32. L'armée de l'Air aurait peut-être intérêt à recruter dans les écoles élémentaires et secondaires où de nombreux titulaires d'un diplôme de langue (environ 25 pour cent) sont employés. Le même sondage identifie 2,2 pour cent des titulaires d'un diplôme de « *Bachelor* » en langue étrangère comme employés dans « la préparation et le service des aliments ». *Id.* van REIGERSBERG, Stephanie du département d'État a peut-être mis le doigt sur la raison pour laquelle plus de diplômés en langue ne travaillent pas pour l'État, encore moins pour les forces armées : l'argent. « La connaissance d'une langue n'est pas récompensée financièrement du tout », affirme-t-elle. « Comment allez-vous convaincre des gens qui peuvent travailler dans un environnement de banque internationale de travailler pour l'État si l'État veut en faire des GS-9 ? » van REIGERSBERG, « *National Briefing on Language and National Security* ».

63. *Nouveau* est un terme relatif. On peut tracer une demande pour des capacités linguistiques chez des officiers depuis presque 50 ans. « *Officer Foreign Language Study* », un rapport du quartier général de l'USAF/

AFPDP de novembre 1962 cite une lettre du 24 août 1961 sur la formation linguistique des officiers annonçant comme objectif que « tous les officiers de l'armée de l'Air maîtrisent au moins une langue étrangère », p. 21.

64. Depuis 2003 l'armée de Terre a recruté activement des locuteurs natifs (principalement d'arabe) par le biais de son *09L Interpreter/Translator Program*. D'après McGINN, Gail, l'autorité principale du DOD en matières linguistiques, c'est un « programme particulièrement réussi ». Le congrès : *Statement of Mrs. Gail H. McGinn, Deputy Under Secretary of Defense for Plans and the Department of Defense Senior Language Authority, before the House Armed Services Committee, Subcommittee on Oversight and Investigations*, 110th Cong., 2nd sess., 10 septembre 2008, www.dod.gov/dodgc/olc/docs/testMcGinn080910.pdf. D'après sa dernière déclaration de position, l'armée de Terre a l'intention d'étendre ce programme au-delà de la zone de responsabilité de *Central Command* dans *Pacific Command* et *Africa Command*. « Army Culture and Foreign Language Strategy (ACFLS) », *2010 Army Posture Statement*, [https://secureweb2.hqda.pentagon.mil/vdas_armyposturestatement/2010/information_papers/Army_Culture_and_Foreign_Language_Strategy_\(ACFLS\).asp](https://secureweb2.hqda.pentagon.mil/vdas_armyposturestatement/2010/information_papers/Army_Culture_and_Foreign_Language_Strategy_(ACFLS).asp).

65. « *The Modern Language Association Language Map: A Map of Languages in the United States* », Modern Language Association, www.mla.org/map_main.

66. La compétition linguistique annuelle « *Sensor Olympics* » de l'Agence de renseignements, surveillance et reconnaissance de l'armée de l'Air serait une excellente ressource pour établir un tel programme. Pour un examen du programme originel, « *Comfy Olympics* » par son innovateur, voir le général de division LARSON, Doyle E. (2S), USAF, « ESC Commander Starts Comfy Olympics », *Spokesman Magazine*, décembre 2004, http://findarticles.com/p/articles/mi_m0QUY/is_2004_Dec/ai_n15622859/?tag=content;col1. Pour une vue plus actuelle des données sur *Sensor Olympics*, voir la sous-lieutenant SCOTT, Karoline, « *Sensor Olympics XXIX Honors AF ISR Agency's Enlisted Airmen* », Air Force ISR Agency Public Affairs, 10 novembre 2008, www.afisr.af.mil/news/story.asp?id=123123472

La responsabilité de protéger

Six ans après

VINCENT A. AUGER*

Lors du Sommet mondial organisé en 2005 au siège des Nations Unies à New York, les dirigeants de la majeure partie des nations du monde réunis à cette occasion ont approuvé à l'unanimité un « document final (*Responsibility to Protect* – R2P) » qui, parmi de nombreuses dispositions, contenait trois paragraphes affirmant un « devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité² ». Cela signifiait, selon le résumé fourni par le département de l'Information des Nations Unies, que « tous les gouvernements admettent clairement et sans ambiguïté le devoir collectif de la communauté internationale de protéger³ ». Kofi Annan, le secrétaire général des Nations Unies, a salué cela comme un accomplissement « extrêmement précieux⁴ ». Un an après le Sommet mondial, Gareth Evans (ancien ministre australien des Affaires étrangères et l'un des plus fervents partisans de la R2P) remarquait que :

De tous points de vue, l'évolution, en seulement cinq ans, du concept de la responsabilité de protéger... vers ce qui peut maintenant être décrit comme une norme internationale largement acceptée (et ayant le potentiel d'évoluer vers une réglementation de droit international coutumier) est un fait extrêmement encourageant⁵.

