

BRIEFS EuroMeSCo

NON-INGÉRENCE ET SOUVERAINETÉ

LA QUESTION DE L'INGÉRENCE DÉMOCRATIQUE



Philippe Moreau-Defarges

Conseiller des affaires étrangères, Ministère des affaires étrangères, Paris
Mars 2003

NON-INGÉRENCE ET SOUVERAINETÉ LA QUESTION DE L'INGÉRENCE DÉMOCRATIQUE

Philippe Moreau-Defarges *

Sommaire

Contexte

I. L'ingérence démocratique

1 – Le remodelage de l'ingérence

La multiplication des flux et des réseaux

De la souveraineté absolue à la souveraineté négociée

Ingérence imposée, ingérence négociée

2 – L'équivoque droit d'ingérence

II. Souveraineté et ingérence dans le dialogue Euro-Méditerranéen

1 – Le laboratoire européen

L'absence d'alternative

L'égalité des États devant la norme

Des perspectives communes

2 – Une problématique Nord-Sud

Bibliographie

* Philippe Moreau Defarges, Conseiller des Affaires étrangères, Chargé de mission auprès du directeur de l'Institut français des relations internationales, Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, auteur, notamment, de "Les institutions européennes", coll. Compact, Armand Colin, 6^{ème} éd. : 2002 et de "Un monde d'ingérences", coll. La bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences-Po, 2^{ème} éd. : 2000.

This brief was produced with the financial assistance of the Commission of the European Communities, under contract n° ME8/B7-4100/IB/98/0160-1, within the framework of the EuroMeSCo Working Group 1 activities. The text is the sole responsibility of the author and in no way reflects the official opinion of the Commission.

Contexte

Depuis la fin des années 1980, dans le sillage de la décomposition du conflit Est-Ouest et de l'épanouissement d'un ordre planétaire démocratique, la problématique de la non-ingérence et de la souveraineté se transforme profondément, avec les débats autour du droit ou du devoir d'ingérence. L'argumentation qui se dessine alors fait valoir que, du fait tant de la multiplication des interdépendances que de l'universalisation des valeurs humanitaires, les hommes forment une authentique communauté. Si une partie de cette communauté est frappée soit par une catastrophe naturelle, soit par la répression ou l'injustice politique, l'ensemble de la communauté a le devoir et le droit de venir à son secours, même si le ou les États sur le territoire duquel a lieu la désastre ne donnent pas leur accord à l'intervention. Or l'égalité souveraine des États, la non-ingérence dans leurs affaires intérieures font partie des principes fondamentaux du système onusien, promoteur d'un monde où tous les États doivent avoir les mêmes droits et obligations. De plus, souveraineté et non-ingérence sont considérées par les petits pays, par les décolonisés, comme des garanties essentielles contre les prétentions des nations occidentales et riches. Il n'est guère de conférence d'États du Sud, qui ne rappelle leur attachement indéfectible à la souveraineté et leur méfiance viscérale contre toute intervention extérieure. Pourtant les données de la question changent irrémédiablement: la souveraineté ne peut plus être totale et absolue; l'ingérence s'impose comme l'instrument nécessaire d'un ordre international démocratique, tout en se révélant d'une mise en oeuvre très difficile en raison même des principes et des pratiques démocratiques. Désormais, la planète étant une, l'humanité se ressentant comme une, aucun morceau de la terre, aucun homme ne saurait être ni soustrait aux exigences communes, ni échapper à la protection commune.

