

Le phénix des « États voyous »

Par **Jean-Marc Châtaigner**

Jean Monnet 1990

Directeur du département du pilotage et des relations stratégiques.

Agence française de développement

Le concept est apparu aux États-Unis et y a été largement employé, voire dévoyé, par les administrations démocrates et républicaines. Il n'en reste pas moins que tous les États n'ont pas des comportements exemplaires.

Le concept « d'État voyou » a originellement connu son essor aux États-Unis au début des années 1990. Il s'agit d'une traduction de l'américain « Rogue State ». La première référence officielle aux « Rogue States » aurait été faite en 1994 dans un article d'Anthony Lake paru dans *Foreign Affairs* (« Confronting Backlash States », mars-avril 1994). Anthony Lake, alors conseiller du président Clinton pour la sécurité nationale, identifiait les « États voyous » comme « les États qui manifestent une incapacité chronique à traiter avec le monde extérieur ».

Certains analystes font néanmoins remonter de manière plus ancienne les origines de la notion à la politique étran-

gère du président Ronald Reagan qui qualifiait le président Kadhafi de « hors-la-loi » ou qui, en 1986, prônait l'isolement complet des « États terroristes ». Pour d'autres (notamment Ivan Eland et Daniel Lee du *Cato Institute*), le véritable inventeur du concept serait Colin Powell lorsqu'il commandait l'armée américaine. Quoiqu'il en soit, le terme est abondamment utilisé par l'administration démocrate de 1994 à 2000 et repris systématiquement dans les médias (Mark Strauss dans un article du 15 décembre 2000 paru dans *The Chronicle of Higher Education*, « A Rogue by Any Other Name: the Adjustable Language of Foreign Policy », relève qu'en 2000 le terme est 500 fois plus utilisé par la presse qu'en 1990...). Il permettait de stigmatiser les États qui ne respectaient pas leurs engagements internationaux (États cherchant à acquérir des armes de destruction massive ou encourageant le terrorisme international) et qui affichaient une politique étrangère ouvertement anti-américaine. L'Irak de Saddam Hussein, la Corée du Nord, l'Iran figuraient dans cette liste « d'États voyous », où l'on pouvait aussi retrouver selon les circonstances la Syrie, la Libye et le Soudan, voire, pour des raisons purement historiques, Cuba.

Du bon ou du mauvais usage de la « légitime défense »

Le développement de la doctrine des « États voyous », caractérisée en 2000 par Michael Klare (*Harvard International Review* 22, Summer 2000, « An Anachronistic Policy ») comme « un paradigme de la politique de sécurité américaine », permettait notamment, après la chute du mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique, de justifier le maintien de dépenses militaires élevées afin de faire face à la menace représentée par des États capables à la fois d'agir irrationnellement (ou supposés tels) et de disposer de moyens militaires technologi-

quement avancés et menaçants à l'encontre des États-Unis. Cette approche avait aussi l'avantage pour les États-Unis de pleinement légitimer une approche unilatérale des relations internationales, se référant à une interprétation généreuse de l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui autorise le droit à la légitime défense en cas d'agression extérieure (« jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires »).

Aux yeux du pouvoir exécutif américain, fortement poussé dans ce sens par les éléments bellicistes du Congrès, cette légitime défense pouvait prendre la forme de l'imposition de sanctions économiques unilatérales (parfois « secondaires » comme la loi Helms-Burton, régulièrement condamnée par l'Assemblée générale des Nations Unies, qui voulait châtier les sociétés étrangères investissant dans des avoirs américains expropriés à Cuba) ou d'actions militaires directement punitives (dont le bombardement de l'usine pharmaceutique Al-Chifa au Soudan, faussement soupçonnée de fabriquer des produits chimiques, fut un exemple significatif). Cependant, l'administration démocrate renonça en 2000 à utiliser le terme de « Rogue State » pour lui substituer celui de « States of concern », en raison notamment du caractère réducteur, flou et subjectif de la doctrine des « États voyous », et des critiques internationales qu'elle suscitait.

Le remarquable article de Meghan L. O'Sullivan (*Politique étrangère* 1/2000, « Les dilemmes de la politique américaine vis-à-vis des "Rogue States" ») relève « le caractère intrinsèquement péjoratif » de l'attribut qui disqualifie les partenaires avec lesquels on prétend par ailleurs négocier pour les neutraliser. Les commentateurs les plus acerbes de la doctrine des « États voyous » ont aussi fait valoir que les États-Unis pouvaient aussi eux-mêmes avoir dans leur politique étrangère tous les critères d'un « État voyou » (Noam Chomsky, « Rogue States », *Z magazine*, avril 1998)

La face cachée du monde :

les relations internationales illicites

ou pire encore finalement que tous les États étaient par nature des voyous (« Dès qu'il y a souveraineté, il y a abus de pouvoir et Rogue State », note ainsi l'écrivain et philosophe Jacques Derrida dans son livre *Voyous* paru en 2003).

Paradoxalement, le 11 septembre 2001 et la guerre conduite en Irak pour renverser Saddam Hussein, qui auraient pu marquer la consécration de cette théorie des « États voyous », en virent encore diminuer la portée et le recours. Dans le cas du 11 septembre, la menace n'était pas finalement venue de là où elle était escomptée, d'un « Rogue State » militaro-répressif doté d'une technologie avancée et disposant de missiles et d'armes balistiques, mais d'un État complètement failli et désagrégé, l'Afghanistan, partiellement « capturé » par des hooligans de l'Islam, les Taliban, ayant accordé gîte et protection à Ben Laden pour la préparation d'attentats « asymétriques » (jamais avant le 11 septembre 2001, le régime Taliban de Kaboul n'avait d'ailleurs été mentionné de « voyou », en raison de sa faible dangerosité estimée au niveau international). Néanmoins, le terme « d'État voyou » se retrouve encore cité à plusieurs reprises dans la stratégie nationale de sécurité publiée par l'administration américaine en septembre 2002. Il n'est évidemment pas sans parenté avec « l'axe du mal » (« Axis of Evil ») solennellement dénoncé par George W. Bush dans son discours du 29 janvier 2002 sur l'État de l'Union (axe alors composé selon le président américain de trois pays : la Corée du Nord, l'Iran et l'Irak).

La théorie fut donc une seconde fois mise à mal lorsque l'on s'aperçut, lors de l'occupation de l'Irak par les forces de la coalition, que les armes de destruction massive au nom desquelles on avait justifié treize années d'embargo contre ce pays et son invasion « préventive » en mars 2003 (sans l'accord du Conseil de sécurité des Nations unies) n'étaient que des armes fictives et imaginaires. L'État irakien, considéré comme « voyou entre les voyous » par toute une génération de diplomates américains et britanniques, n'avait donc été qu'une menace internationale de papier (ce qui ne veut d'ailleurs pas dire qu'il ne fut pas, à l'instar de

maintes dictatures, un instrument terrible d'oppression et de répression contre son propre peuple).

Typologie possible des conduites « néo-voyous »

Il serait donc tentant au vu de ce bref historique d'abandonner complètement le concept « d'État voyou », que l'on pourrait considérer dévoyé par un usage manichéen et unilatéral des relations internationales, et par exemple lui substituer la notion beaucoup plus policée et politiquement correcte « d'État fragile »¹. Ce serait peut-être, cependant, se passer d'une grille de lecture utile du comportement d'un certain nombre d'États qui outrepassent ou ne respectent pas le droit international et les conventions qu'ils ont eux-mêmes souvent signées et ratifiées, États qui sont parfois tout sauf « fragiles ». Je distinguerai pour ma part au moins trois types de conduite « néo-voyous » de certains États qui devraient attirer une attention plus forte de la communauté internationale et des réactions de sa part qui ne soient pas au coup par coup (au risque, alors tragique, du « deux poids – deux mesures », suivant que vous bénéficiez ou non de ressources énergétiques précieuses et/ou des protections plus ou moins avouées de grandes puissances internationales, comme les États-Unis, la Chine ou la Russie...).

La première catégorie de comportements serait évidemment celle des États « violateurs » de la Charte des Nations Unies qui contrairement aux préconisations de son article 2, alinéa 4, font usage de la menace ou de l'emploi de la force « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». La seconde catégorie pourrait être celle des « États arbitraires » qui, loin, d'accorder une attention aux besoins politiques, économiques et sociaux de leurs citoyens (majorités ou minorités), leur limitent l'accès aux droits et aux libertés les plus fondamentales. La troisième et dernière catégorie serait celle des « États kleptocrates », dont les ressources sont privatisées, monopolisées et exploitées par des minorités aux pratiques le plus souvent népotiques et mafieuses

(pour certains analystes comme Jean-François Bayart², la criminalisation de l'État, loin d'être un processus exceptionnel serait d'ailleurs un des éléments de sa formation : « Là où le crime est à l'œuvre, il ne s'agit point forcément l'État, dont il demeure l'une des fonctions »).

L'avantage d'un travail simultané sur ces trois types de comportements, à travers, par exemple, la mise en place d'un indice synthétique de l'éthique internationale, comparable à celui mis en place par le Pnud pour le développement humain ou le *Center for Global Development* pour la comparaison de la qualité des aides au développement des pays de l'OCDE, serait de ne pas focaliser l'attention sur un seul type de comportement déviant (le plus souvent, la corruption, devenue par exemple cheval de bataille quasi-exclusif du président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz), au risque d'en perdre une vision synthétique et globale (les atteintes fondamentales aux droits humains ne sont pas moins graves que les crimes économiques).

Une telle approche permettrait aussi de ne pas considérer comme des bons élèves de la communauté internationale des pays devenus un moment donné, comme le Rwanda ou l'Ouganda dans la guerre au Congo, parties belligérantes d'un conflit dans un État voisin. L'analyse des comportements « néo-voyous » ne devrait pas non plus exclure les politiques conduites certaines grandes puissances qui sont loin de toujours donner l'exemple, qui elles-mêmes protègent parfois des activités criminelles servant leurs intérêts ou répriment, hors de tout cadre démocratique, les aspirations de certaines de leurs minorités. La lutte contre le grand banditisme est parfois aussi importante pour l'affirmation d'une justice équitable que la seule chasse aux petits délinquants... ■

1 - Cette notion, largement utilisée désormais par la communauté internationale, y compris par les autorités françaises (contrairement en son temps à celle « d'État voyou », n'étant pas elle-même dénuée d'ambiguïtés... Le lecteur pourra se référer sur ce point à une étude rédigée avec François Gaulme, « Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles – Pour une vision renouvelée de l'aide au développement dans la prévention et la gestion de crises », Document de travail n°4, septembre 2005, www.afd.fr

2 - Voir pour un article récent, Jean-François Bayart, « Le crime transnational et la formation de l'État », *Politique africaine* n°93, mars 2004, ou l'ouvrage de référence, épuisé dans sa version française, J-F Bayart, S.Ellis et B.Hibou, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997.