Pourtant, tout en proclamant l'établissement de la R2P comme nouvelle norme, Evans observait que, dans le cas du Darfour, il faut encore que la norme produise un certain nombre d'actions internationales. En plus du Darfour, depuis la proclamation faite lors de la clôture du Sommet mondial de 2005, des cas de violence où un très large nombre de victimes en République Démocratique du Congo, en Somalie, au Myanmar, au Zimbabwe et au Kenya ont soulevé des questions quant à ce qu'apportait véritablement cette nouvelle norme pour sauver des vies.

*Vincent A. Auger, PhD de *Harvard University*, est professeur de sciences politiques à *Western Illinois University*. Il est l'auteur de plusieurs publications sur la politique étrangère des États-Unis, le Conseil de la sécurité nationale et le maintien de la paix internationale et des Nations Unies.

Rétrospectivement, peut-être que l'acceptation rapide de la R2P par la communauté internationale en 2005 a été trop belle pour être vraie. Après tout, le but de cette nouvelle norme était de fixer une limite importante à l'une des plus durables et largement acceptées normes internationales : les droits souverains des états et notamment la norme de non-ingérence/non-intervention dans les affaires intérieures de ces états. Pourtant, les dirigeants réunis à l'occasion du Sommet l'ont acceptée sans que cela ne suscite beaucoup de débats publics. Le fait que d'importants détails de la proposition originale concernant la R2P aient été retirés du document, lors de négociations de dernière minute qui eurent lieu en coulisses, aurait peut-être pu indiquer que le soutien soi-disant « clair et sans ambiguïté » à la nouvelle norme était en réalité moins fort que ne l'avaient prétendu ses partisans⁶. La place qu'occupe dans le document du Sommet mondial la discussion propre à la R2P (reléguée à la page 30 sur les 38 du document [à la page 33 sur les 41 de la version française officielle], aux paragraphes 138-140 sur les 178 paragraphes que comprend le document, et intercalée entre le langage stéréotypé sur le soutien à la démocratie et une discussion sur les droits des enfants) aurait pu constituer un autre indicateur quant au fait que les états membres n'ont pas vu la R2P comme étant la principale réussite du sommet, contrairement aux partisans de celle-ci.

L'échec de la R2P à répondre aux attentes de ses promoteurs est en partie dû aux « regrets de l'acheteur » ou aux réserves non exprimées des états qui n'avaient pas fait part de leurs objections à l'égard de la Déclaration du Sommet mondial. Pourtant, l'inefficacité dont la R2P a fait preuve jusqu'à présent reflète également la manière dont la norme a été promue et adoptée, ainsi que son contenu. Pour étudier cette affirmation, je discuterai le processus par lequel la R2P a été adoptée et la substance de la norme qui en a résulté, et je m'attèlerai par la suite à une analyse des principales difficultés qui affaiblissent actuellement la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, et des implications politiques de cette faiblesse.

La responsabilité de protéger : émergence et acceptation apparente

L'émergence du concept d'une « responsabilité de protéger » en tant que norme internationale a été discutée à plusieurs reprises ces dernières années⁷. En réaction aux cruelles atrocités et aux massacres de masse en Somalie, au Rwanda et en Bosnie au début des années 1990, les politologues et les juristes ont commencé à discuter de « l'intervention humanitaire » comme étant une nécessité face à la violence au sein des états. Aux Nations Unies, le secrétaire général Boutros Boutros-Ghali s'est interrogé sur le fait de savoir si les règles existantes au sujet de

la souveraineté étaient ou non appropriées pour les défis du monde de l'après-guerre froide. Francis Deng, son adjoint, a discuté du concept de « souveraineté en tant que responsabilité », ajoutant cette perspective à la discussion de plus en plus intense à la fin des années 1990⁸.

C'est au successeur de Boutros-Ghali, Kofi Annan, qu'est revenue la tâche de faire avancer les discussions pour redéfinir les normes autour de l'intervention. En juin 1998, Annan s'est interrogé sur le fait de savoir si « l'ancienne orthodoxie » de la souveraineté empêchait la communauté internationale d'envisager l'intervention dans des conflits internes graves : « La Charte protège la souveraineté des peuples. Elle n'a jamais été conçue comme une autorisation pour les états de piétiner les droits de l'homme et la dignité humaine. La souveraineté implique la responsabilité, pas uniquement le pouvoir⁹ ».