La souveraineté étatique est le produit d'une longue histoire, qui commence dans l'Europe du Moyen Âge et s'universalise avec la colonisation puis la décolonisation. La souveraineté n'est en rien une idée intemporelle, c'est une notion en situation, à la fois norme juridique et instrument politique, les États s'affirmant contre l'extérieur. Or l'ingérence est inhérente aux rapports humains et en particulier internationaux. Ces derniers s'organisent autour d'entités inégales; les plus fortes cherchent constamment à dominer les plus faibles ou au moins à peser sur elles, les plus faibles se défendant comme elles peuvent (parfois même en tentant de s'ingérer dans les affaires du plus fort)¹. Dans le jeu international classique, celui d'États souverains et inégaux, l'ingérence a toujours le même fondement, le droit du puissant, de celui qui est établi de promouvoir ou de défendre son ordre considéré comme le seul équitable. L'ingérence suscite toujours la même justification: l'ingérant affirme agir au nom d'intérêts supérieurs. Qu'il s'agisse des monarques de la Sainte Alliance, des colonisateurs européens ou des super-grands, le motif officiel est toujours le même: amener ou garder dans la vérité (chrétienne, coloniale, occidentale, soviétique) des populations perdues dans l'erreur ou menacées par elle.

La première partie de ce papier analyse l'évolution substantielle de cette question souveraineté-ingérence depuis la fin des années 1980. La deuxième partie s'interroge sur la place de cette question dans le dialogue euro-méditerranéen.

I – L'ingérence démocratique

Le texte fondateur en matière de non-ingérence et de souveraineté est et demeure l'article 2, alinéa 7 de la Charte des Nations Unies : *“Aucune disposition de la présente charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente charte,”* toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.” La souveraineté et la non-ingérence constituent donc des fondements de l'ordre onusien. Cependant ces principes sont soumis à une limite aussi essentielle que floue : le maintien de la paix par le Conseil de sécurité.

L'ordre onusien, qui est l'ordre officiel de la planète, est construit sur des contradictions, probablement salutaires. D'un côté, cet ordre ne cesse de réaffirmer la souveraineté des États, la non-ingérence dans leurs affaires intérieures. De l'autre côté, cet ordre, la paix qu'il recherche requièrent des États partageant les mêmes valeurs et donc acceptant des disciplines communes. Or ne faut-il pas un ou des garants supérieurs, surveillant le respect de ces disciplines et éventuellement intervenant pour ramener dans le droit chemin les États qui s'en écarteraient ? L'ordre onusien veut la paix, mais il ne saurait s'agir de la “fausse” paix par un équilibre entre des puissances, la paix doit être “vraie”, édifier une société interétatique dans laquelle les États, libérés de leur méfiance multiséculaire, normalisés, travaillent ensemble. Ce système n'exige-t-il pas une ou des instances contrôlant les États ?

L'ordre démocratique mondial suscite la multiplication de toutes sortes d'ingérences pour tenir, encadrer, guider et aussi réprimer les États. Cette pratique multiforme appelle-t-elle la reconnaissance du droit ou du devoir d'ingérence ? Peut-être...

A – Le remodelage de l'ingérence

La multiplication des flux et des réseaux

Dans le système international classique, l'État, machine à préparer, à faire et à gagner (ou perdre) la guerre, se définit comme une entité close, vivant largement sur lui-même, et échappant à toute forme de subordination. Or la multiplication des richesses et des flux de toutes sortes modifie radicalement la position de l'État. Le voici pénétré de tous côtés par ces flux, indispensables à sa prospérité. L'État doit surveiller ces flux sans les paralyser. Certes il peut vouloir les contrôler seul, mais alors il est voué soit à les bloquer, soit à être submergé par eux.

Ce contrôle des flux dans un monde aux frontières ouvertes requiert une confiance mutuelle des États, chacun devant être sûr que ce qui vient de chez l'autre n'est pas dangereux. Cette confiance exige des normes communes entre ces États, assurant que tous sont soumis aux mêmes disciplines. Des disciplines communes réclament des procédures de surveillance réciproque. Déjà se profile l'ingérence institutionnelle, la meilleure garantie que les États sont bien égaux dans l'échange résidant dans l'instauration de mécanismes supérieurs à ces États et dotés d'une pleine indépendance.

À l'intérieur des démocraties, c'est l'appareil étatique, avec ses lois et ses administrations, qui assure et organise la fluidité des flux, ainsi que l'égalité des acteurs face à ces flux. Dans le champ international, il n'existe pas d'État mondial ou supranational. D'où, avec l'accord des États, l'apparition des mécanismes encadrant leur souveraineté et entraînant des

formes consenties d'ingérence: obligation pour les États concernés de mettre en conformité leurs législations ; application de décisions prises par des autorités supérieures...