L'année suivante a vu émerger la crise, la guerre et l'intervention au Kosovo et au Timor oriental. Ces événements et les réactions confuses et hésitantes venant de toutes parts dans la communauté internationale, ont déterminé Annan à revenir à la nécessité d'une norme internationale nouvelle. L'ouverture de l'Assemblée générale étant prévue pour la mi-septembre 1999, Annan a décidé que ce forum extrêmement visible serait l'occasion d'un discours majeur sur le sujet. Il avait prévu, selon un proche conseiller, d'utiliser « la chaire de secrétaire général afin de changer le climat au sein du Conseil de sécurité¹⁰ ».

Dans son discours, Annan a ouvertement soulevé des questions fondamentales concernant les normes existantes basées sur la souveraineté et la non-intervention. Il a déclaré que « la souveraineté d'état, dans son acception la plus basique, est redéfinie par les forces de la globalisation et de la coopération internationale... l'état est actuellement largement conçu comme étant au service de son peuple et non vice versa ». Faisant référence aux précédents du Rwanda, du Kosovo et du Timor oriental, Annan a déclaré que chacun avait démontré soit « les conséquences de l'inaction face au crime de masse », soit « les conséquences de l'action en l'absence d'une unité totale du côté de la communauté internationale ». En réponse à cette situation, Annan a proposé de « développer une norme internationale en faveur de l'intervention afin de protéger les civils du massacre en masse¹¹ ». Un an plus tard, lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies, tenu en septembre 2000, Annan a une nouvelle fois défié les membres des Nations Unies à relever la question de l'intervention.

Le gouvernement canadien a répondu au défi lancé par Annan en constituant une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des

états (CIISE) afin de préparer des recommandations qui traiteraient le dilemme sur la protection des civils contre le massacre dans un système d'états souverains. Dirigée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, la CIISE a présenté, l'année suivante, un rapport qui tentait de changer la dynamique du débat en recadrant la question non comme un droit d'intervenir, mais comme la « responsabilité de protéger » les individus en danger¹². La CIISE a brièvement exposé les fondements juridiques et éthiques de la R2P, établissant ainsi que chaque état a la responsabilité première ; la responsabilité n'incombe à la communauté internationale que lorsqu'un état ne peut ou ne veut protéger ses citoyens. La Commission a identifié trois composantes de la responsabilité de protéger : la prévention, la réaction et la reconstruction. La responsabilité de réagir, la composante la plus controversée qui, dans des cas extrêmes, impliquerait l'emploi de la force sans l'accord de l'état cible, a été définie et limitée par des « critères décisifs » et des « principes de précaution ». Ceux-ci visaient à éviter que des états ne détournent le principe de la R2P pour permettre une intervention intéressée et à servir de « déclencheur » pour débiter le processus de réaction lorsque le seuil est dépassé. Tout en consacrant l'autorité première du Conseil de sécurité pour invoquer la responsabilité de protéger, la CIISE a laissé la possibilité ouverte pour le cas où le Conseil ne voudrait ou ne pourrait pas agir : ce sont alors les organisations régionales ou les coalitions entre des états volontaires qui pourront fournir une protection aux populations menacées.

Par un accident de l'histoire, le rapport de la CIISE a été publié peu de temps après les attaques du 11 septembre 2001, dont les conséquences ont totalement éclipsé tant le rapport que ses conclusions. Toutefois, la réactivation de la norme de la R2P a été le fait d'Annan qui, à la fin de l'année 2003, a constitué un groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. Evans a été nommé membre du groupe et le rapport qu'il a présenté en décembre 2004 mobilisait le langage et les recommandations de la CIISE sur la réaction devant la violence et l'atrocité de masse¹³. Annan a par la suite utilisé les recommandations du groupe pour réaffirmer l'importance qu'il y a à adopter la nouvelle norme de la responsabilité de protéger dans son rapport *Une liberté plus grande*, publié en mars 2005 comme document-cadre pour le Sommet mondial qui allait avoir lieu en septembre¹⁴.

Ce duo complexe entre Annan et les groupes « extérieurs » a donné une forte impulsion à l'adoption de la R2P et ils furent récompensés par l'inclusion de trois paragraphes approuvant la nouvelle norme dans le document final du Sommet. Cette acceptation a pourtant été accompagnée par de considérables modifications

des propositions de la CIISE. Aucun critère décisif n'a été inclus, les principes de précaution n'ont pas été discutés et la réforme proposée du Conseil de sécurité afin de lui permettre de répondre plus efficacement aux crises humanitaires a été omise. Néanmoins, les promoteurs de la R2P ont célébré l'adoption du document final comme étant un tournant qui comble un « vide normatif capital » et « le passage de la norme ferme de non-intervention à la nouvelle norme de la responsabilité de protéger s'est produit¹⁵ ».

La responsabilité de protéger : une consolidation incertaine

Malgré les grands espoirs exprimés immédiatement après l'adoption du texte de la responsabilité de protéger en 2005, la plupart des observateurs ont noté qu'il y a eu relativement peu de changements au regard de la pratique d'état. Les conflits dans la région du Darfour au Soudan ainsi que dans l'est de la République Démocratique du Congo (RDC) continuent à se consumer sans qu'un nouveau sentiment d'urgence ou de détermination ne résulte du document sur la R2P. Peu d'états manifestent de l'intérêt à l'idée de plonger dans le perpétuel enfer qu'est la Somalie. La répression interne au Zimbabwe, l'obstination du gouvernement du Myanmar face au désastre humanitaire provoqué par le cyclone Nargis et l'intense violence politique qui règne au Kenya ont suscité des dénonciations des plus sincères, mais très peu d'action. En expliquant cette réponse des plus classiques qu'a apportée la communauté internationale, nombre de partisans de la R2P décrivent l'absence de volonté politique des états qui ont approuvé la déclaration du Sommet mondial en 2005.

Tandis que les questions concernant les intérêts qui opposent des états et la faible volonté politique expliquent sans doute en partie les maigres résultats, les problèmes liés à la « responsabilité de protéger » en tant que nouvelle norme auraient besoin de plus de précision et de clarification. Plus précisément, trois types de problèmes nécessiteraient d'être étudiés : 1) la probabilité que le processus par lequel la responsabilité de protéger a été adopté lors du Sommet mondial de 2005 ait créé une fausse apparence de consensus autour de la norme ; 2) les formes de résistance à la norme utilisées par les états opposés ou sceptiques à l'égard de la nouvelle norme ; et 3) la « controverse sur le sens » apparue post-adoption et, d'une manière ironique, essentiellement parmi les partisans de la norme.

Un faux consensus ?

Nombre de partisans de la R2P partent de la prémisse que le document final du Sommet mondial de 2005 a représenté un consensus véritable parmi les états membres des Nations Unies et qu'il faut maintenant déterminer ces états à mettre en œuvre leurs convictions. Donald Steinberg a demandé aux partisans de la R2P de « faire avancer et consolider le consensus du Sommet mondial » en bâtissant des capacités et en institutionnalisant davantage la norme¹⁶. Dans un rapport de janvier 2009 adressé à l'Assemblée générale et concernant la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le secrétaire général Ban Ki-Moon a montré que « la tâche qui nous attend n'est pas de réinterpréter ou de renégocier les conclusions du Sommet mondial, mais de trouver des manières pour mettre en œuvre ses décisions d'une façon parfaitement fidèle et cohérente¹⁷ ».

Il convient néanmoins de s'interroger sur le fait de savoir si le document final du Sommet mondial de 2005 et les discussions ultérieures des Nations Unies ont véritablement représenté un consensus profond et absolu à l'égard de la responsabilité de protéger. Comme il a pu être souligné précédemment, les trois courts paragraphes relatifs à la R2P n'avaient pas véritablement une place essentielle dans le document. Le document équivalait également à une loi de portée générale, il contenait nombre de dispositions et d'engagements, allant de la lutte contre le terrorisme (11 paragraphes), à la nécessité d'une commission de consolidation de la paix (9 paragraphes) et au soutien aux droits de l'homme (13 paragraphes). Certains dirigeants peuvent avoir donné leur soutien au document parce qu'ils étaient en accord avec de nombreuses clauses, mais pas nécessairement avec les paragraphes concernant la R2P. S'ils ont véritablement examiné le texte de la R2P, ils ont peut-être remarqué que celui-ci était suffisamment vague pour ne pas les engager à une quelconque action spécifique, en réalité, l'accord n'engageait à rien. Il y avait peu de raisons de rejeter ouvertement le texte de la R2P (après tout, qui n'était pas contre le génocide, les crimes de guerre et la purification ethnique ?), mais le fait d'approuver le document final du sommet n'indiquait pas nécessairement un engagement profond à l'égard de la norme ou de sa mise en œuvre, ni même une compréhension claire de ce que la norme impliquait. En effet, la suppression de certains engagements spécifiques du texte du document pourrait être vue comme une indication quant à l'absence de véritable consensus.

Depuis le Sommet de 2005, les partisans de la norme mentionnent l'intégration de la référence à la R2P dans les résolutions des Nations Unies comme preuve supplémentaire d'un large consensus à l'égard du soutien à la responsabilité de

protéger. Plusieurs observateurs ont cité l'inclusion d'une référence à la responsabilité de protéger dans la résolution 1674 (28 avril 2006) du Conseil de sécurité sur la protection des civils dans des zones de combat armé. En septembre 2009, le secrétaire général Ban a félicité l'Assemblée générale pour avoir adopté par consensus « sa toute première résolution sur la responsabilité de protéger¹⁸ ».