Dans un univers de flux, aux frontières ouvertes ou poreuses, tout problème a des limites géographiques floues et mouvantes. Par l'effet des flux (drogues, déchets, armements, réfugiés et bien d'autres éléments), tout ce qui survient au sein d'un État peut être un problème pour d'autres États, des plus proches aux plus lointains. L'État qui s'inscrit dans l'ordre international établi doit à la fois montrer sa capacité à contrôler ces flux et accepter de participer à des dispositifs internationaux de contrôle.

Dans le système international contemporain, l'égalité souveraine des États est omniprésente, la meilleure garantie de cette égalité étant la soumission des États à des règles identiques sous la surveillance d'instances supérieures. Cette égalité est en partie illusoire, le poids des États étant trop inégal. Les États-Unis acceptent une certaine égalité² dans le domaine commercial (appartenance à l'Organisation mondiale du commerce), car ils savent que, sans cette égalité, nombre d'États refuseraient le multilatéralisme commercial. Mais, dès que le cœur de la puissance américaine est en cause, les États-Unis ne peuvent supporter d'être mis à égalité avec les autres (rejet de la Cour pénale internationale).

De la souveraineté absolue à la souveraineté négociée

La souveraineté, dans sa conception traditionnelle, peut se résumer comme le droit de chaque État de faire ce qu'il veut chez lui, sans avoir à rendre compte à l'extérieur. Cette vision tient aussi longtemps que l'État est une entité close, vivant sur elle-même, ou plutôt croyant à son autosuffisance. Le camp socialiste, le Tiers Monde avaient érigé ce schéma en garantie d'indépendance.

Avec la fin de l'antagonisme Est-Ouest et la mondialisation des principes démocratiques, l'État légitime doit remplir deux conditions : rendre compte de son action à sa population ; éventuellement se soumettre au contrôle de la communauté internationale. Ainsi l'un des principes de l'ordre onusien est-il le libre choix par chaque peuple de son régime économique, social et politique³... Or l'ONU lie de plus en plus paix internationale et stabilité intérieure. Le 17 décembre 1991, par la résolution 46/137, l'Assemblée générale des Nations Unies, composée aux deux tiers d'États du Tiers Monde, et traditionnellement protectrice sourcilieuse de la souveraineté étatique, *“souligne [...] sa conviction que des élections périodiques et honnêtes sont un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus pour protéger les droits et intérêts des administrés.”* Désormais les processus électoraux, affaires intérieures s'il en est, constituent des enjeux internationaux. Tout État souhaitant avoir accès aux aides extérieures doit faire certifier sa crédibilité démocratique, notamment en acceptant la surveillance internationale de ses élections. En même temps, comme le rappellent en 2002 les controverses autour des élections au Zimbabwe (manipulation du scrutin par le président au pouvoir, Robert Mugabe), les susceptibilités souverainistes demeurent vives, des réactions de solidarité contre les ingérences néo-coloniales de l'Occident peuvent encore se manifester.

En 1999, le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, résume la mutation opérée par la souveraineté : *“La souveraineté étatique, dans son sens le plus fondamental, est en pleine redéfinition – et pas seulement sous l'effet des forces de la globalisation et de la coopération internationale. Les États sont maintenant largement considérés comme des instruments au service de leur peuple, et non l'inverse. Au même moment, la*

*souveraineté de l'individu [...] est renforcée par une conscience renouvelée et en pleine diffusion des droits individuels [...] Une nouvelle et plus large définition de l'intérêt national s'impose au XXI^{ème} siècle, elle incitera les États à parvenir à une plus grande unité dans la poursuite d'objectifs communs et de valeurs partagées ».*⁴

L'État est pris dans des réseaux multiples de surveillance et de contrôle : autres États, organisations interétatiques, organisations non gouvernementales, agences de notation, investisseurs privés... Or les États se trouvent en concurrence les uns avec les autres, en particulier pour attirer les entreprises. L'État était opaque, impénétrable, gardien d'intérêts supérieurs échappant à la logique économique. Aujourd'hui l'État se vend; il doit être transparent, séduisant, sympathique. La souveraineté n'est plus le bien inaliénable de l'État, elle est prise dans un enchevêtrement de négociations où il lui faut sans cesse faire des compromis.