Néanmoins, les partisans de la R2P s'efforcent de trouver les traces d'un large consensus dans ces documents. La résolution de l'Assemblée générale que le secrétaire général Ban a saluée en septembre 2009 n'avait que deux paragraphes, l'un notant le rapport de Ban sur la R2P et « le débat productif » à l'égard de ce document lors d'une session plénière spéciale en juillet, et l'autre déclarant que l'Assemblée générale « décide de continuer d'examiner la question de la responsabilité de protéger¹⁹ ». La résolution du Conseil de sécurité était légèrement plus substantielle, « réaffirmant » le langage du document final du Sommet dans une brève clause opérative parmi les vingt-huit. Il n'y avait, en aucun cas, d'actions fondées sur l'invocation de la doctrine de la responsabilité de protéger.

Les initiateurs de la norme, qui avaient œuvré pour l'émergence de la responsabilité de protéger, arrivèrent bien à changer les termes du débat concernant l'intervention et à insérer la référence à la R2P dans un nombre de plus en plus important de documents des Nations Unies. Pourtant, il est notable qu'il n'y a eu qu'un faible intérêt ou soutien actif à l'émergence de la norme de la part des gouvernements des principales puissances aux Nations Unies, notamment les États-Unis, la Chine et la Russie. Le fait que certains de ces états aient eu de fortes réserves concernant la norme est devenu évident au regard de la résistance dont ils ont fait preuve.

Formes de résistance à la norme

La résistance face à la responsabilité de protéger a souvent été indirecte, pour les mêmes raisons qu'aucun dirigeant n'a publiquement soulevé d'objections à l'égard du document final du Sommet, aucun état ne veut apparaître comme indifférent face aux crimes et atrocités de masse. Pourtant, cela n'a pas empêché que des actions viennent affaiblir la formulation originale de la norme et les termes de sa mise en œuvre. L'une de ces formes de résistance a été l'objection devant l'établissement des critères qui déclencherait une réaction de responsabilité de protéger. Les États-Unis, la Chine, l'Inde et la Russie se sont opposés à ces critères et le document final du Sommet mondial ne fait aucune mention de tels standards²⁰. D'une manière similaire, les États-Unis se sont opposés à toute mention

imposant aux membres des Nations Unies de réagir aux atrocités ; John Bolton, alors ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU écrivait : « nous n'acceptons pas que les Nations Unies dans leur ensemble, le Conseil de sécurité, ou des états individuellement aient l'obligation d'intervenir en vertu du droit international²¹ ». S'il était sans doute vrai que les autorités de l'administration Bush (et Bolton en particulier) ne montraient pas d'enthousiasme à l'idée de céder la liberté d'action américaine aux Nations Unies, l'arrivée de l'administration Obama ne semble pas avoir changé cet aspect de la position des États-Unis. Lors d'un discours tenu à l'Institut international pour la paix (*International Peace Institute*) à Vienne, en juin 2009, Susan E. Rice, la nouvelle représentante permanente des États-Unis auprès de l'ONU, a exprimé un fort soutien à l'égard de la R2P. Pourtant, si elle a fait plusieurs suggestions pour accroître la capacité de la communauté internationale de mettre en œuvre la norme, Rice n'a fait aucune mention de l'établissement de critères décisifs, de la mise à disposition de forces américaines pour soutenir l'action des Nations Unies ou de la réforme du Conseil de sécurité afin d'encourager une réaction plus sûre et plus systématique²².

Un autre moyen de résister au concept de R2P ou de le limiter a été de questionner la légitimité de la nouvelle norme, en particulier par rapport à des normes anciennes. C'est à cet argument qu'a fait appel le gouvernement chinois. Malgré les efforts d'Annan et d'autres pour délégitimer une interprétation stricte de la norme de la souveraineté d'état, celle-ci reste importante pour nombre d'états et peut être utilisée pour limiter et préciser la norme concurrente de la R2P. Lors de la session plénière de l'Assemblée générale, en juillet 2009, un délégué chinois a montré que « la communauté internationale peut accorder une assistance, mais la protection des citoyens dépend au final du gouvernement de l'état. Cela correspond au principe de la souveraineté d'état. Il ne faut pas affaiblir les principes de la souveraineté des états et de non-ingérence dans les affaires intérieures²² ». Plutôt que de présenter la R2P comme limitant l'exercice et les prérogatives de la souveraineté, le représentant chinois a clairement décrit la norme traditionnelle de souveraineté comme limitant l'application de la responsabilité de protéger.

Une troisième méthode de résistance à la nouvelle norme pourrait être l'obstination à suivre les procédures existantes au sein du système des Nations Unies, même s'il s'agit de ces procédures qui ont lamentablement échoué dans les cas du Rwanda, de la Bosnie et du Darfour. La question primordiale est ici le pouvoir de veto détenu par les membres permanents du Conseil de sécurité. La CIISE avait lancé l'idée que les cinq membres permanents du Conseil pourraient

adopter des règles informelles limitant la menace ou le recours au veto en cas d'urgences humanitaires²³. Comme on pouvait s'y attendre, les membres permanents soulèvent rarement cette question dans les discussions sur la R2P. Nombre d'états insistent également sur le fait que les Nations Unies constituent le seul forum ayant l'autorité légitime d'invoquer et d'agir selon la responsabilité de protéger, limitant la capacité des organisations régionales et des « coalitions de volonté » d'appliquer la R2P sans l'autorisation des Nations Unies.

Les controverses sur le sens

Il y a eu de nombreuses controverses sur ce que la responsabilité de protéger implique exactement et sur les situations dans lesquelles elle devrait être appliquée. Il y a là une double ironie : la plupart de ces débats apparaissent parmi les *partisans* de la R2P ; et la célérité avec laquelle elle a été acceptée et célébrée par ses promoteurs a desservi le processus beaucoup plus lent qui devait permettre de parvenir à un consensus sur la signification et sur les implications de la R2P, avant son adoption lors du Sommet mondial de 2005.

Les promoteurs de la responsabilité de protéger ont pris fait et cause pour une norme visant à traiter une situation relativement rare, l'assassinat à grande échelle de citoyens par leur propre état. Pourtant, nombre de partisans (notamment au sein des ONG et du monde académique) veulent maintenant interpréter plus librement les conditions permettant d'invoquer la R2P afin que la communauté internationale puisse s'occuper d'autres problèmes importants, mais il s'agit là d'un développement pour lequel il n'existe presque pas de soutien parmi les états que la norme aurait du motiver. Certains affirment qu'une « variante de la R2P » devrait être développée afin de réagir aux catastrophes naturelles²⁴. Le Centre mondial pour la responsabilité de protéger (*Global Centre for the Responsibility to Protect*), un organisme de recherche et de soutien créé en 2008, a recommandé que la R2P soit invoquée afin de protéger les minorités ethniques et religieuses en Birmanie/Myanmar²⁵. D'autres suggèrent que l'intervention soit autorisée pour renverser le régime de Robert Mugabe au Zimbabwe, tandis qu'une autre proposition souhaitait utiliser « les composantes essentielles de la R2P » pour mettre au défi les états refusant d'implémenter des politiques relatives au changement climatique²⁶. Ces dernières années, Gareth Evans a peut-être passé autant de temps à plaider contre ceux qui voudraient élargir le sens et l'application de la R2P qu'à promouvoir le concept parmi les sceptiques²⁷.

D'autres aspects relatifs au sens, à peine discutés, sont les implications et les conséquences dans le cas où la R2P est invoquée et qu'une intervention est entreprise. Une intervention R2P pourrait engendrer un changement de régime dans l'état cible : pendant combien de temps peut être utilisée la R2P afin de justifier une occupation prolongée qui pourrait être nécessaire pour construire un environnement sûr et stable ? Quelle stratégie de sortie utilisera une intervention de la R2P, devrait-il y avoir des critères explicites similaires à ceux proposés par la CIISE pour déclencher une intervention ? Est-ce que cela posera un problème de risque moral si la R2P est invoquée trop fréquemment, étant donné que, dans nombre de sociétés, il existe des groupes tentés d'invoquer la R2P afin de détourner l'intervention internationale à leur compte ? Si l'absence de discussions sur les pénibles détails de la mise en œuvre a été des plus utiles pour réduire les controverses précédant l'adoption, elle constitue une menace persistante pour l'acceptabilité de la norme.

Conclusion : quel avenir pour la responsabilité de protéger ?

Après six ans, l'historique de la « responsabilité de protéger » en tant que nouvelle norme est au mieux inégal. Le concept a maintenant une grande visibilité publique et le secrétariat des Nations Unies s'est engagé à développer et à mettre en œuvre la norme. Une nouvelle Commission de consolidation de la paix et un nouveau Fond de consolidation de la paix ont été créés au sein des Nations Unies et les états membres ont discuté du renforcement des capacités de pré-alerte/prévention de l'Organisation. Certains ont cité l'effort de médiation kényane mené par l'ancien secrétaire général Kofi Annan comme étant une « réaction de la R2P idéale », qui n'a pas nécessité le déploiement de forces militaires, bien que Susan E. Rice, l'ambassadeur des États-Unis, ait observé que la R2P « n'a explicitement pas été incluse dans le débat au sein du Conseil » lorsque la crise kényane a été abordée²⁸.