Ingérence imposée, ingérence négociée

Dans la vision classique des relations internationales, qui modèle partiellement le système onusien, l'État, entité souveraine, est posé comme un acteur rationnel, cohérent et libre. Dans ces conditions, s'il donne son consentement, il n'y aurait pas ingérence. Il n'y aurait ingérence que lorsque ce consentement n'est pas donné.

Cette représentation en noir et blanc se disloque. L'État, n'étant plus une entité opaque, étale ses conflits, ses contradictions. Cet État n'est plus qu'un maillon, pris entre réseaux internes et réseaux externes. La souveraineté, les affaires intérieures se réduisent comme une peau de chagrin ou plutôt se fondent dans le tissu complexe de rapports à la fois internes et externes.

Dans l'ordre onusien, fondé sur l'égalité souveraine des États, l'ingérence ne peut plus être imposée, comme elle peut l'être dans un système considérant l'inégalité des États comme allant de soi (par exemple, Europe de la Renaissance aux deux guerres mondiales ; monde du XIX^{ème} siècle et de la première moitié du XX^{ème} siècle, séparant strictement peuples européens et non européens ; également ordre Est-Ouest, où le principe de non-ingérence dans les affaires de l'autre camp s'accompagnait d'un droit d'ingérence de la puissance directrice dans les affaires de ses protégés). Depuis les lendemains de la Seconde Guerre mondiale, que d'interventions ratées ou douloureuses, de l'engagement américain au Sud-Vietnam à celui de l'URSS en Afghanistan, de l'affaire de Somalie en 1992-1994 aux péripéties yougoslaves dans la décennie 1990 ! Les grandes puissances ne sont plus portées par une supériorité civilisationnelle et militaire absolue, par une bonne conscience sans faille. Intervenir, c'est se mettre dans un bourbier!⁵ L'objet ou le bénéficiaire de l'intervention, «L'occupé » se révèle être redoutable: résistances, guérillas, terrorismes...

Voici le temps des ingérences négociées, l'une des meilleures illustrations de cette forme d'ingérence étant les opérations du Fonds monétaire international (FMI) ! Le FMI doit s'ingérer, sa mission étant d'insérer ou de remettre dans les circuits internationaux les pays en marge de ces circuits ou rejetés par eux. Le FMI sait qu'il ne doit pas imposer, le bénéficiaire de l'ingérence devant être un partenaire actif et responsable, assumant le plan arrêté avec le FMI. Or le bénéficiaire est constamment tenté, surtout si le redressement se passe difficilement, de faire du FMI le coupable, le père fouettard imposant une potion impossible à avaler. L'ingérence "classique" s'inscrit dans un rapport de force simple, l'intervenant disposant d'une supériorité évidente (ainsi les grandes puissances face aux petites nations, les colonisateurs face aux colonisés). L'ingérence démocratique, institutionnelle est autrement plus complexe :

elle doit être acceptée (et non subie) par celui qui en est l'objet (d'où l'idée de conditionnalité : l'intervention n'a lieu que si le bénéficiaire – l'État à aider – consent à certaines conditions).

2 – L'équivoque droit d'ingérence

La problématique de la non-ingérence et de l'ingérence se trouve radicalement remodelée tant par la multiplication des interdépendances que par l'édification d'une planète démocratique. Celui qui mène l'ingérence ne doit pas seulement être le plus fort, il doit convaincre le bénéficiaire que son intervention est bonne et juste. Le bénéficiaire doit vouloir jouer le jeu. Si ces conditions ne sont pas remplies, l'ingérence est "néo-coloniale", "néo-impériale".

Dans cet univers régi par l'échange et la démocratie, y aura-t-il une institutionnalisation du devoir ou du droit d'ingérence?⁶ Certaines des résolutions des Nations Unies, tant du Conseil de sécurité que de l'Assemblée générale, paraissent consacrer le droit d'ingérence. Il s'agit plutôt d'un devoir d'assistance. Ces résolutions rappellent l'exigence du consentement des États. La célèbre – quoique aujourd'hui un peu oubliée – résolution du Conseil 688 du 5 avril 1991 (assistance aux Kurdes d'Irak soumis à la répression de Bagdad, à la suite de la guerre du Koweït) est présentée comme fondatrice du droit d'ingérence. Or ce texte n'a pas de base juridique; il est impossible de déterminer s'il relève du chapitre VI (pouvoirs de recommandation du Conseil pour le règlement de différends) ou du chapitre VII (pouvoirs de maintien de la paix, juridiquement contraignants). De plus, la résolution, si elle fait pression sur Bagdad pour que soient arrêtées les opérations contre les Kurdes, n'impose rien et, en définitive, se tourne vers le gouvernement irakien, le maître d'oeuvre de la répression, lui demandant de faire cesser sa mauvaise action.

Le 31 mai 2002, soit plus de onze ans après l'affaire des Kurdes d'Irak. Le Conseil de sécurité des Nations Unies, à partir d'un rapport préparé à la demande du Secrétaire général, débat, pour la première fois de son histoire, du devoir d'intervention humanitaire lorsque des populations civiles sont menacées. Les discussions restent très prudentes. La Commission rappelle: "*C'est à l'État lui-même qu'incombe, au premier chef, la responsabilité de protéger son peuple.*" Il faudrait donc définir "*le seuil de la juste cause: des pertes considérables en vies humaines, effectives ou présumées, qu'il y ait ou non intention génocidaire, attribuables soit à l'action délibérée de l'État, soit à sa négligence ou à son incapacité à agir, sa défaillance, un nettoyage ethnique à grande échelle, effectif ou présumé, qu'il soit accompli par l'assassinat, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.*"

Deux raisons complémentaires excluent une pleine officialisation du droit ou du devoir d'ingérence.

• *Les États du Tiers Monde demeurent très hostiles à un tel droit.* Leur souveraineté est leur protection majeure. L'Occident reste perçu comme "structurellement hégémonique", maître de la modernité et cherchant à l'imposer aux autres. Dans cette perspective, la Déclaration des Nations Unies du Millénaire⁷ est fascinante. Elle recense tant les devoirs collectifs des États (maintenir la paix, promouvoir le développement économique, bien gérer l'environnement...) que les droits de l'individu. Mais, à aucun moment, ce document ne s'interroge sur les implications de ces exigences sur la souveraineté des États. Cette souveraineté peut-elle être analysée comme un progrès, l'Assemblée générale n'osant plus la brandir explicitement ? Dans un monde aux valeurs officielles égalitaires, où rien ne doit être imposé d'en

haut, où tout doit être consenti d'en bas, l'ingérence garde quelque chose de suspect.

• *Les pays occidentaux ne sont plus les puissances coloniales ou impériales du XIX^{ème} siècle.* Ces pays ont des expériences amères en matière d'ingérence. L'intervention commence dans la certitude et l'enthousiasme et vire plus ou moins vite en piège : manipulations par les armées de la région concernée, hostilité des populations locales Il y a des ingérences plus ou moins réussies (Cambodge, ex-Yougoslavie, Sierra Leone), il n'y en a pas d'heureuse.

L'Argentine de ce début du XXI^{ème} siècle résume les équivoques de l'ingérence. La population argentine, emportée par une faillite tragique, est furieuse et amère, oubliant que, depuis environ vingt ans, en partie grâce à un bluff – la parité entre le dollar américain et le peso argentin –, elle a pu s'endetter jusqu'à la catastrophe, en s'accommodant fort bien du bluff des dirigeants. Quant au FMI, il se retrouve pris entre les demandes pressantes de l'Argentine et les comptes à rendre aux représentants des États. De plus le FMI, qui, certes, s'est montré très réservé à l'encontre de la parité peso-dollar, a échoué à établir avec l'Argentine une politique économique crédible. Le bilan est misérable et éventuellement dangereux (risques de diffusion de la crise argentine). En résumé, la première condition de réussite de l'ingérence démocratique réside dans l'acceptation des règles du jeu par l'État soumis à l'ingérence. D'où, en ce qui concerne l'Argentine, le bras de fer pour s'assurer que cet État dispose d'un gouvernement responsable, capable d'engager les provinces.

II – Souveraineté et ingérence dans le dialogue euro-méditerranéen

I – Le laboratoire européen

Depuis les lendemains de la Seconde Guerre mondiale, l'Europe occidentale est le premier laboratoire de l'ingérence démocratique et institutionnelle. Les États ouest-européens, doublement protégés par le rideau de fer et l'Alliance Atlantique, passent entre eux des pactes, principalement dans les domaines des droits de l'homme – Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – et de l'intégration économique – Communautés européennes. Ces pactes bâtissent, avec le consentement actif des États participants, puisant dans ces processus une nouvelle légitimité, des dispositifs d'ingérence démocratique : stricte égalité des États; mise en place d'autorités supérieures chargées d'assurer le respect des règles et de trancher les différends: Cour européenne des droits de l'homme, Commission européenne, Cour de justice des Communautés européennes.

Comme l'illustre l'exemple européen, l'ingérence, pour être légitime et efficace, requiert trois conditions:

L'absence d'alternative

La construction européenne est le fruit de la nécessité. Les États ouest-européens, dépréciés, exclus des jeux de la puissance, pressés par les États-Unis, se rallient consciemment ? Inconsciemment ? à une nouvelle légitimité: la guerre ne sera plus leur raison d'être ; leur mission sera désormais de contribuer à la multiplication des interdépendances. La surveillance mutuelle des États, leur soumission à des instances

supranationales s'inscrivent dans un contrat social européen, très difficilement réversible, même si certains évoquent un retrait possible de l'Union européenne.

L'égalité des États devant la norme

L'égalité des États devant la loi (européenne, communautaire) est l'un des principes fondamentaux de la construction européenne. Il n'a pas suffi de poser cette égalité dans les textes. Elle a dû devenir une seconde nature des États, domptés, apprivoisés. Pour reprendre le vocabulaire de l'historien des moeurs, Norbert Elias, il a fallu un "*processus de civilisation*" des États⁹. Les États membres de l'Union européenne, non sans parfois traîner les pieds (retards dans l'application des textes), jouent finalement le jeu. L'apprentissage est long, les instances européennes (notamment, la Commission) procédant par étapes. Par exemple, les disciplines relatives aux aides publiques ne sont vraiment mises en oeuvre qu'à partir des années 1980. Dans les années 1990, avec la monnaie unique, les États acceptent un encadrement budgétaire.

Mais l'égalité est douloureuse, d'abord pour tout "grand" État. Le "grand" État, c'est celui qui est au-dessus de l'ingérence. Peut-on punir un "grand" État ? Même l'Allemagne, pourtant domptée depuis plusieurs décennies, s'indigne en 2002 lorsque la Commission européenne lui adresse un avertissement pour non-respect de ses engagements budgétaires... Mais quand et pourquoi le "grand" État accepte-t-il d'être mis à égalité ? Lorsque c'est, pour lui, la seule voie pour obtenir le consentement de "petits" États, ces derniers constituant une masse incontournable (ainsi, au sein de l'Union, dix "petits" face à cinq – inégalement – "grands").

Des perspectives communes

L'ingérence a besoin d'être justifiée, d'être présentée comme l'outil d'intérêts supérieurs (avec toujours le même doute: ces intérêts supérieurs ont-ils une réalité ou ne font-ils qu'habiller une politique de puissance?). Comme l'a fait valoir le père de l'Europe, Jean Monnet, la construction européenne requiert une dynamique: si la bicyclette n'avance pas, elle tombe! Le projet commun justifie l'encadrement des États.

2 – Une problématique Nord-Sud

Le dialogue euro-méditerranéen s'inscrit dans une problématique Nord-Sud. Au Nord, des pays développés, tellement sûrs d'avoir parfaitement intériorisé les règles et les pratiques établies qu'à leurs yeux leur auto-contrôle est suffisant. De plus, ils sont ceux qui offrent: des aides, l'ouverture de leurs marchés, l'accès aux flux mondiaux. Au Sud, des pays anciennement colonisés, ayant souvent manqué leur développement économique et politique. Pour ces pays, la souveraineté est leur bien, mais aujourd'hui ce bien est terriblement dévalué. Cette souveraineté n'a été le plus fréquemment porteuse que d'une indépendance ne menant nulle part, dévoyée par des délires d'autosuffisance, confisquée par une bureaucratie avide d'enrichissement.

Ce dialogue euro-méditerranéen appelle des ingérences multiformes dans les pays du Sud. Le but, avoué ou inavoué, est bien de faire entrer les pays du sud de la Méditerranée dans la modernité : économie de marché, démocratie pluraliste, égalité des sexes... Il s'agit bien d'un processus de mise en conformité. Il faut expliquer ce que l'on veut faire (ingérence par l'éducation), s'assurer que les conditions sont remplies (ingérence par l'établissement de critères⁸ à remplir). L'ingérence ne saurait qu'être très déséquilibrée. Mais, pour les États convaincus qu'il est vital, pour eux, de s'ancrer dans la modernité, n'est-ce pas là

un “juste prix” ? D’une certaine manière, la colonisation, ingérence méthodique, systématique, fut un chemin – dur, atroce – pour s’ouvrir à cette modernité.

La difficulté centrale est alors : comment faire pour que ces ingérences inévitables soient à la fois acceptées et efficaces ? Il est vrai que, si les États sont très demandeurs, ils n’ont guère d’autre choix que d’obéir. Telle est *la conditionnalité* : l’aide n’est octroyée que si les conditions sont acceptées. L’État peut toujours refuser: ainsi l’Irak de Saddam Hussein ou le Cuba de Fidel Castro. L’ingérence est la compagne nécessaire du développement. Il ne s’agit pas de la rejeter mais de la gérer avec intelligence.

- *Les pays du Sud, les partenaires méditerranéens doivent percevoir l’ingérence non comme une atteinte inadmissible à leur souveraineté mais comme un accompagnement nécessaire et heureux, contribuant à plus et mieux engager les pays du Nord.* Si, pour ces pays du Sud, l’objectif réel est de se développer, ce développement implique la compréhension de ce qu’ont, malgré tout, réussi les pays du Nord. Jouer le jeu de l’ingérence peut se révéler plus positif que résister au nom des principes.

- *Les pays du Nord, les États de l’Union européenne doivent faire saisir le sens de l’ingérence, d’abord en expliquant la place et le rôle de l’ingérence institutionnelle au sein de l’Union européenne.* Pour les États de l’Union, le défi est doublement délicat :

- Il leur faut pleinement assumer le choix européen. Des États de l’Union – et en particulier des “grands” – cultivent la fiction selon laquelle ils demeurent aussi souverains qu’avant leur insertion dans la construction européenne, l’Europe n’étant qu’une contrainte extérieure à laquelle ils se soumettent... par dévouement à la cause européenne. Tant que le choix européen ne sera pas totalement assumé, comment faire accepter à des partenaires extérieurs et susceptibles l’impératif de disciplines supérieures, contrôlées par des institutions indépendantes ?

- L’égalité devant l’ingérence fait partie désormais de ces questions agaçantes et incontournables. Dans un monde démocratique, on ne peut en principe imposer à l’autre que ce que l’on s’impose à soi-même. Les pays du Sud commencent à bien comprendre ce principe (notamment en demandant aux pays développés d’appliquer ce qu’ils réclament des pays du Sud : ouverture des marchés, égalité de traitement...).

Le jeu international ne cesse d’opposer des principes de conservation (par exemple, respect des frontières) et des principes de changement (par exemple, droit des peuples à disposer d’eux-mêmes). Aujourd’hui la souveraineté et la non-ingérence se situent du côté de la conservation, l’ingérence du côté du changement. Si la vision occidentale de l’ordre mondial (liberté des échanges, démocratie...) l’emporte, l’ingérence ne peut être qu’un mécanisme banal du système international.

Notes:

- ¹ Lors de la guerre américaine du Vietnam (1964-1973), le Nord-Vietnam dénonce l'ingérence des États-Unis dans les affaires intérieures vietnamiennes. Pour affaiblir « l'agresseur américain », le Nord-Vietnam n'hésite pas à peser sur l'opinion publique américaine. Cet exemple confirme que l'ingérence est multiforme et permanente.
- ² Cette acceptation n'est évidemment jamais totale, l'administration Bush ne redoutant pas d'être très désinvolte à l'égard de la règle si ses intérêts électoraux le demandent (droits sur les importations d'acier, aides à l'agriculture).
- ³ « L'adhésion d'un État à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier; conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des États sur lequel repose tout le droit international, et la liberté qu'un État a de choisir son système politique, économique, social et culturel. » (arrêt de la Cour internationale de justice, *Activités militaires et para-militaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 27 juin 1986).
- ⁴ « Two Concepts of Sovereignty », *The Economist*, 18 septembre 1999, pp. 49-50.
- ⁵ L'intervention américaine en Afghanistan contredit cette analyse. Mais l'Afghanistan serait plutôt l'exception qui confirme la règle : 1) Si les États-Unis se sont engagés aussi massivement, c'est que les attentats du 11 septembre sont lourds d'une menace insupportable pour une puissance comme la leur. 2) Il n'est pas sûr que les États-Unis mesurent pleinement les implications géopolitiques de leur engagement (en clair, une présence politico-militaire très longue et très aléatoire en Asie centrale).
- ⁶ Depuis la fin des années 1980, la littérature sur le devoir ou le droit d'ingérence se multiplie, l'un des ouvrages les plus connus et les plus orientés étant celui de Mario Bettati – très lié à Bernard Kouchner –, *Le droit d'ingérence*, Odile Jacob, Paris, 1996.
- ⁷ Il s'agit d'une Résolution de l'Assemblée générale (A/RES/55/2) du 18 septembre 2000, donc d'un texte sans portée juridique.
- ⁸ Ce processus aurait-il pu avoir lieu si les États européens n'avaient pas vécu l'effondrement de la guerre civile européenne

Bibliographie:

- ANNAN (Kofi) (1999), « Two Concepts of Sovereignty », *The Economist*, 18 septembre, pp. 49-50.
- BETTATI (Mario) (1996), *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob.
- BULL (Hedley) (sous la dir.) (1984), *Intervention in World Politics*, Oxford, Clarendon Press.
- MOREAU DEFARGES (Philippe) (2000), *Un monde d'ingérences*, Paris, coll. « La bibliothèque du citoyen », Presses de Sciences-Po.
- (2000), « Souveraineté et ingérence », *RAMSÈS2001*, Paris, Institut français des relations internationales/Dunod, pp. 171-182.
- (2002), « La gestion des zones grises », *RAMSÈS2003*, Paris, Institut français des relations internationales/Dunod.
- STUART MILL (John) (1996), « Quelques mots sur la non-intervention ». *Commentaire* n° 74, été, Paris, pp. 423-433.
- VÉDRINE (Hubert) (2000), *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, 6 – Éthique et réalisme, Paris, Fayard, pp. 137-171.

EuroMeSCo Briefs are published with the support
of the European Commission by the EuroMeSCo Secretariat at the

IEEI - Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
Largo de S. Sebastião, 8 · Paço do Lumiar · 1600-762 Lisboa · Portugal
Telephone 351.21.030 67 00 · Fax 351.21.759 39 83
e-mail mednet@mail.telepac.pt · Homepage <http://www.euromesco.net>