Les aspects de la norme R2P liés à la prévention, à la réaction diplomatique et à la reconstruction pourraient être mis en œuvre par une simple masse critique d'états. Pour cela, nombre de ressources financières et institutionnelles nécessaires pour accroître la capacité de prévention ou mener la médiation diplomatique peuvent être fournies par des organisations internationales, par de moyens et petits états, voire même par des ONG. Dans une moindre mesure, ces acteurs pourraient être capables de fournir des ressources suffisantes pour participer à la reconstruction. Mais, en ce qui concerne la question centrale de la manière de réagir à la vio-

lence de masse, il est moins évident que les promoteurs de la R2P puissent mettre en œuvre ce pilier de la norme sans la coopération des principales puissances, et ce pour deux raisons. La première est liée à la question du pouvoir structural, la capacité matérielle de mettre en œuvre les objectifs de la responsabilité de protéger. Sans la coopération active des États-Unis notamment, cela peut se révéler difficile ou impossible pour les autres états d'élaborer une réaction rapide ou efficace aux atrocités existantes. La deuxième raison tient au fait qu'une réaction aux atrocités perpétrées devrait être sanctionnée par le Conseil de sécurité pour qu'elle soit considérée comme légitime ; étant donné que trois (et peut-être même les cinq) membres permanents du Conseil de sécurité sont sceptiques quant à la désirabilité de la norme, ou quant à la manière la plus efficiente de l'appliquer, la R2P pourrait s'avérer une doctrine creuse. L'incapacité, à ce jour, des promoteurs de la norme de la R2P de persuader une ou plusieurs puissances majeures de les rejoindre dans leur rôle de promotion de cette question, continue à être un obstacle considérable aux perspectives de consolidation de la norme.

Étant donné cette situation, qu'y aurait-il à faire pour renforcer la « responsabilité de protéger » et la rendre viable dans le système international ? Toute recommandation doit être modeste car la question primordiale qu'est la construction d'un consensus plus solide et fort de sens parmi les états sur la signification et l'application de la R2P prendra du temps. Pourtant, deux démarches sont à faire pour que le processus avance :

1. *Renforcer les capacités de prévention des conflits et de consolidation de la paix.*

Ce sont là les aspects les moins controversés de la responsabilité de protéger (en théorie et en pratique) et de solides bases pour la construction de capacités élargies ont déjà été établies au sein des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales. Certains gouvernements, qui n'ont pas montré d'enthousiasme pour l'utilisation de la force militaire dans le contexte de la R2P (comme les États-Unis), ont reconnu l'importance que prennent la prévention et la reconstruction dans leurs propres politiques, et ils pourraient donc être persuadés d'accroître leur assistance aux efforts multilatéraux qui complètent ces politiques nationales. Les organisations de la société civile, comme le Groupe international de crise (*International Crisis Group*) et le Centre global pour la responsabilité de protéger peuvent également y apporter d'importantes contributions. Des ressources supplémentaires (tant financières que politiques) consacrées à ces capacités seraient non seulement directement rentables, mais pourraient également diminuer la probabilité qu'une intervention militaire plus controversée et plus coûteuse ne soit nécessaire.

2. *Encourager la poursuite des discussions entre les gouvernements sur l'objectif de la « responsabilité de protéger ».*

Nombre de gouvernements du Sud global s'inquiètent à juste titre du fait que la R2P pourrait être utilisée comme justification pour l'intervention dans leurs états par des états intéressés du Nord global (ou même par leurs voisins du Sud). Il sera difficile de surmonter ces suspicions. Par contre, un dialogue continu sur les types de situations où la R2P devrait être appliquée, sur les mécanismes de prise de décisions liées à l'invocation de la R2P et sur les limitations liées à l'utilisation du concept, pourrait contribuer à construire la confiance quant à l'existence de situations dans lesquelles la communauté internationale peut largement se mettre d'accord pour invoquer la responsabilité de protéger. Ce sont donc justement ces mêmes questions qui ont été retirées de la R2P avant son adoption par les Nations Unies. Un tel dialogue pourrait également rassurer les États du Nord que la R2P ne sera pas utilisée pour justifier des demandes sans fin liées à leurs ressources économiques et militaires. Cette discussion doit inclure la relation entre la norme de souveraineté/non-ingérence et le concept de responsabilité de protéger, question sur laquelle l'impasse a été faite aux Nations Unies, mais qui reste au cœur d'une grande partie de la résistance à la norme. De façon similaire, les interprétations élargies des types de problèmes que la R2P peut aborder doivent être rejetées comme étant non-pertinentes pour la norme afin de construire la confiance dans, et le consensus sur, un objectif plus spécifique et plus limité. Un tel dialogue pourrait être soutenu par le secrétaire général au sein des Nations Unies (peut-être en établissant un nouveau forum à cette fin), ou par les « puissances moyennes » intéressées, comme l'est le Canada en dehors du cadre des Nations Unies.

Les promoteurs de la responsabilité de protéger ont fait preuve de trop d'optimisme en croyant qu'une norme internationale aussi ferme que la souveraineté serait si facilement limitée par les états qui en bénéficient si souvent. Il faut du temps pour que toute nouvelle norme soit acceptée par une majorité d'états et cela est particulièrement vrai pour une idée qui défie de manière si directe le *statu quo*. Il est également vrai que, étant donné les différents intérêts et valeurs des nombreux états du système international, la R2P pourrait ne jamais répondre aux plus grands espoirs de ses promoteurs. Néanmoins, avec une discussion patiente, avec une volonté de comprendre les inquiétudes des différents participants à cette discussion et en consacrant plus de ressources à la prévention et à la reconstruction, la responsabilité de protéger pourrait contribuer à encourager, à l'avenir, une réaction plus efficace et plus unie face aux désastres humanitaires.

Notes

1. Assemblée générale des Nations Unies, *Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1)*, New York : Assemblée générale, 2005, p. 30.
2. Nations Unies, Document final du Sommet mondial de 2005, Document d'information, www.un.org/2005/documents.
3. THAKUR, Ramesh et WEISS, Thomas G., « R2P: From Idea to Norm – and Action? » *Global Responsibility to Protect 1*, 2009, p. 25.
4. EVANS, Gareth, « *The Responsibility to Protect: From an Idea to an International Norm* », 2006, www.crisisgroup.org/home/idx.cfm?id=4515&1=1.
5. THAKUR et WEISS, pp. 38-39.
6. EVANS, Gareth, *The Responsibility to Protect*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 2008 ; THAKUR et WEISS (note 3) ; WHEELER, Nicholas J. et EGERTON, Frazer, « The Responsibility to Protect », *Global Responsibility to Protect 1*, 2009, pp. 114-132.
7. EVANS, *The Responsibility to Protect*, pp. 35-37.
8. ANNAN, Kofi A., *The Question of Intervention*, New York : U.N. Department of Public Information, 1999, p. 6.
9. Durant l'été 2002, l'auteur a réalisé, au sein des Nations Unies, des entrevues avec plusieurs membres de haut-rang du secrétariat des Nations Unies.
10. ANNAN, pp. 37-38 et p. 44.
11. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, Ottawa, Canada : The International Development Research Centre, 2001.
12. Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, New York : Nations Unies, 2004.
13. ANNAN, Kofi A., *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du secrétaire général, New York : Nations Unies, 2005.
14. THAKUR et WEISS, pp. 39 et 42.
15. STEINBERG, Donald, « Responsibility to Protect: Coming of Age? », *Global Responsibility to Protect 1*, 2009.
16. KI-MOON, Ban, *Implementing the responsibility to protect*, 2009, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf>.
17. « *Le secrétaire général se félicite de l'adoption par consensus, par l'Assemblée générale, de sa toute première résolution sur la responsabilité de protéger* », New York : département de l'information des Nations Unies, 2009. Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/News/fr-press/docs/2009/SGSM12452.doc.htm.
18. Assemblée générale des Nations Unies, « *Responsabilité de protéger* », A/RES/63/308, 2009.
19. WHEELER et EGERTON, p. 122.
20. Cité in *id.*
21. RICE, Susan E., « *Remarks on the U.N. Security Council and the Responsibility to Protect* », 2009. Disponible à l'adresse suivante : <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/125977.htm>.
22. « *Chinese diplomat: implementing 'responsibility to protect' must not contravene state sovereignty* », *Xinhua*, 24 juillet 2009. Disponible à l'adresse suivante : http://news.xinhua.com/English/2009-07/content_11769124.htm.
23. CIISE, p. 51.
24. CABALLERO-ANTHONY, Mely et CHNG, Belinda, « *Cyclones and Humanitarian Crises* », *Global Responsibility to Protect 1*, 2009, pp. 135-55 ; COHEN, Roberta, « *The Burma Cyclone and the Responsibility to Protect* », *Global Responsibility to Protect 1*, 2009, pp. 253-57.
25. Global Centre for the Responsibility to Protect, « *Applying the responsibility to protect to Burma/Myanmar* », 2010. Disponible à l'adresse suivante : www.GlobalCentreR2P.org/media/pdf.
26. PRENDERGAST, John, « *Time to forcefully oust Mugabe* », *The Christian Science Monitor*, 16 janvier 2009 ; AXWORTH, Lloyd et ROCK, Allan, « *R2P: A New and Unfinished Agenda* », *Global Responsibility to Protect 1*, 2009, pp. 64-69.
27. Voir son propos dans EVANS, *The Responsibility to Protect*, pp. 55-76.
28. *Id.*, pp. 106-107 ; RICE, 2009.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp