SOUS LA DIRECTION DE

Dorval Brunelle

sociologue, Directeur de l'Institut d'Études Internationales de Montréal, UQAM

(2012)

Communautés Atlantiques / Atlantic Communities. *Asymétries et convergences.*

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque

Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES](#).

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Sous la direction de Dorval Brunelle
sociologue, directeur de l'IEIM [Institut d'Études Internationales de Montréal], UQAM

Communautés atlantiques / Atlantic Communities : asymétries et convergences.

Montréal : Les Éditions de l'Institut d'Études Internationales de Montréal, 2012, 425 pp.

<http://www.ieim.uqam.ca/spip.php?article8088>

M. Brunelle nous a accordé le 23 mars 2013 son autorisation de diffuser électroniquement ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.

Courriel : brunelle.dorval@uqam.ca

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations: Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page: Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition numérique réalisée le 29 mars 2013 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, Québec.

SOUS LA DIRECTION DE

Dorval Brunelle

sociologue, Directeur de l'Institut d'Études Internationales de Montréal,
UQAM

Communautés atlantiques / Atlantic Communities : asymétries et convergences.

Montréal : Les Éditions de l'Institut d'Études Internationales de
Montréal, 2012.

Table des matières

[Quatrième de couverture](#)

[Dédicace](#) [v]

[Remerciements](#) [vii]

[Présentation des auteurs](#) [xi]

[Préface](#) [xvii]

Introduction

Dorval Brunelle, “[Communautés atlantiques : asymétries et convergences.](#)” [1]

PARTIE I.

Le Sud et les relations transatlantiques

Sebastian Santander, “[L’Atlantique Sud dans l’agenda extérieur de l’UE. Le cas des relations avec le Brésil.](#)” [33]

Nizar Messari, “[Maroc-Amérique Latine : les relations Sud-Sud entre la rhétorique et la réalité.](#)” [53]

Paulo Fagundes Visentini, “[Brazilian policy to Africa and the South Atlantic geopolitics.](#)” [79]

Peter Vale, “[Missing the Point: South Africa and the Atlantic World.](#)” [113]

John M. Kirk and Peter McKenna, “[Canada and Latin America: Assessing the Harper Government’s Americas Strategy.](#)” [133]

PARTIE II.

Questions sociales : le Sud au Nord, le Nord au Sud

Raphaël Canet, “[Le Forum social mondial et le renouveau de la contestation sociale: de l’alliance Nord-Sud à la solidarité Sud-Nord.](#)” [161]

Antimo L. Farro, “[Mouvements sociaux et construction de la vie sociale : analyse comparée Europe-Amérique.](#)” [191]

Idil Atak, “[Le droit d’asile face aux contrôles migratoires au Canada et en Europe.](#)” [213]

Bouchra Sidi Hida, “[Enjeux et défis du partenariat entre le Maroc et le Canada : le cas des universités et des échanges universitaires.](#)” [239]

PARTIE III.

Les alliances transatlantiques : l'économie de la défense

Aude Emmanuelle Fleurant, “[Les Alliances transatlantiques et les mutations dans le domaine de l'économie de défense.](#)” [269]

Hélène Masson, “[L'industrie de défense européenne et les marchés d'Amérique du Nord et d'Amérique latine : entre attractivité et maîtrise des risques.](#)” [295]

Yannick Quéau, “[Moteurs et limites du développement de l'industrie de défense en Amérique du Sud.](#)” [331]

**Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.**

QUATRIÈME DE COUVERTURE

[Retour à la table des matières](#)

Nous assistons à l'heure actuelle à la multiplication des initiatives de nature politique, économique et sociale qui visent à rapprocher des organisations, des entreprises et des communautés sises de part et d'autre de l'océan Atlantique.

Certaines de ces initiatives sont anciennes, d'autres, toutes récentes, mais les unes et les autres nous obligent à prendre acte de la formation d'une pluralité de communautés asymétriques par défaut et convergentes par dessein qui, chacune à leur façon, proposent de nouvelles perspectives de collaboration et qui, ce faisant, alimentent les débats en cours concernant le positionnement stratégique des États, des économies et des sociétés vis-à-vis des autres bordures de l'océan Atlantique.

L'Institut d'études internationales de Montréal a amorcé la réflexion sur ces questions et ces enjeux en organisant, en 2009 et en 2010, un cycle de conférence autour du thème « Repenser l'Atlantique ». Ce cycle a conduit à la convocation d'un premier colloque qui s'est tenu à l'automne 2010. L'année suivante, en octobre 2011, l'institut a organisé un second colloque autour de la même thématique et ce sont les contributions présentées à cette occasion qui sont rassemblées dans le présent ouvrage. Elles ont été départagées en trois sections portant respectivement sur le rôle des pays du Sud dans la constitution des communautés atlantiques, sur les dimensions sociales des rela-

tions Sud-Nord et, enfin, sur l'économie de la défense dans l'espace atlantique.

Sous la direction de Dorval Brunelle

Communautés Atlantiques / Atlantic Communities. ASYMÉ-
TRIES ET CONVERGENCES

Collaborateurs

Idil Atak, Dorval Brunelle, Raphaël Canet, Antimo L. Farro, Aude E. Fleurant, John Kirk, Hélène Masson, Peter McKenna, Nizar Messari, Yannick Quéau, Sébastien Santander, Bouchra Sidi-Hida, Peter Vale, Paulo Visentini.

[v]

**Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.**

DÉDICACE

[Retour à la table des matières](#)

Ce livre est dédié au maître d'œuvre de l'Initiative pour une Communauté Atlantique, le ministre Ahmed Lahlimi Alami, Haut Commissaire au Plan du Royaume du Maroc, qui a écrit ceci : « l'initiative vise à transcender les clivages est-ouest, nord-sud et les paradigmes idéologiques et stratégiques qui les ont longtemps entretenus au cours de l'histoire récente. Elle procède de ce potentiel des regroupements régionaux de devenir de plus en plus des cadres appropriés à des stratégies opérationnelles pour la promotion d'une gouvernance mondiale plus démocratique et plus efficace ».

[vii]

**Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.**

REMERCIEMENTS

[Retour à la table des matières](#)

Je tiens à remercier Pierrick Pugeaud et Lyne Tessier pour le professionnalisme et la diligence avec lesquels ils se sont acquittés de l'exigeante tâche que représente le travail de révision et d'harmonisation des contributions au présent volume, ainsi que pour leur précieuse collaboration dans la mise en forme finale et l'édition du présent ouvrage.

D. B.

[xi]

**Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.**

PRÉSENTATION DES AUTEURS

[Retour à la table des matières](#)

Idil Atak

LL.D., chercheure postdoctorale au Centre sur les droits de la personne et le pluralisme juridique de l'Université McGill. Une première version de cet article a été publiée dans Micheline Labelle, Jocelyne Couture et Frank W. Remiggi, dir. *La communauté politique en question : Regards croisés sur l'immigration, la citoyenneté, la diversité et le pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2012, p. 47-69. L'auteure remercie le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) pour son soutien financier.

Dorval Brunelle

Professeur au département de sociologie et, depuis 2008, directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal, rattaché à la Faculté de science politique et de droit de l'UQAM. Ses recherches portent sur l'économie politique, l'intégration dans les Amériques et les mouvements sociaux. Il a publié une vingtaine d'ouvrages, dont le collectif *Repenser l'Atlantique : commerce, immigration, sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 2012 et *Chronique des Amériques. Du Sommet de Québec au Forum social mondial*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Americana, 2010.

[xii]

Raphaël Canet

École de développement international et mondialisation, Université d'Ottawa. Auteur de *Nationalismes et société au Québec*, Montréal, Athéna éditions, 2003, et co-directeur de publication de *Crise de l'État, revanche des sociétés*, Montréal, Athéna éditions, 2006; *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement?* Montréal, Athéna éditions, 2004; *La nation en débat. Entre modernité et postmodernité*, Montréal, Athéna éditions, 2003; et *L'Altermondialisme. Forums sociaux, résistances et nouvelle culture politique*, Montréal, Écosociété, 2010.

Antimo L. Farro

Professeur à l'Université La Sapienza de Rome et chercheur associé au Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique (EHESS/CNRS) à Paris. Auteur de *Les mouvements sociaux*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2001; directeur de publication de *Italia alterglobal. Movimento, culture e spazi di vita di altre globalizzazioni*, Milan, Franco Angeli Edizioni, 2006; et co-directeur de publication de *Europa alterglobal. Componenti e culture del "movimento dei movimenti" in Europa*, Milan, Franco Angeli, 2008.

Aude-Emmanuelle Fleurant

Directrice du domaine d'études armement et économie de défense à l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire à Paris (IRSEM). Son champ d'expertise principal est l'économie-politique de la défense, notamment l'analyse des dimensions budgétaires, politiques, industrielles et technologiques propres à ce domaine, de leurs liens et de leurs interactions. Avant de rejoindre l'IRSEM, Aude-Emmanuelle Fleurant était à la tête du Bureau d'intelligence stratégique et de marché au Technopôle défense et sécurité (TDS), et chercheure au Groupe ressources sur l'industrie militaire et la sécurité (GRIMS) à l'Université du Québec à Montréal.

[xiii]

John Kirk

Professeur d'espagnol et de civilisation latino-américaine à Dalhousie University, Nouvelle-Écosse. Il a publié de nombreux travaux sur Cuba et sur le Mexique. Il travaille présentement sur l'internationalisme médical cubain. Il a également agi comme interprète lors des rencontres entre le premier-ministre John Savage et le président Fidel Castro. Il a joué un rôle déterminant dans l'établissement de relations soutenues entre Halifax et la ville de Campeche, au Mexique.

Hélène Masson

Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, Paris), en charge du pôle Industries de défense. Ses travaux portent plus particulièrement sur les questions industrielles de défense, les politiques d'acquisition et de R&D, la coopération armement et le contrôle des exportations. Elle intervient également au sein de l'Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ). Auteure de *L'intelligence économique, une histoire française*, Paris, Vuibert, 2012; et co-directrice de publication de *L'intelligence économique. Quelles perspectives?*, Paris, FRS/L'Harmattan, 2004.

Peter McKenna

Professeur émérite, University of Prince Edward Island. Spécialiste de l'Amérique latine, de la politique canadienne, des relations canado-américaines, ainsi que des droits de l'Homme. En plus de ses travaux à titre d'expert pour diverses commissions d'enquête, il a mené un projet conjoint avec l'Institute of Island Studies, (UPEI, Canada) et le Nordic Institute of Regional Policy Research (NordREFO à Stockholm), qui a donné lieu à la publication d'un ouvrage co-édité avec Godfrey Baldacchino, Barry Bartmann et Rob Greenwood, *Political Economy of Island Juristictions: Lessons from the North Atlantic*, MacMillan Publishers, Londres, 1999.

[xiv]

Nizar Messari

Professeur de Relations Internationales à Al Akhawayn University à Ifrane, au Maroc, depuis janvier 2010. Entre 2001 et 2009, il a enseigné à la Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, au Brésil. Il est auteur, avec João Pontes Nogueira de *Teoria das Relações Internacionais - Correntes e Debates*, Campus/Elsevier, Rio de Janeiro, 2005. Il a aussi dirigé un ouvrage collectif avec João Pontes Nogueira et R.B.J. Walker *Displacing IR: Peripheral Approaches to International Theory*, Londres, Routledge (sous presse).

Yannick Quéau

Chercheur associé à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) et à l'Observatoire de l'économie politique de la défense (OEPD). Candidat au doctorat et chercheur au Bradford Disarmament Research Centre (BDRC). Sa thèse de doctorat traite de l'adaptation au 21^e siècle des programmes nucléaires des trois membres de l'OTAN disposant de cette arme (États-Unis, France, Royaume-Uni). Il collabore avec le Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité (GRIMS) à l'UQAM, ainsi qu'avec la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), à Paris.

Sebastian Santander

Auteur de nombreux ouvrages et articles scientifiques et professeur en relations internationales au département de Science politique de la Faculté de Droit et de Science politique de l'Université de Liège. Professeur invité à l'Institut d'études européennes de l'Université Libre de Bruxelles, membre associé au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation de l'UQAM et au Monash European and EU Center de l'Université de Monash, à Melbourne.

[xv]

Bouchra Sidi Hida

Chargée de recherche au Centre d'études et de recherche en Sciences sociales (CERSS) à l'Université Rabat-Agdal, au Maroc. Elle est titulaire de la Chaire Euroarabe en Sciences sociales et gouvernance de la Fondation Euroarabe des Hautes Études de l'Université de Grenada et chercheure associée à la Chaire de recherche en immigration, ethnicité et citoyenneté (CRIEC) de l'UQAM. Elle mène actuellement une étude sur les motivations, perceptions et valeurs des migrants marocains à Montréal, ainsi que sur les protestations sociales et politiques au Maghreb.

Peter Vale

Professeur à la University of Johannesburg et titulaire de la Chaire Nelson Mandela of Politics Emeritus à la Rhodes University, Afrique du Sud. Ses champs d'intérêt sont les études internationales, les théories sociales, l'éducation supérieure et l'Afrique du Sud. Il est membre des comités éditoriaux de plusieurs publications scientifiques en Argentine, au Bangladesh, au Royaume-Uni, au Lesotho, au Portugal, en Espagne et en Afrique du Sud. Il est membre de la Société royale d'Afrique du Sud, de l'Académie des sciences de l'Afrique du Sud, ainsi que Die Suid-Afrikaanse Akademie vir Wetenskap en Kuns.

Paulo Visentini

Professeur de relations internationales et directeur du Center for Brazil-South Africa Studies/CESUL – Université Fédérale Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brésil. Ses champs d'intérêts sont l'histoire du monde contemporain, les relations internationales contemporaines et les relations internationales du Brésil. Auteur d'un grand nombre d'ouvrage sur les relations internationales du Brésil dont *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2008. 3^e éd.

[xvii]

**Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.**

PRÉFACE

[Retour à la table des matières](#)

L'ouvrage que nous publions aujourd'hui sous le titre *Communautés atlantiques / Atlantic Communities : asymétries et convergences* se situe dans le droit fil d'un collectif publié au début de l'année 2012 sous le titre *Repenser l'Atlantique : commerce, immigration, sécurité*¹. Ce collectif rassemblait les communications présentées lors d'un colloque organisé par l'Institut d'études internationales de Montréal de l'UQAM en collaboration avec plusieurs de ses composantes, en octobre 2010, colloque qui faisait lui-même suite au cycle de conférences *Repenser l'Atlantique* qui s'est étendu sur l'année 2009-10². Ces initiatives illustrent l'importance que l'on accorde à ces questions depuis quelques années, non seulement à l'Institut, mais ailleurs dans le monde atlantique également.

¹ Voir D. Brunelle, dir, *Repenser l'Atlantique : commerce, immigration, sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 444 p.

² Ce cycle avait bénéficié de la participation de conférenciers de renom, parmi lesquels Pierre-Marc Johnson, négociateur en chef pour le Québec de l'*Accord économique et commercial global* (AECG) entre le Canada et l'Union européenne, S.E. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto, ambassadeur du Brésil au Canada et S.E. Vital Kamérhé, ancien président de l'Assemblée nationale de la République démocratique du Congo, dont la conférence intitulée *Les fondements de la politique transatlantique de la République démocratique du Congo* annonce celui qu'il fera paraître chez Larcier, à Bruxelles, en 2011.

Autant par le passé, les réflexions et les propositions entourant la communauté atlantique étaient hautement sélectives dans le choix des intervenants et timides dans leurs perspectives d'élargissement, autant la situation est en passe de changer rapidement. Témoignent de ceci, les nombreux questionnements concernant l'extension des communautés, des alliances et des forums transatlantiques qui tendent à remettre en cause les inerties, points aveugles et autres angles [xviii] morts qui caractérisaient les démarches ayant cours antérieurement. Le temps semble donc venu de prendre acte de la formation d'une pluralité de communautés asymétriques par défaut et convergentes par dessein qui, chacune à leur façon, proposent de nouvelles perspectives de collaboration et qui, ce faisant, alimentent les débats chez les chercheurs, les analystes et les décideurs concernant le positionnement stratégique des États, des économies et des sociétés vis-à-vis des autres bordures de l'océan Atlantique.

L'appel lancé en prévision de la tenue du colloque où ont été présentées les communications qui sont ici rassemblées soulignait que nous assistions, depuis quelques années, à l'émergence d'un triple phénomène, à savoir : *premièrement*, la remise en cause du contenu de la notion de communauté atlantique telle qu'il avait été promu au sortir de la Deuxième Guerre, *deuxièmement*, la multiplication de nouvelles communautés atlantiques, mais aussi, *troisièmement*, fait plus original et novateur, le lancement de projets visant la constitution de véritables communautés tricontinentales atlantiques ³.

À propos du premier phénomène, à savoir la remise en question de l'interprétation historique de la notion de communauté Atlantique, notons que plusieurs colloques, forums et conférences tenus au Canada, aux États-Unis et en Europe, de même qu'au Brésil et au Maroc ces dernières années, témoignent d'une disposition renouvelée en faveur d'un élargissement de la communauté Atlantique. À propos du deuxième phénomène, la multiplication des communautés, soulignons que les relations transatlantiques connaissent de multiples institution-

³ Certains auteurs et analystes préfèrent utiliser l'expression « communautés quadrilatérales atlantiques » entre autres raisons, pour éviter tout rapprochement avec la première Conférence Tricontinentale convoquée à La Havane, du 3 au 14 janvier 1966, qui devait déboucher sur la création de l'Organisation de solidarité avec les peuples d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine (OSPAAAL).

nalisations originales, auxquelles il convient d'ajouter les nombreux accords bilatéraux et régionaux de commerce négociés entre partenaires situés de [xix] part et d'autre de l'Atlantique au Nord (accord Canada-Union Européenne [UE]), au Sud (accord MERCOSUR-Southern African Customs Union [SACU]), entre le Nord et le Sud (accord Mexique-UE), ou même entre blocs régionaux au Nord et au Sud (accord UE-MERCOSUR).

Enfin, à propos du troisième phénomène, la dimension tricontinentale ou quadrilatérale de certaines communautés atlantiques, soulignons que plusieurs projets récents s'inscrivent résolument dans cette approche comme l'illustrent l'Initiative tricontinentale atlantique et l'*Appel de Skhirat* lancés à l'initiative du Haut Commissariat au Plan du Royaume du Maroc, en 2009, ou encore le Forum Europe-Amérique latine et les Sommets ibéro-américains qui accueillent désormais tous les deux des membres observateurs associés, notamment le Maroc et la Guinée équatoriale.

Les contributions au présent ouvrage développent et enrichissent ces trois dimensions du nouvel atlantisme. Elles mettent en lumière l'ampleur d'un mouvement de fond qui, issu des pays du Sud surtout, pousse en direction d'une redéfinition des communautés atlantiques à l'heure actuelle, au point d'ailleurs où l'on peut en toute légitimité se poser la question de savoir s'ils n'ont pas pris une sérieuse avance par rapport aux pays du Nord sur cette question. Qu'il s'agisse du Royaume du Maroc, du Brésil ou de l'Afrique du Sud, l'originalité et le nombre des initiatives transatlantiques qui ont été mises sur pied ces dernières années à leur instigation est rien moins qu'impressionnant, alors que les Etats-Unis, l'Union européenne et le Canada n'ont à leur crédit que quelques accords de libre-échange et qu'ils ne parviennent pas à réorienter de manière significative et durable leur positionnement à la grandeur du bassin de l'Atlantique.

[xx]

Ce constat peut sans doute apparaître sévère quand on prend en compte le phénomène de la multiplication des initiatives dans les domaines économiques, sociaux et culturels qui lient les pays du Nord et du Sud, ce dont témoigne, entre autres, la constitution des réseaux de chercheurs, ceux des altermondialistes et, plus généralement, les mouvements de populations et d'idées dans les deux sens, mais cette

réalité ne devrait pas servir à en masquer une autre, celle des entraves à la circulation des personnes entre le Nord et le Sud.

Enfin, s'il est un lieu et un domaine où le transatlantisme semble bien portant, c'est dans le secteur de la défense et des dépenses militaires.

Ces quelques réflexions d'ordre général permettent de comprendre le choix éditorial que nous avons effectué de regrouper les contributions au présent collectif sous trois thèmes portant respectivement sur l'importance du rôle assumé par les pays du Sud dans la constitution des communautés atlantiques, sur les dimensions sociales des relations Sud-Nord et, enfin, sur l'économie de la défense dans l'espace atlantique. Ces textes sont précédés d'une introduction qui propose un survol des principales communautés atlantiques mises sur pied ces récentes années.

D.B.

**Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.**

INTRODUCTION

[Retour à la table des matières](#)

[1]

INTRODUCTION

“Communautés atlantiques : asymétries et convergences.”

Dorval Brunelle

[Retour à la table des matières](#)

Tout au long de l’après-guerre et jusqu’à la chute du mur de Berlin en 1989, la notion de « communauté atlantique », que ce soit au niveau stratégique ou symbolique, renvoyait essentiellement à une aire géographique englobant les deux rives nord de l’Atlantique ; ni l’Amérique latine ni l’Afrique n’en faisaient partie. Or, il s’est écoulé près d’un quart de siècle depuis et les choses ne semblent pas avoir progressé notablement, alors même que, confronté à des défis en apparence plus grands, que ce soit en termes de nombre de pays impliqués ou d’ampleur des défis à relever, la formation d’une communauté transpacifique avance à grands pas. Le temps semble donc venu de se demander pourquoi les choses ont si peu évolué au cours des dernières décennies ⁴ et pourquoi il s’avère si malaisé de repenser le bassin de l’Atlantique aujourd’hui ⁵.

⁴ Ce qui ne veut pas dire que projets et propositions aient fait ou fassent défaut, loin de là, comme peuvent en témoigner les quatre exemples suivants : (i) le projet d’Accord de libre-échange transatlantique (ALETA, ou *Transatlantic Free Trade Area*, TAFTA) proposé par le premier ministre du Canada Jean Chrétien, en 1994 ; (ii) la tenue du Sommet de Madrid, en 1995, où le président Clinton et le président Jacques Santer de la Commission européenne proposent un Nouvel ordre du jour transatlantique (*New Transatlantic Agenda*) qui prévoyait créer un Marché transatlantique (*Transatlantic*

La question mérite d'être posée d'abord et avant tout parce que cette approche clivée ou sélective, selon le cas, tranche nettement avec celle qui prévaut sur l'autre bassin [2] océanique – voire même sur la bordure de l'océan Indien ⁶ – où, depuis la fin de la Guerre froide, organisations et regroupements entre pays des deux rives de l'océan Pacifique, que ce soit sous la forme d'une communauté inspirée du modèle européen ⁷ ou d'un accord de libre-échange transpacifique ⁸, ont

Marketplace), une initiative demeurée sans lendemain malgré l'implication du *Transatlantic Business Dialogue* (TBA) ; (iii) la proposition de créer une Communauté économique nord-atlantique (CENA, ou North Atlantic Economic Community, NATEC) sur le modèle de l'APEC ; et, enfin, (iv) la signature, lors du Sommet UE-EUA du 30 avril 2007, de l'Entente-cadre sur l'intégration économique (*Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the European Union and the United States of America*) qui prévoyait la création du *Transatlantic Economic Council* (TEC). Or, après quelques succès au cours des années, les négociations ont piétiné depuis 2009. À noter toutefois, que « les États-Unis et la Communauté européenne ont créé, en novembre 2011, un groupe de travail de haut niveau sur l'emploi et la croissance dans le cadre du TEC. Ce groupe a pour mandat d'étudier les opportunités de libéralisation entre les États-Unis et l'Europe dans les secteurs des biens, des services et des investissements. (Il) doit déposer son rapport final lors de la prochaine réunion du TEC à la fin de l'année 2012. » Voir David Dagenais, « Les positions sur un éventuel accord de libre-échange transatlantique se précisent », dans *Chronique commerciale américaine. Bulletin d'information*, vol. 5, n° 6, juin 2012. [En ligne](#).

- ⁵ L'ouverture de négociations commerciales entre l'UE et les EUA a de nouveau fait surface en avril 2012. Voir Philippe Ricard, « Vers un accord de libre-échange euro-américain ? L'Europe veut convaincre les États-Unis d'ouvrir des négociations pour envoyer un signal aux pays émergents », *Le Monde*, 26 avril 2012, p. 13. Cette fois, ce sont les Européens qui sont demandeurs. Cependant, campagne électorale oblige, le président Obama n'a aucun capital politique à engranger en réouvrant ce dossier.
- ⁶ Comme en témoigne la création d'une association appelée : Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation (IOR-ARC).
- ⁷ Le projet de Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) a été présenté à Séoul par le premier ministre d'Australie, Bob Hawke, dès janvier 1989, et l'association, qui comprendra au départ 12 pays, sera créée plus tard la même année. La Chine, Hong Kong et Taiwan s'y joindront en 1991, le Mexique et la Papouasie-Nouvelle Guinée en 1993, le Chili en 1994, la Russie, le Pérou et le Vietnam, en 1998. Elle compte actuellement 21 membres appelés « économies » et non pas « pays » afin de ménager les susceptibilités de la RPC et de Taïwan. Il

été mis sur pied, alors que, à une échelle plus réduite, un projet aussi fortement imprégné d'esprit communautaire – aux yeux de son promoteur en tout cas – que l'Union pour la Méditerranée (UpM) a, depuis 2010, sombré dans un certain enlisement politique ⁹, que la no-

est intéressant de souligner par ailleurs que, selon le président du Comité national des États-Unis à la Conférence sur la Coopération économique pour le Pacifique, la coopération en question a trouvé son inspiration première dans le projet de Communauté européenne. Voir Richard M. Fairbanks III, « *Forging a Pacific Rim Community* » *Los Angeles Times*, 5 novembre 1989. En ligne : latimes.com : « *In what may be a historic event, Secretary of State James Baker, U.S. Trade Representative Carla Hills and Commerce Secretary Robert A. Mosbacher will join this week in Canberra, Australia, with foreign and economic ministers of 11 Asian and Pacific nations - Japan, Korea, Canada, Australia, New Zealand, Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand. They will discuss opportunities for regional economic cooperation in the Pacific Basin. This is intended to be the first in a series of annual meetings that could lay the groundwork for the most significant regional economic institution to emerge since the European community* ». En contrepoint, on pourra lire Robert A. Manning et Paula Stern, « *The Myth of the Pacific Community* » *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1994, vol. 73 n° 6, p. 79-93.

⁸ L'Accord de partenariat économique stratégique transpacifique (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement* ou *Trans-Pacific Partnership, TPP*) est entré en vigueur en mai 2006. Il s'agit d'un accord de libre-échange multilatéral qui vise à jeter les bases d'une Zone de libre-échange Asie-Pacifique (*Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP*). Il regroupait au départ trois puis quatre pays (Chili, Nouvelle-Zélande, Singapour et Brunei.), auxquels s'en sont rajoutés cinq autres, en 2010 : l'Australie, la Malaisie, le Pérou, les États-Unis et le Vietnam. Le Mexique et le Canada s'y sont joints en 2012. Le Japon, la Corée du Sud et les Philippines pourraient y adhérer dans un proche avenir. Au départ, les négociations devaient être complétées en 2011, mais avec l'ajout de nouveaux partenaires, l'échéancier officiel indique qu'elles le seront « le plus tôt possible »

⁹ Enlisement politique ne veut pas dire que l'UPM soit moribonde ou inactive puisque, « printemps arabe » oblige, le nouveau secrétaire-général, Youssef Amrani, s'est vu confier la tâche par le Conseil européen du 24 juin 2011 de « lancer des projets concrets et d'envergure ». Rappelons que l'UPM avait été fondée en juillet 2008, à l'initiative du président Sarkozy, elle regroupe aujourd'hui 43 pays. Cela dit, depuis l'élection de François Hollande, le 6 mai 2012, l'UPM est bel et bien en panne de fonctionnement. Il reste donc à voir quel sort le nouveau président français réservera à cette initiative.

tion de communauté Atlantique est toujours affectée d'une grande friolosite et que les négociations de libre-échange transatlantique entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis d'Amérique (EUA) sont reportées d'année en année ¹⁰. D'ailleurs, un des indicateurs les plus intéressants de l'asymétrie qui prévaut entre le bassin de l'Atlantique et celui du Pacifique est le nombre d'accords de libre-échange (ALE) signés de part et d'autre par les pays des Amériques. En effet, le nombre d'ALE qui ont été négociés et signés par ces derniers avec leurs partenaires en Asie (14 au total) est plus élevé que le nombre d'accords qui ont été signés entre eux et leurs partenaires en Europe (neuf au total), tandis que l'Afrique n'est liée aux Amériques que par un seul ALE sur 62 ¹¹.

¹⁰ L'idée a été avancée dans un rapport intitulé *Strategy to Strengthen Transatlantic Partnership*, publié en 2003 par le *Transatlantic Policy Network*. Le terme des négociations avait été fixé à 2015 et la date butoir de 2010 avait été retenue pour un ensemble de secteurs-clé. Le projet était soutenu par le *Transatlantic Business Dialogue* (TABD), un groupe formé de 35 grandes entreprises des EUA et de l'UE. Voir Corporate Europe Observatory, « EU-US trade talks ahead ? », juin 2004. En ligne : archive.corporateeurope.org.

¹¹ Selon les données de l'Organisation des États américains (OEA), sur les 62 ALE qui ont été signés par douze pays et une dizaine de marchés communs ou de regroupements de pays dans les Amériques, 30 ont été signés entre eux, neuf l'ont été avec des pays d'Europe (UE, AELE, Turquie), huit avec des pays du Moyen-Orient (Israël, Jordanie, Oman, Bahrein) et quatorze avec des pays du bassin du Pacifique. Un seul à ce jour implique un pays d'Afrique, il s'agit de l'accord EUA-Maroc, auquel il faudra éventuellement ajouter celui en cours de négociation entre le Canada et le Maroc. Cette information est compilée par *Sistema de Informacion sobre Comercio exterior* (SICE) de l'OEA et elle est disponible en ligne sur www.sice.oas.org. Par ailleurs, il convient de souligner que la nomenclature établie par l'OMC est fort différente de la précédente. Son site dresse une liste de 213 accords commerciaux régionaux (*Regional Trade Agreements*, RTA) comprenant outre les ALE, les unions douanières, les ententes partielles (*Partial Scope Agreement*, PSA) et les accords d'intégration économique (*Economic Integration Agreement*, EIA). Pour les seuls ALE, cette nomenclature donne les résultats suivants : les accords signés entre pays des Amériques et ceux du bassin du Pacifique totalisent 18, contre neuf signés avec des partenaires en Europe. En revanche les accords signés avec des pays d'Afrique passent à huit, dont six signés par la Commission européenne avec l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Égypte et le Maroc. À noter toutefois que les ALE en question ne couvrent que les échanges de biens.

Cela posé, la persistance d'asymétries et angles morts au sein de l'espace atlantique mérite explication. Nous nous contenterons d'en présenter trois rapidement. La première explication renvoie à l'unipolarité, c'est-à-dire à l'accession des EUA au statut de puissance hégémonique au lendemain de la chute du mur de Berlin, en 1989, statut qui légitime, à leurs yeux en tout cas, le recours subséquent à l'unilatéralisme de leur part. En assumant le rôle de « shérif récalcitrant »¹² à la grandeur de la planète en matière sécuritaire, le gouvernement des EUA a choisi [3] de faire cavalier seul et, ce faisant, il a souscrit à une approche qui a eu pour résultat de multiplier les désaccords de part et d'autre de l'Atlantique, mais aussi entre le Nord et le Sud des Amériques.

La deuxième explication opère à une autre échelle. Elle est fondée sur la juxtaposition entre le succès de l'élargissement de la Communauté européenne depuis 1995 et l'échec du projet d'intégration à grande échelle dans les Amériques mais, dans les deux cas, ce succès et cet échec n'ont pas favorisé l'ouverture sur les autres rives du bassin de l'Atlantique, bien au contraire. Ainsi au lendemain de la Guerre froide, les EUA ont cherché à répondre au défi posé par l'élargissement et par l'approfondissement du projet européen – et par la concurrence du Japon – en recourant au régionalisme économique en même temps qu'ils faisaient profession de foi multilatéraliste en portant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les fonts baptismaux, en 1994, profession de foi réitérée depuis à chacune des conférences ministérielles qui jalonnent le parcours de l'organisation. Or, les négociations commerciales menées de 1989 à 1993 autour de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), suivies de celles visant la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) à 34, à compter de 1994 – abandonnées par la suite en 2005 –, elles-mêmes approfondies ou renforcées par toute une panoplie d'accords commerciaux bilatéraux, trilatéraux et minilatéraux, ont servi d'abord et avant tout à réaffirmer leur rôle en tant que promoteur d'une « communauté des démocraties » à la grandeur des trois Amériques en évitant tout contact avec, ou toute incidence sur l'autre communauté, la « communauté atlantique ». C'est donc la métaphore de l'angle

¹² Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff. The United States after the Cold War*, Washington, Council on Foreign Relations, 1998, 148p.

mort qui serait appropriée dans ces circonstances ¹³, encore que cette approche clivée appliquée par les EUA en matière [4] de sécurité vis-à-vis de l'Europe et vis-à-vis des Amériques s'inscrit aussi dans une continuité historique qui remonte à l'immédiat après-guerre ¹⁴ et au-delà, jusqu'à la Doctrine Monroe.

Et si, pour sa part, l'UE à la même époque pratique un « atlantisme élargi » ¹⁵ du simple fait de son extension à trois membres supplémentaires en 1995, dix en 2004 et deux en 2007 ¹⁶, il n'en demeure pas moins que les accords négociés avec les pays hors Europe, les pays d'Afrique et des Caraïbes notamment, s'inscrivent dans une logique dite « partenariale » fort éloignée de l'esprit qui anime et qui sous-tend la communauté atlantique, d'une part, fort éloignée du libre-échange négocié entre partenaires de la bordure du Pacifique, de l'autre. En somme, les stratégies menées en parallèle de part et d'autre de l'Atlantique par les puissances du Nord dans leur relation avec le Sud expliquent en grande partie la persistance de ces angles morts, une situation qui n'a pas sa pareille sur la bordure du Pacifique où l'héritage historique est différent et où le clivage entre un Nord développé et un Sud sous-développé semble actuellement inopérant. Cette situation explique sans doute, en partie du moins, la faveur dont bénéficie l'idée d'une communauté transpacifique ouverte en Asie, que ce soit auprès des membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ou ceux de la Coopération économique pour

¹³ Voir Dorval Brunelle, « The US, the FTAA, and the Parameters of Global Governance » dans M. Wiesebron et P. Vizontini, dir, *Free Trade for the Americas ? The United States' Push for the FTAA Agreement*, Londres, Zed Books, 2003, p. 23-40.

¹⁴ On peut rappeler à cet égard la signature de l'Accord de Chapultepec (dont le titre officiel anglais est *Act of Chapultepec. Declarations on Reciprocal Assistance and American Solidarity*), du 3 mars 1945.

¹⁵ On peut sans doute, au départ à tout le moins, évoquer ici un élargissement par défaut du simple fait que ces nouveaux membres de l'UE disposent désormais d'une ouverture sur l'Atlantique, d'une part, que la vision atlantique de l'UE elle-même devra composer avec celle de ses nouveaux membres, de l'autre.

¹⁶ Pour mémoire, il s'agit de l'Autriche, la Finlande et la Suède, en 1995, de la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie en 2004, et de la Roumanie et la Bulgarie, en 2007.

l'Asie-Pacifique (APEC), alors même que l'Occident, enfermé dans une relation Nord-Sud de type impérial ou post-impérial, peine à repenser sa communauté atlantique ¹⁷.

La troisième et dernière explication fait appel aux attentats du 11 septembre 2001 qui conforteront aussi bien les EUA que l'UE dans l'idée d'effectuer un retour en arrière et de renouer avec l'approche qui prévalait [5] durant la Guerre froide. Ce retour conduira le Parlement européen « à réclamer une Stratégie européenne globale comportant une orientation stratégique à long terme du partenariat transatlantique » ¹⁸. Or, en proposant que « le partenariat s'oriente progressivement, d'une communauté transatlantique de valeurs vers une véritable communauté transatlantique d'action en mettant sur pied une stratégie et une action de collaboration » (art. 11) ¹⁹, l'UE privilégie le renforcement d'une approche bilatérale fondée sur les intérêts (économiques, stratégiques) au détriment d'une approche plus ouverte menée en direction d'autres acteurs (gouvernements, sociétés). En somme, au lieu de suivre la voie qui s'ouvrait au lendemain de la chute du mur de Berlin qui aurait conduit vers un élargissement de la communauté atlantique en direction du Sud, les attentats du 11 septembre poussent le Parlement, au nom de la soi-disant guerre contre le terrorisme, à revenir en arrière et à renforcer l'approche bilatérale qui avait cours avant 1989 ²⁰.

¹⁷ Voir Young Jeh Kim, dir, *The New Pacific Community in the 1990s*, East Gate, M. E. Sharpe, p. 144.

¹⁸ Voir la Résolution du Parlement européen sur le Partenariat transatlantique renouvelé pour le troisième Millénaire, datée du 19 juin 2003. [En ligne](#).

¹⁹ Une recommandation qui apparaissait déjà dans le rapport final de la commission mise sur pied à l'instigation du Center for Strategic and International Studies (CSIS) dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001. Voir Simon Serfaty, John J. Hamre et Simon Serfaty, dir, *The Future of the Transatlantic Defense Community : Final Report of the CSIS Commission on Transatlantic Security and Industrial Cooperation in the Twenty-First Century*, Washington, CSIS, janvier 2003, p. 55.

²⁰ Parlement européen, *ibid*, note 15. Plus avant, cette résolution prévoit « La relance des relations économiques et commerciales par la signature d'un traité-cadre UE-États-Unis incluant la mise en place d'un marché transatlantique » (art. 18-26) et elle propose à cette fin un « cadre institutionnel renouvelé » dans lequel elle « réaffirme que le sommet annuel UE-États-Unis devrait être restructuré de façon à donner une direction stratégique et un

Pourtant, même si les faits évoqués accréditent la thèse selon laquelle il y a bel et bien continuité entre un avant et un après Guerre froide, il n'en demeure pas moins que, ces récentes années, plusieurs indices ont surgi qui permettent de penser que le statu quo a fait son temps et que le cours des choses est appelé à changer à plus ou moins brève échéance. Le premier changement tient à la multiplication des remises en cause de la vocation à dominante sécuritaire de la communauté atlantique. Le deuxième réside dans la multiplication des initiatives transatlantiques, tandis que la troisième nouveauté, la plus innovatrice et sans doute la plus prometteuse, est la création de projets visant à terme la constitution de véritables communautés tricontinentales – aussi appelées communautés quadrilatérales – atlantiques.

[6]

Cette mise en situation dicte le plan que nous allons suivre qui comporte quatre sections. Il sera d'abord question d'effectuer quelques rappels historiques sur la portée et les limites de la notion de communauté Atlantique (section 1), après quoi nous effectuerons un tour d'horizon des lieux où l'on envisage l'élargissement de la communauté atlantique en tant que champ de recherche et d'action au Nord (section 2). Par la suite, nous nous attarderons à des initiatives récentes visant la constitution et la formation de nouvelles communautés au Sud (section 3), à partir desquelles nous chercherons à dégager quelques pistes de réflexion concernant notre façon de voir et de concevoir le bassin de l'Atlantique (section 4). En conclusion, nous avancerons quelques idées concernant l'atlantisme en tant que domaine de recherche et en tant que perspective d'action.

nouvel élan à l'Agenda transatlantique, en faisant participer activement la société civile à ce processus » (art. 33). Or le traité-cadre est toujours en attente et les sommets annuels privilégient encore et toujours un cadre politique bilatéral, sans participation extérieure, comme en témoignent les mandats confiés au Transatlantic Economic Council (TEC) d'une année à l'autre. [En ligne](#).

La communauté atlantique : rappels

Dans un article publié en 2004 dans le premier numéro de la revue *Atlantic Studies*, Donna Gabaccia Mellon effectue un ambitieux bilan des écrits à partir duquel elle découpe l'histoire longue des études consacrées à l'Atlantique en trois périodes. Ces périodes forment autant de phases historiques successives qu'elle coiffe des trois titres suivants : « le monde atlantique » qu'ouvre l'ère des découvertes et surtout celle des Amériques jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, « l'économie atlantique » qui s'étend depuis l'ère des révolutions – y compris bien sûr la révolution industrielle – jusqu'à la crise des années trente, et enfin, « la communauté atlantique » qui accompagne l'instauration de l'hégémonie des États-Unis, ou ce que certains historiens appellent le « siècle américain », jusqu'au lendemain de la Guerre froide ²¹.

[7]

Ce découpage est intéressant surtout parce qu'il permet de mettre en parallèle ou même face à face deux moments ou deux phases correspondant, pour la première, à ce « long XIX^e siècle » alors que les échanges transatlantiques sont de nature essentiellement économiques, qu'il s'agisse d'investissements, de produits et de main-d'œuvre, et pour la seconde, à ce « court XX^e siècle » alors que les questions de sécurité et de communautés d'intérêts, de défense et de sûreté prennent le dessus et que les échanges économiques transatlantiques auront de plus en plus tendance à se redéployer à l'échelle continentale de part et d'autre ²². En ce sens, la première phase représente un véritable âge d'or des échanges transatlantiques caractérisé par une expansion économique sans précédent en Europe et dans les Amériques. Elle prend brutalement fin lors de la Première Guerre, suivie de la cri-

²¹ Voir Donna Gabaccia Mellon, « A long Atlantic in a wider world » *Atlantic Studies*, 2004, vol. 1, n° 1, p. 1.

²² Les qualificatifs « long » et « court » dans ce contexte sont bien sûr empruntés à l'historien Eric Hobsbawm. Voir sa trilogie : *The Age of Revolution*, *The Age of Capital* et *The Age of Empire* qui couvre les années 1789 à 1914, ainsi que *The Age of Extremes : The Short Twentieth Century, 1914-1991*.

se des années trente et de la Deuxième Guerre mondiale, pour être ensuite remplacée par une autre phase où l'on assistera à un déclin relatif des échanges en termes de facteurs de production (main-d'oeuvre, produits et marchandises), et à la mise en place de véritables stratégies transocéaniques d'approvisionnement en richesses naturelles, d'extension de filières de production en amont et en aval, d'investissements croisés où les dimensions économiques seront de plus en plus imbriquées et liées à d'autres dimensions qu'elles soient civiles (la consommation), militaires et navales (la constitution de complexes militaro-industriels).

Quant à la paternité de l'expression « communauté atlantique », elle est attribuée au philosophe et chroniqueur politique Walter Lippmann qui titre ainsi le chapitre sept de son livre *U.S. Foreign Policy. Shield of the Republic*, publié chez Atlantic-Little, Brown, en 1943. Cette expression assume au départ un triple statut [8] géographique, axiologique et civilisationnel et elle occupe une position intermédiaire entre les projets de *gouvernement* mondial défendu et promu par certains réformateurs d'un côté ²³, le repli sur une politique isolationniste assumée par les gouvernements des EUA depuis 1919, de l'autre. À propos des projets universalistes, Lippmann écrit ceci :

One world we shall not see in our time. But what we may see, if we have the vision and the energy, is the formation of a great western community, at least a confederation of federations of European and American nations, determined to give the lie to those who say that our civilization is doomed and to give back faith and will to those who fear that freedom is perishing where it originated ²⁴.

Symétriquement, il dénonce la politique isolationniste pratiquée jusqu'en 1941 comme étant « une politique fondée sur une incapacité à prendre toute la mesure de la profondeur de leurs engagements tran-

²³ On peut citer à ce sujet le livre de Wendell Willkie, *One World*, New York, Simon & Schuster, 1943, 206 p.

²⁴ Cité par David C. Hendrickson dans une nouvelle recension du livre de Lippmann parue dans *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1997, pp. 263-65.

socéaniques » ²⁵ de la part des États-Unis. Ces derniers devraient plutôt poursuivre une politique fondée sur la reconnaissance, de la part d'un ensemble d'États souverains (*a group of self-governing states*), que leurs intérêts communs vitaux créent entre eux un sentiment d'appartenance à un même « nouveau monde », et Lippmann de préciser : « l'océan Atlantique n'est pas une frontière qui sépare l'Europe des Amériques, mais plutôt la mer intérieure d'une communauté de nations liées par la géographie, l'histoire et leurs intérêts vitaux » ²⁶. Et il ajoute :

An avowed alliance, an open covenant openly arrived at, is a far healthier relation than a connection which is concealed. No doubt there are conflicting commercial interests. But the more openly avowed is the bond of our vital interests, the more clearly we shall see in their true perspective the points of friction and antagonism (...).

[9]

If we re-examine the catalogue of nations which are involved in the same system of security, we come upon an interesting and, I believe, a very significant fact. It is that the nations of the New World are still vitally related to precisely those nations of the Old World from which they originated ²⁷.

²⁵ Lippmann, *U.S. Foreign Policy Shield of the Republic*, N.Y., Atlantic-Little, Brown, 1943, pp. 33-34 : « *Isolationism was based on a failure to appreciate the long-established trans-oceanic commitments of the United States* ».

²⁶ *Ibid.*, p. 98, dans l'édition en livre de poche parue en décembre de la même année.

²⁷ *Ibid.*, pp. 93 et 97. Donna Gabaccia Mellon, citant Ikenberry, commente cet extrait en ces termes : « By 1943 liberal journalist Walter Lippman (sic) had revived earlier critiques of American isolationism and pronounced the Atlantic to be "the inland sea of a community of nations" which was largely coterminous with the west or with western civilization (a geography that, like the Atlantic alliance, largely excluded Latin America) ». Or cette incidente n'est pas fondée car, pour Lippmann, le bassin atlantique comprenait bel et bien l'Amérique latine et l'Afrique du Nord. Par ailleurs, la référence à G. John Ikenberry renvoie à son livre *After Victory. Institutions, Strategic Restraints, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 320 p.

Si elle repose sur ces têtes-de-pont que sont les EUA, le Royaume-Uni et le Commonwealth britannique, cette communauté ne s'étend pas moins, de proche en proche, aux pays riverains de l'Europe continentale, à la France ²⁸, à l'Espagne, au Portugal, au Danemark, à la Norvège, de même qu'aux îles de l'Atlantique Nord, l'Islande, le Groenland, mais aussi aux nations latines des Amériques et à l'Afrique du Nord ²⁹.

En somme, au départ, l'idée de « communauté atlantique » promue par Lippmann couvre bien l'ensemble du bassin de l'Atlantique, sans l'Afrique sub-saharienne. C'est sa mise en oeuvre subséquente qui, au niveau stratégique, empruntera deux voies étanches, une voie transatlantique reposant sur un atlantisme nord-américano-européen, d'un côté, tandis que la voie américaine – impliquant les trois Amériques – prendra appui sur une interaméricanité en acte portée et défendue par les EUA, de l'autre. Dans un cas, on innove en étendant la communauté par-delà le Royaume-Uni jusqu'à l'Europe continentale, mais dans l'autre, on maintient une démarche campée à l'ombre de la Doctrine Monroe.

Cette approche clivée perdurera tout au long de la Guerre froide et même au-delà. Cependant, depuis le repli politique engagé par les EUA vis-à-vis de l'Amérique latine à compter de septembre 2001 – repli confirmé par suite de l'invasion de l'Irak en 2003 et de l'échec du projet de création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), en 2005 –, d'une part, et depuis [10] l'extension du périmètre de sécurité en Europe, de l'autre, on assiste à la remise en question de l'approche historique à la définition de la notion de communauté atlantique.

²⁸ *Ibid*, pp. 94 et 96 : « *Can it then be denied that the British-American connection is, through the facts of geography and the results of historic experience, a community of interest and not a plan of domination or a scheme of empire ? (...) Security of France is indispensable to the security of the New World. It follows that France, though a state in continental Europe is primarily a member of the same community to which the United States belongs* ».

²⁹ *Ibid.*, p. 97.

Les nouveaux questionnements au Nord

Les remises en cause de la notion de communauté atlantique, de même que les plaidoyers en faveur de son élargissement se multiplient de part et d'autre du bassin de l'Atlantique, et elles émanent aussi bien du Nord que du Sud. Nous allons, pour commencer, effectuer un tour d'horizon de ces nouveaux questionnements au Nord.

Il y a, aux États-Unis en particulier, plusieurs centres qui servent d'incubateurs au développement d'expertises et qui défendent, chacun à leur façon, l'extension de champs de compétence et de domaines de recherche sur l'Atlantique. On peut citer, à titre d'exemples, Atlantic Council, Atlantic Community, Transatlantic Academy et Transatlantic Community ³⁰, auxquels il conviendrait d'adjoindre tous ces centres qui abordent également ces questions sans pour autant afficher le mot « atlantique » dans leur identifiant. Dans la même veine, plusieurs instituts, conseils, académies et autres centres à vocation transatlantique ont, ces récentes années, créé des revues spécialisées sur l'Atlantique et consacré nombre de colloques et moult manifestations scientifiques à ces questions. C'est le cas du National Democratic Institute qui a institué un « dialogue transatlantique » sur le thème de la démocratie ³¹ ou de Transatlantic Strategies qui a récemment posé la question de savoir si, depuis les EUA en tout cas, il ne fallait pas passer par les pays riverains de la Méditerranée en vue d'ouvrir l'espace Atlantique en direction du Sud ³².

³⁰ Mentionnons aussi deux titres de revues : *Atlantic Studies*, créée en 2004, et *Journal of Transatlantic Studies* créé à l'instigation de la Transatlantic Studies Association, en 2002. Voir aussi [en ligne](#).

³¹ National Democratic Institute (NDI), « Transatlantic Dialogue Strengthening cooperation on Democracy Support », 2011. En ligne : NDI www.ndi.org.

³² Voir Ian O. Lesser, « The US, the Mediterranean and Transatlantic Strategies : Cooperation in the Mediterranean is likely to be a key test for the quality of US-EU partnership over the next few years », 2009. [En ligne](#).

[11]

Certaines initiatives transatlantiques mettent en œuvre des projets de triangulation originaux, comme celui qui est abrité à la Brown University, à Providence, où l'on a lancé un Projet Transatlantique consacré à l'étude des relations entre l'Espagne, les États-Unis et l'Amérique latine, projet qui vise explicitement à contribuer à l'établissement d'un nouveau dialogue transatlantique ³³.

Néanmoins, parmi ces questionnements, ceux qui sont susceptibles d'avoir le plus grand impact sont issus de « communautés épistémiques » ³⁴ comme le Center for Strategic and International Studies (CSIS) ³⁵, le Center for Transatlantic Relations (Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, SAIS) ou The Atlantic Council of the United States. Si le CSIS a sans doute été un des premiers à créer une commission dont le mandat était de repenser la communauté de défense transatlantique à l'aube du nouveau millénaire, il s'agissait bel et bien, comme l'indiquait le titre de son rapport final, de concentrer l'attention sur une approche sécuritaire et plus précisément de la remettre à l'avant-plan dans le contexte de l'après 11 septembre 2001. Plus récemment, le rapport *Shoulder to Shoulder : Forging a Strategic U.S.-EU Partnership* produit sous les auspices du Atlantic Council of

³³ Projet qui implique également les universités Harvard, Dartmouth et Boston, entre autres. Voir la référence en ligne : www.brown.edu. Il convient de souligner que plusieurs universités ont créé des programmes d'études consacrés à l'Atlantique. Ainsi Harvard University organise annuellement un Séminaire Atlantique (*Atlantic Seminar*) et University of North Carolina a mis sur pied l'Atlantic World Research Network.

³⁴ « Epistemic communities are formal and informal networks of policy intellectuals (and other experts), and are often argued to be prominent vehicles, in the transatlantic community especially, for the diffusion of policy ideas ; typically, it is the Anglo-American context within transatlantic relations that has elicited the most sustained attention of students of such communities ». Voir Emanuel Adler et Peter M. Haas, « *Conclusion : Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program* » *International Organization*, 1992, vol. 46 n° 1, p. 367–98.

³⁵ Le cas du rapport de la commission mise sur pied par le CSIS en 2002 et la recommandation du Parlement européen à l'effet de créer une « communauté d'action » a été évoqué plus tôt. Voir S. Serfaty, *supra* note 16.

the United States ³⁶ est essentiellement articulé autour de l'idée d'un renforcement d'un partenariat à deux entre les EUA et l'UE, et ce, malgré que la dernière des dix recommandations du rapport propose « d'explorer le lancement d'une Initiative du bassin atlantique » qui devrait avoir pour objectif « d'effacer la ligne qui sépare l'Atlantique Nord de l'Atlantique Sud » ³⁷.

De son côté, le German Marshall Fund of the US ³⁸ s'est mis de la partie et il organise, sur une base annuelle, un [12] Forum Atlantique réunissant décideurs politiques, analystes et observateurs sur des thématiques dites « nouvelles » comme, par exemple, le Brésil en tant que puissance émergence et le positionnement géopolitique du Maroc sur le bassin de l'Atlantique ³⁹.

³⁶ Voir Daniel S. Hamilton, Frances G. Burwell et *al*, *Shoulder to Shoulder : Forging a Strategic U.S.-EU Partnership*, Washington, Center for Transatlantic Relations, décembre 2009, 84 p. On trouvera une liste complète des centres, fondation et instituts impliqués dans la rédaction de cette ambitieuse feuille de route.

³⁷ Ibid., p. vii : « This new dynamic should prompt leaders to erase the line between the North and South Atlantic, considering ways to work more effectively together ».

³⁸ Le GMF a été créé en 1972. Il est le fruit d'un don effectué par l'Allemagne pour souligner le 25^{ième} anniversaire du lancement du Plan Marshall. Disponible en ligne : gmfus.org. Ajoutons, au passage, que GMF diffuse régulièrement un sondage d'opinion sur l'état des relations transatlantiques. Cette initiative est le résultat d'une collaboration entre plusieurs centres qui est ainsi présentée : « (Transatlantic Trends is) a project of the German Marshall Fund of the United States (www.gmfus.org) and the Compagnia di San Paolo (www.compagnia.torino.it) in Turin, Italy, with additional support from the Fundação Luso-Americana (www.flad.pt) (Portugal) , the Fundación BBVA (www.fbbva.es) (Spain), and the Tipping Point Foundation (Bulgaria). (TT) measures broad public opinion in the United States and 12 European countries and gauges transatlantic relations through interviews with more than 13,000 people ». [En ligne](#).

³⁹ Le premier forum s'est tenu à Rabat, du 17 au 19 juin 2011. « The Forum is designed as an annual event, and is part of a multi-year program of convening and analysis spanning Mediterranean and wider Atlantic issues undertaken in partnership with the OCP Foundation ». En ligne : www.gmfus.org. Nous reviendrons sur cette initiative quand il sera question du Maroc à la fin de la section suivante.

Au Canada, la plupart des *think tanks* campent encore et toujours les enjeux transatlantiques dans une perspective Nord-Nord qui se situe dans le prolongement de la façon de voir et de faire en vigueur durant la Guerre froide, comme le font le Conseil Atlantique du Canada ⁴⁰ et le Dialogue transatlantique Canada-Europe, un « réseau stratégique de connaissance » ⁴¹, formé en 2007, dont le mandat est de stimuler la recherche sur les relations entre le Canada et l'UE. On peut dire la même chose du Conseil international du Canada (CIC) ⁴². On a ici quelques exemples d'une approche pour laquelle l'« autre » Atlantique est frappé d'invisibilité et ce, en dépit du fait que les relations commerciales entre le Canada et le Mexique, entre le Canada et le Brésil ⁴³ ou même entre le Canada et le Maroc ⁴⁴ pourraient servir de

⁴⁰ Le Conseil Atlantique du Canada est une organisation non-gouvernementale fondée en 1966 « pour promouvoir la connaissance et la compréhension de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) au Canada ». Le CAC est aussi membre de l'Association du Traité Atlantique, située à Bruxelles, qui gère environ quarante organisations similaires dans les pays qui sont membres ou partenaires de l'OTAN. [En ligne](#).

⁴¹ Le site officiel (unilingue anglais) précise ceci : « The Canada-Europe Transatlantic Dialogue brings together scholars and partner organizations to promote research on relations between Canada and Europe (including the European Union), and on policy challenges of common concern to Europe and Canada. We foster Canada-wide and trans-Atlantic research networks as well as the dissemination of research findings to the Canadian policy community and to the public at large. The aim is to enhance the quality of public discourse and encourage research-based assessments ». [En ligne](#).

⁴² « *The Canadian International Council / Conseil International du Canada (CIC) is a non-partisan, nationwide council established to strengthen Canada's role in international affairs. It aims to advance research and dialogue on international affairs by supporting a Canadian foreign policy network that crosses academic disciplines, policy areas and economic sectors. In November 2007, members of the former Canadian Institute of International Affairs (CIIA) voted to become the Canadian International Council. In May 2008, the Canadian Institute of Strategic Studies (CISS) folded its operations into the CIC as the Strategic Studies Working Group* ». [En ligne](#).

⁴³ Soulignons que le Premier ministre Harper a complété une tournée sud-américaine au cours de laquelle il a rencontré la Présidente du Brésil, Dilma Rousseff, en août 2011, rencontre au cours de laquelle a été lancé un Forum des PDG Brésil-Canada et créé un Dialogue de Partenariat stratégique. Cela dit, faut-il voir dans cette incapacité à voir plus loin de la part du Canada un autre effet d'une politique extérieure canadienne encore et toujours plombée par la doctrine Monroe ? L'hypothèse mériterait sans doute d'être explorée.

levier pour repenser le positionnement stratégique du pays sur le bassin de l'Atlantique.

Cependant il existe au pays plusieurs centres et chaires de recherche qui assument une mission plus étendue. Par exemple, le Centre for Foreign Policy Studies de Dalhousie University⁴⁵ a consacré plusieurs travaux à des questions de stratégie maritime dont un, en particulier, à l'océan Atlantique qui soulignait, dès 1997, que la dimension multiscalaire et multidisciplinaire des niveaux d'intégration entre terre et mer exigeait de « nouvelles façons de penser » :

In the oceans and coastal context, integration has to be achieved between nations, levels of government, sectors, [13] disciplines, industries, and the land-sea interface or ecosystem. Obviously, this is a most complex and difficult, multi-dimensional task requiring new ways of thinking ⁴⁶.

Pour sa part, l'Institut d'études internationales de Montréal (IEIM) a organisé un colloque international autour du thème « Repenser l'Atlantique »⁴⁷, en 2010, colloque qui avait confirmé le constat désormais convenu selon lequel la vision « atlanticiste » d'hier n'était plus adaptée au contexte géostratégique, politique et économique ac-

Voir Dorval Brunelle, *Chronique des Amériques. Du Sommet de Québec au Forum social mondial*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010, pp. 23-27.

⁴⁴ Des négociations de libre-échange sont présentement en cours entre le Maroc et le Canada. Officiellement lancées, le 27 janvier 2011, le premier cycle de négociation a été complété à Ottawa, du 11 au 14 octobre 2011, tandis que le troisième s'est déroulé dans la même ville, du 18 au 22 juin 2012.

⁴⁵ Le centre (www.cfps.dal.ca/) publie également *Canadian Naval Review*. En ligne : naval.review.cfps.dal.ca. On pourra aussi consulter les travaux du Centre d'études de politique étrangère et de sécurité (CEPES). Par exemple, A. Macleod, dir, *Lutte antiterroriste et relations transatlantiques*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 276 p.

⁴⁶ Voir Fred W. Crickard et Glen J. Herbert, dir, *Canada's Oceans Strategies Project - The Atlantic : Final Report*, Halifax, Centre for Foreign Policy Studies, 1997. [En ligne](#).

⁴⁷ Soulignons, au passage, que le discours d'ouverture de ce colloque avait été confié au ministre A. Lahlimi Alami du Haut Commissariat au Plan du Royaume du Maroc. Les actes en ont été publiés à Bruxelles, chez Bruylant, en 2012.

tuel, d'une part, qu'il fallait engager la réflexion en direction d'une approche résolument transversale, de l'autre.

Les autres intervenants majeurs sur ces questions sont les pays de l'UE, notamment l'Allemagne ⁴⁸, le Royaume Uni ⁴⁹, l'Espagne ⁵⁰, le Portugal et la France ⁵¹. Or plus souvent qu'autrement, quand il est question de repenser l'atlantisme, on renvoie encore et toujours à l'éventualité de la signature d'un accord de libre-échange entre les EUA et l'UE ⁵², ou à l'éventuelle inclusion du Canada et du Mexique

⁴⁸ L'Allemagne a mis sur pied un projet intitulé « The Atlantic Initiative » (en allemand, *Atlantische Initiative e.V.*), une organisation à but non-lucratif, non-partisane et indépendante fondée à Berlin en 2004. Cette initiative a donné naissance à une plate-forme *Atlantic-community.org* ainsi décrite : « [it] is the first online platform for transatlantic debate on key issues of international politics and globalization. Our aim is to end the exclusivity of policy discourse and give voice to a new generation of thinkers and young leaders. The inauguration of the Transatlantic Studies Association took place on July 11th 2002 with the first of its annual conference. It also publishes the *Journal of Transatlantic Studies* ». [En ligne](#).

⁴⁹ Les études transatlantiques sont fort développées au Royaume-Uni. Voir Transatlantic Studies Association et [leur site](#).

⁵⁰ On peut mentionner l'Institut Franklin de l'Université d'Alcala qui, depuis plusieurs années, organise des conférences transatlantiques. La sixième, organisée en 2011 sous le titre « North and South : The United States, European Union, and the Developing World » abordait également les relations trilatérales. Pour sa part, le Centro de estudios y documentacion internacionales de Barcelona (CIDOB) a obtenu, en juin 2012, un important soutien financier de la Commission européenne pour un projet de recherche consacré à ces questions.

⁵¹ La France s'est dotée d'un Cercle transatlantique en 2009, un réseau formé de 17 *think tanks* qui travaillent sur des thèmes transatlantiques.

⁵² Par exemple, Kati Suominen : « *Opening talks for a trans-Atlantic free trade agreement, something the US business community has recently supported, could bring pressure on emerging economies to get serious about global trade talks. Such a process would also open an opportunity for the United States and Europe to kick-start a global drive to multilateralize trade regionalism as a complement to multilateral talks and a backdoor to global trade liberalization. And it would create a hook to which the ongoing trans-Atlantic regulatory and sectoral policy coordination processes could be hung, giving the relationship greater strategic feel. A trans-Atlantic trade deal would also contribute to US and European recovery and likely lower US trade deficit* ». *Recrafting the Post-Crisis World Economy : Transatlan-*

dans une vision transatlantique renouvelée mais, règle générale, on envisage rarement de prolonger la réflexion et les projets en direction du Sud ⁵³. Quand on invoque la dimension trilatérale, c'est essentiellement d'une ouverture en direction du « monde en développement » dont il s'agit ⁵⁴ et quand il est question d'élargissement, c'est moins l'Atlantique Sud qui est envisagé, mais plutôt les nouvelles puissances émergentes ⁵⁵.

Cela dit, c'est sans doute du côté de la Commission européenne que l'enjeu de l'ouverture de la communauté atlantique a été posé de la manière la plus conséquente, comme en témoigne la tenue, le pre-

tic Policy Options for Global Rebalancing, Analytical Paper, New Atlantic Capitalism, 20-21 juin 2011. [En ligne](#).

⁵³ Almut Wieland-Karimi, *Transatlantic Relations. Together the West is Exploring New Shores*, Compass 2020, juin 2007. [En ligne](#). L'auteur écrit ceci concernant l'élargissement du concept de relations transatlantiques (*Broaden the Concept of Transatlantic Relations*) : « *It is not entirely clear who is defined as a partner in transatlantic relations. Germany should be viewed as an important member state that is involved in an ever evolving EU integration process. When referring to transatlantic partners on the western side of the Atlantic one should speak of the U.S., Mexico and Canada. If one is only referring to the U.S., this should be clarified to avoid isolating the other two North American states and missing chances at cooperation* ».

⁵⁴ Le Consortium for Transatlantic Scholarship est issu du Middelburg Center for Transatlantic Studies, et du Maastricht Center for Transatlantic Studies. Le consortium organise des conférences annuelles et il encourage le développement des expertises sur des questions transatlantiques en concentrant plus particulièrement l'attention sur les relations « trilatérales ». En octobre 2011, la sixième conférence annuelle est intitulée « North and South : The United States, European Union, and the Developing World ». Elle est co-organisée par le consortium, *Instituto Franklin*, University of Alcalá (Espagne), University of Central Missouri et University of South Dakota. [En ligne](#).

⁵⁵ Winrich Kuehne, *Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue. Key Political, Military, Police and Civilian Issues*, Berlin, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), 2009. [En ligne](#).

« However, apart from including the UN, this dialogue has to go beyond the transatlantic arena and systematically involve emerging global actors like China, India, Pakistan, Russia, Brazil etc. Otherwise, there is no realistic perspective to overcome the present overstretch of capabilities, the many unsolved issues of peacebuilding and the diminishing legitimacy of these operations ».

mier juillet 2011, d'une conférence portant le titre « *The Atlantic Geopolitical [14] and Geo-economical Space : Common Opportunities and Challenges* » dont la convocation disait ceci :

It is important to look at the whole Atlantic region, both North and South, as a common geopolitical space. It is a region with a strong cultural, political and economic convergence. The great majority of the countries have embraced multiparty democracies and market economies. The level of economic interdependence in the region, seen by the rise of the the volume in trade, has considerably grown during the last decade. There is an historical opportunity to overcome the division between the North and the South Atlantic. The relations between the "four pillars" of the Atlantic (Europe, Africa, North America, South America) need further and systematic analysis ⁵⁶.

Cette initiative débouchera sur un rapprochement avec le projet marocain dont il sera question plus avant. C'est donc afin de compléter ce tour d'horizon que nous nous pencherons maintenant sur les initiatives émanant du Sud et, en particulier, du Brésil et de l'Afrique du Sud, en réservant le cas du Maroc pour la fin de la section.

Les nouveaux questionnements au Sud

On omet encore fréquemment de signaler et de souligner, quand il est question de l'Atlantique et de « transatlantisme », les transformations en cours dans les relations Sud-Sud et surtout l'éventualité qu'il puisse exister quelque chose comme une communauté historique de

⁵⁶ L'appel ajoutait : « *We need to look at four factors : strategic interests of the main powers and players ; the drivers for Atlantic integration and cooperation ; common opportunities ; and common challenge. Issues to be discussed include : partnerships between major players ; regional integration and Atlantic cooperation ; good governance and development ; trade, finance and investment ; energy and environment ; peace building and security challenges such as terrorism, organised crime and drugs trafficking.* » Voir le site de la Commission [en ligne](#).

l'Atlantique Sud autour de l'axe formé du Brésil et de l'Afrique du Sud ⁵⁷.

L'établissement d'une Zone de paix et de coopération de l'Atlantique Sud (ZPCAS) à l'instigation du Brésil, en 1986, marque un changement d'approche et de stratégie à la fois important, significatif et révélateur de la part des pays concernés ⁵⁸. Il s'agissait alors – au lendemain du [15] retour à la démocratie au Brésil et en Argentine, rappelons-le – de viser deux objectifs. Le premier était de prendre ses distances vis-à-vis de l'affrontement entre l'Est et l'Ouest et de ses prolongements en Namibie et en Angola – deux guerres dans lesquelles l'Afrique du Sud était impliquée. Le second objectif visait à soustraire l'Atlantique Sud aux velléités de remilitarisation portée par les EUA et le Royaume-Uni au lendemain de la guerre des Malouines ⁵⁹.

⁵⁷ Pour un survol des relations entre le Brésil et l'Afrique du Sud, voir : Lyal White, « Relações do Atlântico Sul : ZOPACAS, SACU-Mercosul et outras » dans Marianne Wiesebron et Richard T. Griffiths, dir, *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989*, Porto Alegre, UFRGS Editora, 2008, pp. 295-321.

⁵⁸ En anglais *Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic* (ZPCSA). La zone compte 24 membres, trois en Amérique du Sud (Argentine, Brésil, Uruguay) et 21 en bordure africaine (Afrique du Sud, Angola, Bénin, Cameroun, Cap Vert, Congo, RDC, Côte d'Ivoire, Guinée équatoriale, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Namibie, Nigéria, Sao Tomé, Sénégal, Sierra Leone, Togo). La zone prévoit quatre domaines d'action : (i) l'environnement et notamment la protection des ressources marines de l'Atlantique Sud ; (ii) la dénucléarisation ; (iii) les échanges interpersonnels ; et (iv) les initiatives économiques et commerciales.

⁵⁹ La guerre des Malouines de 1982 – également connue sous le nom de « guerre de l'Atlantique Sud » – remettra à l'ordre du jour l'idée de la création d'une Organisation du Traité de l'Atlantique Sud (OTAS) – calquée sur l'OTAN – qui aurait conduit à une nucléarisation de l'Atlantique Sud pour combler le vide stratégique qui prévalait à l'époque. Or, il faut rappeler à ce propos que plusieurs traités négociés et signés dès avant la fin de la Guerre froide entre pays d'Afrique et d'Amérique latine, entre autres, visaient précisément à faire de l'Atlantique Sud un zone libre d'armes nucléaires (*nuclear-weapon-free zone*). Voir Moses B. Khanyile, *Revisiting the Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic : a South African perspective*, UNISA, 1999. [En ligne](#).

D'ailleurs, la simultanéité entre le retour à la démocratie en Amérique du Sud (Argentine en 1983, Brésil et Uruguay en 1985 et Chili en 1989) et la fin de l'apartheid en Afrique du Sud (1991), ainsi que les nouvelles perspectives de coopération régionales qui se profilaient alors, ont poussé Greg Mills, dès la fin des années 90, à évoquer l'idée d'une communauté Sud Atlantique ⁶⁰. Il écrivait alors :

the states of Southern Africa and Latin America face many common problems, in part derived from similarities in their colonial past. Both regions have emerged from decades of authoritarian rule, and are suffering high crime rates, violence, corruption and economic instability. Both are concerned with the need to uplift poor communities, and with the effect that liberal economic reforms will have on these groups – hence, for example, the continued demand in South Africa for the effective implementation of its Reconstruction and Development Programme (RDP), and in Latin America for spending on its 'social agenda'.

Mais l'appel à une collaboration navale renforcée ne constituait tout au plus qu'un embryon de communauté Sud Atlantique étant donné que la ZPCAS ne disposait pas encore d'une organisation en bonne et due forme, et que le projet de créer une Association de la bordure de l'Atlantique Sud (South Atlantic Rim Association, SARA) sur le modèle de celle qui réunissait les pays de l'Océan Indien depuis 1997 tardait à se matérialiser ⁶¹. Cela dit, les [16] relations entre le

⁶⁰ Voir Greg Mills, « South-African-Latin American Maritime Co-operation : Towards a South Atlantic Rim Community ? » *Diplomats and Defenders*, février 2007, Monograph n° 9. [En ligne](#).

⁶¹ Nous avons déjà cité le nom de la *Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC) à la note 3. Cette association a été connue à l'origine sous le nom d'Initiative de la Bordure de l'Océan Indien (Indian Ocean Rim Initiative). Elle compte 18 pays membres et elle a été officiellement lancée en mars 1997. « *The Indian Ocean Rim defines a distinctive area in international politics consisting of coastal states bordering the Indian Ocean. It is a region of much diversity, in culture, race, religion, economic development, and strategic interests. The countries vary in the size of their populations, economies, trade, and technological development and in the composition of their GDP. A number of sub-regions are evident, for example Southern and Eastern Africa, the Horn of Africa and the Red Sea, South Asia, Southeast Asia, and Australasia. It also includes a number of*

MERCOSUR et l'Afrique du Sud prendront une tournure plus formelle, en 1998, lorsque le président Nelson Mandela sera invité à prononcer une conférence au 14^e Sommet des Chefs d'État du MERCOSUR, à Ushuaia en Argentine, devenant ainsi le premier à ce faire, le second étant le président Thabo Mbeki, deux ans plus tard. Le voyage de Mbeki permettra également de lancer des négociations devant conduire à la création d'une Zone de libre-échange entre l'Afrique du Sud et le MERCOSUR, un processus qui devait s'avérer long et sans grand résultat ⁶².

Mais la conjoncture est en passe de changer depuis que les pays membres de l'Union douanière sud-africaine (Southern African Customs Union, SACU) et ceux du MERCOSUR ⁶³ ont conclu un Accord commercial préférentiel, en 2004 ⁶⁴, substitué par un nouvel accord en 2008, ce qui laisse présager que le projet de zone de libre-échange est susceptible de se réaliser, sans pour autant minimiser les embûches que le projet devra surmonter surtout parce que les deux partenaires exportent les mêmes produits. À noter, au passage, le rôle qu'ont pu jouer à cet égard deux facteurs qui ont sans conteste permis de relancer des négociations entre le Brésil et l'Afrique du Sud qui traînaient en longueur. Ce sont, le premier, l'échec annoncé des négociations entourant la création d'une ZLEA ⁶⁵, et le second, l'étirement, puis l'abandon des négociations d'un accord de libre-échange entre les EUA et l'Afrique du Sud ⁶⁶, deux facteurs qui illustrent bien à quel

regional organisations, such as ASEAN, GCC, SAARC, and SADEC ». [En ligne](#).

⁶² Voir Lyal White, *ibid.*, p. 303.

⁶³ L'union comprend cinq pays : l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland. Le MERCOSUR en comptait quatre à l'époque : l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

⁶⁴ À son tour, l'accord de 2004 était fondé sur l'Accord-cadre entre l'Afrique du Sud et le MERCOSUR, signé en 2000.

⁶⁵ L'autre facteur, interne cette fois, qui explique pourquoi ces négociations n'ont abouti qu'en 2004, c'est la crise économique qui frappe l'Argentine, en 2001.

⁶⁶ Ces négociations, lancées en novembre 2002, ont finalement été suspendues en avril 2006. À la place, les partenaires ont plutôt choisi de signer une Entente de coopération en matière de commerce, d'investissement et de développement (Trade, Investment and Development Cooperation Agreement, TIDCA), en juillet 2008. Voir Danielle Langton, *United States-Southern*

point les EUA étaient en perte d'influence de part et d'autre de l'Atlantique Sud au tournant des années 2000.

Pour sa part, l'Afrique du Sud avait négocié en parallèle un Accord commercial préférentiel avec l'Inde – signé en 2006 – pavant ainsi la voie à la négociation d'une [17] éventuelle alliance commerciale à trois entre le MERCOSUR, l'Inde et l'Afrique du Sud ⁶⁷.

Ces initiatives ont été en grande partie alimentées par l'Institut Sud-africain d'études internationales (South African Institute of International Affairs [SAIIA]) qui a publié de nombreux travaux sur ces questions et qui a organisé deux conférences, en 1998 et en 2000, aux fins d'encourager le dialogue entre l'Afrique du Sud – plus précisément à l'époque, entre la Southern African Development Community (SADC) –, et le MERCOSUR ⁶⁸.

Symétriquement, plusieurs universités à Rio de Janeiro, à São Paulo et à Brasília, entre autres, ont créé des instituts et des centres de recherche qui se sont consacrés à ces questions. Nous nous contenterons de citer un nom, celui du Centre de stratégie et relations internationales (Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais, NERINT) de l'Institut latino-américain d'études avancées (ILEA) de l'Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), à Porto Alegre. Le centre s'est donné pour mandat l'étude des grandes puissances du système international (EUA, UE, Chine et Russie), mais aussi celle de trois régions : l'Amérique du Sud, l'Afrique australe et l'Asie du Sud ⁶⁹.

African Customs Union (SACU) Free Trade Agreement Negotiations : Background and Potential Issues, Report for Congress, 24 juillet 2008.

⁶⁷ Cette question a d'ailleurs été abordée lors de la rencontre du Forum IBSA (Inde, Brésil, Afrique du Sud) de 2005. Voir Michael C. Bratt, *MERCOSUR-SACU FTA : Strengthening relations across the South Atlantic*, Briefing Paper, CUTS-CITEE, 2, 2005. Par ailleurs, on trouvera un bref historique de ces relations à trois dans Lyal White, *supra* note 54, pp. 309-16.

⁶⁸ « SAIIA is a non-governmental research institute focused on South Africa's and Africa's international relations. We provide analysis, promote dialogue and contribute to African policy making in a dynamic global context. » [En ligne](#).

⁶⁹ Par ailleurs, il convient de noter que le Centre d'études Brésil-Afrique du Sud (Centro de Estudos Brasil-Africa do Sul, CESUL) a été créé en 2005, en tant que programme de recherche et d'études du NERINT. [En ligne](#).

Quant au Maroc, après avoir approfondi la dimension maghrébine et méditerranéenne de la gouvernance régionale et s'être engagé à fond dans le projet d'Union pour la Méditerranée, le Haut Commissariat au plan (HCP) a cherché à élargir le positionnement stratégique du pays en se tournant vers la communauté de destin et d'intérêt de l'espace atlantique. Pour le HCP,

l'ouverture atlantique est, avec l'appartenance méditerranéenne et l'identité africaine, constitutive de la personnalité stratégique multidimensionnelle du Maroc. La perspective atlantique constitue donc le cadre naturel pour l'élargissement de la [18] réflexion prospective pour le Maroc, comme pour d'autres pays riverains pour lesquels il n'y a pas de discontinuité stratégique entre l'Atlantique Nord et Sud ⁷⁰.

C'est donc à partir de cette idée de transversalité atlantique que le HCP a lancé, en mai 2009, *l'Appel de Skhirat* et le projet d'Initiative tricontinentale Atlantique. En effet, pour le HCP, « la transversalité atlantique recèle des synergies insoupçonnées et offre des opportunités de co-développement particulièrement adaptées à la conjoncture actuelle et à des questions globales comme la cohésion sociale, le développement durable, le changement climatique et la biodiversité, la sécurité maritime, les migrations, le terrorisme et les trafics de tous genres » ⁷¹.

L'Appel de Skhirat a été suivi de plusieurs initiatives tant gouvernementales que non gouvernementales qui lui ont donné consistance et crédibilité et qui ont su, ce faisant, conforter la pertinence du concept de transversalité atlantique.

Cet appel avait été précédé par l'adoption, en mai 2007, dans la foulée du 2ème Sommet Amérique du Sud-Pays Arabes (ASPA) ⁷², de

⁷⁰ Texte tiré de la Présentation de l'Initiative tricontinentale Atlantique sur le site du HCP. [En ligne](#).

⁷¹ Ibid.

⁷² L'ASPA réunit 34 pays : 12 d'Amérique du Sud et 22 pays arabes. Les sommets sont coordonnés et soutenus à la fois par la Ligue des États arabes (LEA) et par l'Union des nations sud-américaines (UNASUR). Les 22 de la LEA sont : Algérie, Bahreïn, Comores, Djibouti, Égypte, Émirats arabes unis, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Mauritanie, Maroc, Oman, Pales-

la *Déclaration de Rabat* et du *Plan d'Action de Rabat* des ministres en charge de l'Economie qui visaient le renforcement du partenariat et de la coopération Sud-Sud. Les Sommets ASPA représentent une innovation fort intéressante et fort ambitieuse en termes de rapprochement à grande échelle entre deux régions du Sud.

On peut également mentionner à cet égard la convocation de la première Conférence ministérielle des États Africains Riverains de l'Atlantique, les 3 et 4 août 2009, qui a adopté la *Déclaration de Rabat* qui précise le cadre [19] institutionnel d'une coopération reposant sur des plans d'action précis et la tenue régulière de réunions ⁷³.

Plus récemment, en juin 2011, la German Marshall Fund (GMF) a co-organisé avec la Fondation OCP du Maroc un Forum Atlantique, première d'une série d'initiatives qui devrait se dérouler sur une base annuelle ⁷⁴ :

The forum was organized around the theme of Rethinking the Atlantic Agenda, and brought together some 70 participants from 20 countries to explore emerging policy issues in the Atlantic basin. The debate emphasized issues affecting West Africa, Latin America and the « southern » dimension of transatlantic relations ⁷⁵.

Enfin, notons, comme il a été mentionné plus tôt, que l'on assiste actuellement à un rapprochement entre deux initiatives, celle de la Commission européenne, d'un côté, et celle du HCP, de l'autre, qui ont choisi d'unir leurs forces en organisant, en novembre 2012, dans

tine, Qatar, Arabie saoudite, Somalie, Soudan, Syrie, Tunisie, Yémen. L'UNASUR rassemble tous les pays d'Amérique du Sud sauf la Guyane française, qui est membre de l'UE.

⁷³ Ont participé à cette réunion, les pays suivants : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Cameroun, Cap Vert, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Libéria, Maroc, Mauritanie, Nigeria, République Démocratique du Congo, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Léone et Togo. [En ligne](#).

⁷⁴ OCP est l'acronyme de l'Office Chérifien des phosphates. Le forum s'est tenu à Rabat du 17 au 19 juin 2011.

⁷⁵ En ligne sur le site du [GMF](#) des États-Unis.

le prolongement de l'*Appel de Skhirat*, une conférence sous le titre « Initiative pour une Communauté Atlantique ».

Cela dit, pour compléter ce tour d'horizon, il faudrait également recenser les communautés qui ont été édifiées autour d'enjeux dont il n'a pas été question jusqu'à maintenant, comme c'est le cas pour les communautés linguistiques transnationales qui, même si elles débordent le cadre atlantique, comme c'est le cas pour la francophonie ou la lusophonie, mériteraient sans doute d'être étudiées à travers la lentille de la transversalité atlantique. Il y a également les communautés d'affaires, les communautés de chercheurs, ainsi que les organisations sociales qui devraient être mises à contribution dans l'édification d'une ou de communautés atlantiques ⁷⁶. Il y a enfin les forums, comme le Forum Europe-Amérique latine et les Sommets ibéro-américains [20] qui accueillent désormais, comme nous l'avons déjà indiqué au tout début de notre analyse, deux membres observateurs associés, le Maroc et la Guinée équatoriale.

Repenser l'Atlantique : pistes d'analyse

Le tour d'horizon que nous avons effectué permet de faire ressortir une donnée historique lourde, à savoir qu'il n'existe pas une seule communauté – au sens large, bien sûr – à la grandeur du bassin de l'Atlantique, mais au minimum deux, l'une encadrée par l'Atlantique Nord, l'autre par l'Atlantique Sud ⁷⁷. De plus, au niveau du contenu, les enjeux de sécurité tels qu'ils ont été redéfinis au lendemain du 11 septembre dominant encore et toujours au Nord, un ascendant qui pèse sur l'Atlantique Sud également. Ceci ne veut pas dire, comme nous l'avons vu en effectuant notre survol, que la notion de communauté

⁷⁶ À ce propos, il conviendrait de regarder de plus près ce qui se passe en Afrique sub-saharienne. Par exemple, le *Nigerian Institute of International Affairs* (NIIA), sans avoir encore commis de travaux sur l'Atlantique, a mis sur pied plusieurs collaborations intéressantes avec, en particulier, le Chinese Institute of Contemporary International Relations (CICIR). [En ligne](#).

⁷⁷ Sinon trois en comptant à part, pour tout un ensemble de raisons géographique, historique, identitaire et autres, la communauté de la Caraïbe, bien que, sur le plan sécuritaire, cette communauté soit intégrée aux Amériques et, comme telle, partie prenante de la zone d'influence des EUA.

atlantique ou celle de communauté transatlantique ne soit pas susceptible de multiples déclinaisons dans les domaines commercial, culturel, scientifique, voire même dans des domaines sécuritaires qui ne font pas partie de ceux qui sont privilégiés actuellement. Mais, pour le moment en tout cas, la dimension sécuritaire étroitement liée aux enjeux de la défense tels qu'ils ont été campés et pratiqués durant la Guerre froide, redéfinis et renforcés dans la foulée des attentats du 11 septembre, prend nettement le pas sur les autres enjeux. Il convient donc, d'une façon ou d'une autre, de dépasser cet atlantisme-là si l'on entend repenser l'Atlantique dans toutes ses dimensions, y compris dans sa dimension sécuritaire hors défense.

Pour mieux saisir la portée de ce constat, il suffit de porter le regard en direction de l'UE où la notion de « communauté » a pu être investie d'un contenu anthropologique appréciable par opposition à la définition [21] unidimensionnelle qui prévaut encore à l'heure actuelle dans l'approche « atlantiste ». À ce propos, Irène Bellier souligne que :

la Communauté européenne peut être considérée comme un objet anthropologique, non en qualité d'unité sociale restreinte puisqu'elle incorpore des unités sociales et politiques d'importance inégale, mais en tant qu'espace historiquement construit, sur lequel se redéfinissent des rapports économiques qui ont pour objet de préserver les marges d'action des membres de la Communauté, en leur conférant simultanément une identité nouvelle. La définition de cette identité repose sur la construction d'un espace politique. C'est ici que se joue la communauté au sens anthropologique du terme ⁷⁸.

En revanche, la notion de communauté atlantique, malgré sa profondeur historique et malgré le nombre des « unités sociales et politiques » impliquées, repose essentiellement sur la reconnaissance d'intérêts vitaux à haute teneur sécuritaire et, en tant que telle, elle ne se propose ni de construire un marché transatlantique ⁷⁹, ni

⁷⁸ Irène Bellier, « De la Communauté à l'Union Européenne », *Socio-anthropologie*, 1997, n° 2. En ligne : [Socio-Anthropologie](#).

⁷⁹ Et même l'idée de créer un marché transatlantique de la défense, qui apparaissait pourtant souhaitable aux yeux du CSIS dès 2002, n'a pas pu être ré-

d'envisager un nouvel espace politique, encore moins de jeter les bases d'une identité nouvelle.

Toutefois, l'emprise de la dimension sécuritaire propre à la vision nord-atlantiste actuelle est sans doute appelée à se desserrer face à la multiplication de toutes ces initiatives communautaires portées par des acteurs et organismes qui interviennent dans d'autres domaines et qui défendent d'autres enjeux. En ce sens, l'approche en termes de « sécurité et de défense », sous prétexte de combler un « vide stratégique »⁸⁰ en Europe, ne devrait pas nuire aux initiatives qui permettent de repenser l'Atlantique aussi bien au Nord qu'au Sud. Néanmoins, pour le moment en tout cas, comme nous l'avons souligné, les pratiques les plus innovatrices et les plus prometteuses susceptibles de jeter les bases d'un atlantisme alternatif semblent venir surtout du Sud, [22] malgré le nombre et l'importance des questionnements et remises en cause portés par des organisations et des centres de recherche sis au Nord.

Par ailleurs, le survol que nous avons effectué des initiatives récentes nous a permis de voir que les promoteurs de l'élargissement de la vision atlantiste se situent d'emblée dans un champ disciplinaire donné, qu'il s'agisse de la science politique, de l'économie, de la géographie, de l'histoire ou de la sociologie, voire du croisement de ces disciplines, ce qui représente un apport essentiel à la constitution de communautés atlantiques alternatives. Mais il faudra sans doute aller plus loin afin d'adapter nos angles d'approche – c'est-à-dire nos perspectives d'analyse et de recherche – à la complexité et à la superposition des enjeux à l'heure actuelle. Aujourd'hui, les interfaces entre les terres et les mers, qu'il s'agisse des rives, des bordures, des façades,

alisée à ce jour. Voir S. Serfaty, *supra* note 16 « Shaping a Transatlantic Defense Community », pp. 47-56.

Voir également les contributions de Yves Bélanger et Yannick Quéau dans Dorval Brunelle, dir., *Repenser l'Atlantique : commerce, immigration, sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 2012. Voir aussi les contributions d'Aude Fleurant, d'Hélène Masson et de Yannick Quéau dans le présent collectif.

⁸⁰ Voir l'entretien que le sénateur Josselin de Rohan a accordé à l'Alliance géostratégique, le 17 février 2011, dans la foulée du Sommet de l'Alliance atlantique tenu à Lisbonne. Disponible en ligne : alliancegeostrategique.org. La notion de « vide stratégique » a été appliquée par Manero à l'Atlantique Sud. Voir Edgardo Manero, *L'autre, le même et le bestiaire. Les représentations stratégiques du nationalisme argentin. Ruptures et continuités dans le désordre global*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 324.

des estuaires ou des voies fluviales sont étonnamment complexes et ils appellent un renouvellement des questionnements.

Les questions de sécurité hors défense, en commençant par la sécurité environnementale, la sécurité maritime, la piraterie et autres circuits mafieux tombent encore par trop souvent dans une sorte de « vide épistémologique » d'autant plus indéfendable que la dépendance des économies et des sociétés vis-à-vis de l'océan Atlantique croît d'année en année. Les sujets sont innombrables, à commencer par la surpêche, le gigantisme portuaire, la construction navale, la dépendance croissante vis-à-vis des matières premières exploitées en mer (pétrole, minerais) ⁸¹, le commerce transocéanique, les flux migratoires, etc. Or, à l'instar de l'espace et du cyberspace (internet), les mers dans leur ensemble et l'océan Atlantique en particulier, constituent encore et [23] toujours des espaces non-administrés et non règlementés régis par une convention – la *Convention de Montego Bay* – vieille de 18 ans ⁸², une situation qui pousse certains États à revendiquer une souveraineté de plus en plus étendue sur le plateau continental au-delà de la zone économique exclusive de 200 milles marins, comme l'illustre avec la dernière éloquence le projet « d'Amazonie bleue » porté et défendu par le Brésil ⁸³.

⁸¹ À l'heure actuelle, plus de 30 % des hydrocarbures sont exploités en mer, dont une part importante dans la mer des Caraïbes. À quoi il faut ajouter la découverte de terres rares au large du Japon en plein océan Pacifique. Voir *Le Devoir*, 11 mai 2011, p. B1.

⁸² La *Convention des Nations unies sur le droit de la mer* a été signée à Montego Bay (Jamaïque) en 1982. Elle est entrée en vigueur 12 années plus tard, en 1994. Si la *Convention* prévoit des dispositions précises concernant le plateau continental et les zones économiques exclusives (ZEE), en revanche, elle sanctionne le principe de pleine liberté en haute mer.

⁸³ L'expression « Amazonie bleue » (*Amazônia Azul*) désigne une zone « (dont) la superficie s'étend à 3,5 millions de km² pour la zone économique exclusive, qui va jusqu'à 200 miles nautiques (370 kilomètres) à partir de la côte. En ajoutant le plateau continental, qui s'étend jusqu'à 350 miles nautiques (648 kilomètres) à partir de la côte, la superficie de l'Amazonie bleue augmente de 963 000 km², pour un total avoisinant 4 500 000 km². La superficie de l'Amazonie bleue représente environ la moitié de la superficie continentale du Brésil (8 511 965 km²). Ainsi, l'Amazonie bleue est plus grande que l'Amazonie verte, et contient au moins autant de richesses, si non plus, avec le pétrole, le gaz et les minerais, et toute la biodiversité qui se

Si, en droit, la théorie veut que la mer soit envisagée comme un bien commun de l'humanité, cette notion ne signifie pas grand chose en pratique. Le seul ordre juridique qui prévaut en haute mer est celui des autorités de l'État dont le navire bat le pavillon. Or, compte tenu de l'importance des pavillons de complaisance, un tel principe cautionne le laisser-faire le plus total ⁸⁴. Quant à l'exploitation des fonds marins, elle tombe, en principe, sous la coupe de l'Autorité internationale des fonds marins qui, de son côté, peine à faire adopter un cadre réglementaire sur la prospection et l'exploration en haute mer ⁸⁵.

Par le passé, cette dérèglementation de fait – sinon de droit – était tributaire d'une approche fondée sur une certaine idée de souveraineté en tant que capacité d'exercer une autorité sur un territoire, avec le résultat que le contrôle des mers relevait essentiellement de l'exercice de la puissance navale. Cette approche opposait de manière claire le territoire et les côtes, qui relevaient du pouvoir civil, à la haute mer, qui relevait de la puissance navale. Aujourd'hui, les choses ont considérablement changé sous la poussée de tout un ensemble de facteurs. Le premier facteur, d'ordre technologique et scientifique, est celui qui permet d'envisager dorénavant l'exploitation des minerais, des terres rares et des hydrocarbures en mer à grande échelle [24] et à grande profondeur, avec le résultat que des côtes inaccessibles, des îlots insignifiants ou des archipels morcelés apparaissent désormais comme des sources éventuelles de redevances importantes, induisant du coup de nouvelles rivalités autour de l'exercice de la souveraineté sur le plateau continental.

trouvent dans l'océan et qui n'ont pas encore été bien explorés, voire exploités ou protégés, selon les cas. Le concept a été lancé en 2004 et est devenu une marque déposée par la Marine le 29 janvier 2010 ». Voir Marianne Wiesebron, « Repenser l'Atlantique sud : perspectives depuis le Brésil » dans Brunelle, *supra* note 76.

⁸⁴ Voir Matthew Gianni, « Real and Present Danger. Flag State Failure and Maritime Security and Safety » World Wide Fund for Nature et International Transport Workers' Federation, juin 2008. [En ligne](#).

À noter que l'ITF a lancé une vaste campagne à l'échelle mondiale contre le recours aux pavillons de complaisance à la seule fin de contourner les dispositions du droit national du pays dont le propriétaire du navire est issu.

⁸⁵ En ligne : www.isa.org.

Le second facteur est d'ordre à la fois économique, logistique et sécuritaire. Il est lié à la croissance du commerce, à l'allongement des routes maritimes et à la dépendance croissante des filières de production vis-à-vis d'un approvisionnement à flux tendu (*just in time*) complexe, diversifié et délocalisé. Dans cette nouvelle configuration, le transport maritime joue un rôle à ce point déterminant que le moindre risque d'interruption des approvisionnements est susceptible d'avoir des effets dommageables en cascades aussi bien en amont sur les processus de production qu'en aval sur la distribution. À leur tour, ces transformations exigent une plus grande sécurisation des voies maritimes et un plus grand contrôle des mers. Or, et c'est là notre troisième facteur, la sécurisation des mers passe encore et toujours par l'exercice d'une puissance navale, c'est-à-dire essentiellement par la voie militaire, alors que plusieurs des transformations en cours exigent plutôt la mise sur pied d'une « police des mers » ⁸⁶.

Ces trois facteurs, parmi d'autres, expliquent que l'on ne peut plus envisager la terre et la mer comme deux espaces ou deux territoires distincts comme on l'a fait par le passé et cette nouvelle réalité exige de revoir les schèmes de gouvernance en vigueur. Aujourd'hui, on a recours à deux expressions complémentaires, à savoir la « maritimisation des économies » ⁸⁷ et la « territorialisation des mers » ⁸⁸ pour rendre compte tout à la fois de l'interdépendance, de la complémentarité, de [25] la superposition, ainsi que des nouvelles formes d'intégration entre espace terrestre et espace maritime. Et si, au cours de la dernière décennie surtout, maritimisation des économies et terri-

⁸⁶ Voir à ce propos la déclaration de Nicolas Sarkozy, datée du 16 septembre 2008, dans laquelle le président appelle à la formation d'une « police des mers » à la suite de la libération par l'Armée d'un couple de Français enlevé au large des côtes somaliennes. *Le Monde*, « Somalie : les otages français libérés, Nicolas Sarkozy veut une "police des mers" », 16 septembre 2008. [En ligne](#).

⁸⁷ La notion de « maritimisation » est présentée par Alain Nonjon au chapitre 3 (intitulé « La mondialisation annonce-t-elle la fin de la géographie ? ») de son livre, *La mondialisation*, Paris, SEDES, coll. Thémaprèpas, 1999, pp. 77-8.

⁸⁸ Voir à ce sujet le compte rendu du colloque organisé conjointement par l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et le Centre d'enseignement supérieur de la marine (CESM) à l'École militaire (Paris), le 17 juin 2011. [En ligne](#).

torialisation des mers trouvaient leur ancrage théorique et programmatique au niveau des estuaires et des golfes, ainsi qu'en bordure des océans, à l'heure actuelle leur validité scientifique, économique, politique et stratégique s'étend aux routes maritimes et à la haute mer elle-même.

Nous assistons ainsi à un renversement des perspectives : ce ne sont plus la topographie et les « espaces lisses » – comme disent les marins – qui déterminent les flux, ce sont désormais les flux qui dominent les espaces avec le résultat que ceux qui maîtrisent ces flux maîtrisent les espaces et qu'ils sont désormais en mesure de projeter leur maîtrise des flux sur ces espaces. Ce renversement a donc un impact important sur l'exercice de la souveraineté étatique, mais il a surtout une incidence déterminante sur notre façon même d'aborder la notion de souveraineté, ce qui nous pousse à envisager toute une panoplie de questions sous des angles différents. Par exemple, jusqu'à quel point l'État peut-il et doit-il assumer les coûts de la sécurité en mer, alors que les armateurs choisissent pour leur part de se défaire de leurs responsabilités et de réduire leurs redevances en usant et abusant de pavillons de complaisance ? Ou plus fondamentalement, jusqu'à quel point convient-il de confier la gouvernance des mers aux autorités privées et de les assujettir à la concurrence et aux lois du marché ? En attendant, alors que des pans entiers de la gouvernance des mers tombent *de facto* sous l'emprise d'acteurs privés, les États se livrent une concurrence de plus en plus vive à propos de l'extension du périmètre de leur souveraineté maritime.

[26]

Conclusion

Nous voudrions tirer quatre conclusions d'ordre pratique à partir des développements précédents. La première conclusion prend appui sur un constat général, à savoir que l'extension de la communauté de l'Atlantique-Nord en direction de l'Atlantique-Sud est, sécurité oblige, bloquée aux deux niveaux économique et politique. Cependant ce blocage n'implique nullement qu'il n'y a pas eu d'importantes initiatives qui ont été mises en route ces dernières années, bien au contraire, comme nous l'avons vu tout au long de ces pages.

En effet, nombre de communautés nouvelles, loin de demeurer fermées sur elles-mêmes, s'ouvrent de plus en plus à la transnationalisation de leurs schèmes de référence, de leurs réseaux et de leurs modes d'action. Qu'il s'agisse de forums de gens d'affaires, d'organisations de la société civile ou de réseaux universitaires, les initiatives *tricontinentales* – ou quadrilatérales – qui visent à constituer le bassin de l'Atlantique en tant que domaine de réflexion et de recherche, de champ d'action et d'intervention pluriel, ouvert et innovateur se multiplient d'année en année. À cet égard, la création de l'Université fédérale d'intégration latino-américaine (UNILA)⁸⁹ en 2008, et celle de l'Université d'intégration internationale de la lusophonie afro-brésilienne (UNILAB)⁹⁰, en 2010, méritent d'être soulignées, car ces initiatives – parmi d'autres, bien sûr – pourraient servir de modèle en vue de la création d'une institution d'enseignement supérieur et de recherche à vocation transatlantique. L'autre exemple qui vient à l'esprit est celui du Collège des Amériques (COLAM), une initiative de l'Organisation universitaire interaméricaine (OUI), organisation qui rassemble plus de 300 institutions (ou établissements) et associations [27] universitaires nationales à travers les trois Amériques⁹¹. L'une dans l'autre ces initiatives pourraient servir d'inspiration en vue de développer un projet d'association d'universités semblable à celui qui existe déjà sur le pourtour du Pacifique, l'Association of Pacific Rim Universities (APRU)⁹².

⁸⁹ Sur l'historique de ce projet qui est dû, entre autres, à l'Institut d'études avancées du MERCOSUL, [voir](#).

⁹⁰ Au départ, c'est l'Université fédérale de Ceara qui devait agir comme « tuteur » pour ce projet. La lusophonie comprend les pays suivants : l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique, le Portugal, São Tomé et Príncipe, Est-Timor et Macau, une région administrative spéciale de la Chine.

⁹¹ Les 300 en question sont issus de plus de 26 pays des Amériques. [En ligne](#).

⁹² L'APRU a été créée en 1997. Son site web précise que sa création est le fruit d'une pensée visionnaire qui voyait déjà le XXI^e siècle comme le « siècle du Pacifique », ce que confirme le fait que la bordure du Pacifique s'impose aujourd'hui comme l'épicentre (*nexus*, en anglais) politique, économique et culturel du monde. L'association regroupe actuellement 42 établissements universitaires dans 16 pays. L'association poursuit quatre objectifs : (i) créer une association de recherche de haut niveau impliquant des universités sur le pourtour de l'océan Pacifique ; (ii) réunir les présidents

Cependant, la simple multiplication des communautés restreintes ou spécialisées ne peut pas à elle seule conduire à l'instauration d'une seule communauté atlantique ou, à tout le moins, de communautés atlantiques élargies, pas plus que la mise sur pied d'une organisation de défense atlantique n'a favorisé, ou que la signature d'accords de libre-échange transatlantiques à elle seule ne favoriserait l'émergence de telles communautés élargies. Il existe bien sûr un rapport étroit entre ces initiatives et la construction atlantique, mais toute la question est de savoir, au niveau empirique et pratique, lesquelles sont les plus susceptibles de faciliter ou de favoriser l'émergence ou la constitution de communautés au sens large à la grandeur de l'Atlantique.

La première tâche à accomplir à cet égard serait donc celle de dresser une cartographie des initiatives transatlantiques qui peuvent servir d'appui, de facilitateur ou de vecteur à l'émergence de communautés élargies, en concentrant l'attention, au départ à tout le moins, sur les communautés épistémiques et sur les communautés disposant d'assises solides – sécuritaires, économiques ou autres – à cause de

des universités membres une fois par année ; (iii) stimuler la coopération en matière d'enseignement et de recherche entre les universités ; et (iv) contribuer à la création d'une communauté des nations « à la APEC » sur la bordure du Pacifique. Les universités membres sont issues des EUA (11), de la Chine (8), du Japon (6), de l'Australie (3), de la Corée du Sud (2), Mexique (2), du Chili (1), du Canada (1), de Taipei (1), de la Nouvelle-Zélande (1), de l'Indonésie (1), de Singapour (1), de la Russie (1), de Malaisie (1), de la Thaïlande (1) et des Philippines (1). En ligne : www.apru.org. L'association a mis sur pied le *APRU World Initiative* (AWI) orientée vers la recherche dont une des missions est de contribuer à la création d'une Communauté des sociétés de la bordure du Pacifique. En ligne : www.apru.org. L'autre initiative qui mérite d'être relevée est la proposition issue du Sommet de l'APEC de 1993 à l'effet de créer des *APEC Study Centers* dans les institutions universitaires des économies signataires. En 2009, le APEC Study Centers Consortium comptait plus de 67 universités et instituts membres. En ligne : www.apec.org. Enfin, à une échelle plus réduite, mentionnons la *Federation of ASEAN Economic Associations* : « *The FAEA was formed in 1976. It is a union of economic societies and associations in Southeast Asia and currently comprises the respective Economic Societies of Cambodia, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam. The FAEA is a member of the International Economic Association (IEA) and has been approved as a Non-Government Organisation (NGO) by the ASEAN Secretariat as of 1989* ». [En ligne](#).

leur importance et du rôle qu'elles peuvent jouer dans le renouvellement du transatlantisme ou dans sa refonte.

Cette conclusion conduit à la deuxième qui porte sur la réalisation de la cartographie dont il vient d'être question, réalisation qui pourrait et devrait servir de levier à [28] l'extension de plusieurs réseaux transatlantiques de recherche. Cela dit, autant nous assistons à l'heure actuelle à la multiplication des initiatives de part et d'autre de l'Atlantique susceptibles de renforcer, voire de constituer ou de reconstituer de véritables communautés atlantiques dans une foule de domaines, autant il ne faut pas perdre de vue le point de départ, à savoir le questionnement entourant la communauté atlantique telle qu'elle existe actuellement, ni le point d'arrivée, à savoir la communauté atlantique telle qu'il faudrait la concevoir pour faire face aux défis qui se profilent ⁹³. En ce sens, le projet de cartographie doit aussi alimenter la réflexion sur les formes et contenus de la ou des communautés atlantiques. En effet, compte tenu des croisements, des enchevêtrements, voire des incompatibilités entre enjeux, il faudra, cela va de soi, penser en termes de communautés au pluriel, ce qui n'est nullement fâcheux, bien au contraire.

La troisième conclusion est de nature politique. Loin d'être à la remorque de la recherche ou de la communauté épistémique, et même s'il n'a pas l'ascendant nécessaire pour, à lui seul, instaurer une communauté atlantique au sens plein du terme, le politique n'en représente pas moins un passage obligé grâce auquel ou à travers lequel la, ou mieux, les communautés atlantiques doivent exister. C'est ici qu'il convient de réintroduire la distinction classique entre « haute politique » et « basse politique » proposée naguère par l'économiste et historien Sismondi. Le passage des petites communautés (basse politique) à une grande communauté (haute politique) est, par excellence,

⁹³ Le cas du réseau de 40 universités (36 issues de 19 membres de l'UE et quatre de Russie, de Norvège, de Suisse et de Turquie) réunies au sein du Coimbra Group reflète à sa façon cet engouement pour le renouvellement du transatlantisme depuis que le groupe s'est doté de huit *task-force* dont l'un sur l'Amérique latine et l'autre sur les pays ACP. [En ligne](#). Cet exemple est intéressant parce qu'il permet d'imaginer que l'Organisation universitaire interaméricaine (OUI), dont il a été question plus tôt, pourrait éventuellement mettre en place des initiatives comparables en direction de l'Europe et de l'Afrique.

une affaire d'État, ce qui n'implique évidemment pas que les États ne puissent pas être interpellés et leur *modus operandi* remis en question, bien au contraire. Ce constat soulève l'enjeu du déficit démocratique qui guette toute [29] construction menée exclusivement par le haut et il appelle l'élargissement des schèmes de gouvernance en direction des sociétés civiles.

Enfin, la quatrième et dernière conclusion peut prendre la forme d'une série de questions d'ordre pratique qui nous interpellent au premier chef ici et maintenant : quel est le rôle que le Canada peut ou pourrait assumer dans la refonte de la communauté atlantique ⁹⁴ ? En quoi et comment ce rôle peut-il, doit-il ou pourrait-il être ajusté à celui qu'il assume sur la bordure de l'océan Pacifique et sur celle de l'océan Arctique ? On peut aussi formuler ces questions de manière quelque peu différente. Quelle est la cohérence d'ensemble du positionnement du Canada sur les trois océans qui le bordent et en quoi son rôle sur le bassin atlantique se distingue-t-il des deux autres ? Ou encore, en quoi et comment son repositionnement sur l'un des trois bassins affecte-t-il ses positions sur les deux autres ? Et plus particulièrement, est-ce que les initiatives récentes impliquant des partenaires de la bordure Atlantique ne pourraient pas servir de vecteurs pour repenser la stratégie Atlantique du pays ? Enfin, quel est le rôle imparti et la place assignée aux provinces et, notamment au Québec, dans ces repositionnements et ces stratégies ?

[30]

⁹⁴ Depuis l'adoption de sa *Stratégie commerciale mondiale* (SCM) en 2009, le gouvernement a cherché à resserrer ses liens avec les EUA et à s'engager toujours plus avant dans des ententes à haute teneur sécuritaire avec eux, tout en poursuivant de manière résolue et systématique une politique de diversification de ses échanges. C'est ce qui l'a amené à négocier en parallèle plusieurs accords avec des partenaires situés de part et d'autre des océans Atlantique et Pacifique. D'un côté, il parachève la négociation d'un *Accord économique et commercial global* avec l'UE, tout en négociant un ALE avec le Maroc. De l'autre côté, il négocie un partenariat économique global avec l'Inde et il entame un dialogue commercial avec le Japon. À ce sujet, voir Dorval Brunelle, *Le contexte géopolitique et les stratégies de développement au Canada, au Québec et à Montréal aujourd'hui*, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Verbatim, 2011, 81p.

[31]

**Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.**

PREMIÈRE PARTIE

Le Sud et les relations transatlantiques

[Retour à la table des matières](#)

[33]

Première partie**Le Sud et les relations transatlantiques****1**

**“L’Atlantique Sud dans
l’agenda extérieur de l’UE :
le cas des relations avec le Brésil.”*****Sébastien Santander***[Retour à la table des matières](#)

L’existence de multiples liens d’ordre politique, sécuritaire, commercial, économique, financier ou culturel qui concourent à l’interconnexion des deux rives de l’Atlantique est communément associée aux rapports Nord/Nord qu’entretiennent les États-Unis et l’Europe. Toutefois, l’aire atlantique représente également un espace d’action pour les autres acteurs qui le bordent, comme en témoignent le rapprochement Sud/Sud entre l’Afrique et l’Amérique latine, et plus particulièrement les rapports afro-brésiliens ⁹⁵. L’espace atlantique est également le théâtre d’une prolifération et d’une consolidation des

⁹⁵ Sébastien Santander, « L’Atlantique : espace multiplicateur de puissance ? L’Afrique dans l’agenda extérieur brésilien » dans Dorval Brunelle, *Repen-
ser l’Atlantique : commerce, immigration, sécurité*, Bruxelles, Bruylant,
2012, p. 147-167.

rapports entre ses façades nord et sud comme l'illustrent les nombreuses interactions qui se développent entre les continents européen et latino-américain. Un rapide coup d'œil dans le rétroviseur de l'histoire permet de constater que le déploiement de ces relations transatlantiques est récent. En effet, avec le déclin des puissances européennes – suite aux deux Guerres mondiales et à la Grande dépression –, la montée en puissance des États-Unis et l'émergence dans l'après-guerre d'un monde bipolaire, marqué par une rivalité entre les deux superpuissances nucléaires américaine et soviétique pour la domination et la structuration de l'espace [34] international à partir de leur bloc et de leurs projets politico-idéologiques respectifs, l'Europe et l'Amérique latine se sont éloignées l'une de l'autre durant des décennies.

Toutefois, la fin de la Guerre froide permet un rapprochement entre les deux rives de l'Atlantique qui se fait, notamment, à travers l'action extérieure de l'Europe communautaire. Cette dernière, qui se dote de nouveaux rôles sur la scène internationale, n'entend plus laisser l'Amérique latine à la seule discrétion de Washington. L'Union européenne (UE) conçoit alors une stratégie visant à développer des relations multidimensionnelles avec le continent latino-américain et à sceller des accords de partenariat tant avec des pays qu'avec des groupements régionaux, contribuant ainsi à l'édification de nouveaux cadres d'association transatlantique.

La présente contribution a fait le choix de se pencher sur les rapports euro-latino-américains et, plus particulièrement, sur la place que le Brésil occupe dans l'agenda extérieur de l'UE. Comment cette relation s'articule-t-elle avec les rapports que l'Union entretient avec l'Amérique latine et plus particulièrement avec le MERCOSUR ? Quels sont les intérêts économiques et géopolitiques en jeu pour l'UE ? La relation avec le Brésil est présentée par l'UE comme « stratégique ». Qu'est-ce que cela signifie ? Est-elle aussi stratégique pour le Brésil ? Autant de questions auxquelles nous tenterons d'apporter des réponses.

Le retour de l'Europe dans l'Atlantique Sud : facteurs endogènes et exogènes

Depuis la fin de la Guerre froide, l'UE s'est engagée dans l'élaboration d'une stratégie globale pour l'Atlantique Sud. Celle-ci repose aujourd'hui sur un cadre, des lignes directrices et des objectifs précis mais adaptables en fonction des circonstances et de l'évolution des contextes politico-économiques locaux, interrégionaux et mondiaux. Elle repose aussi sur une ligne budgétaire, sur des rencontres au plus haut [35] niveau politique, au niveau ministériel et de hauts fonctionnaires des deux rives de l'Atlantique, ainsi que sur une procédure de suivi.

C'est la conjonction de plusieurs éléments d'ordre tant exogène qu'endogène qui a contribué au développement des relations euro-latino-américains ⁹⁶. En ce qui concerne les facteurs systémiques, il ne va pas sans dire que la disparition de la confrontation bipolaire, l'accélération de l'interdépendance et la concurrence mondiale ont fortement joué en faveur de ce rapprochement. D'autant plus que ces mutations ont été concomitantes à la diffusion du libéralisme économique et politique sur le continent latino-américain et à la relance des projets d'intégration régionale, tant dans les Amériques qu'ailleurs dans le monde. Du reste, le projet américain visant à instituer une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) à partir de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui lie le Canada, les États-Unis et le Mexique depuis 1994, constituera un important incitatif aux

⁹⁶ Voir Andrew Crawley, « Europe-Latin America (EU-LAC) relations : Towards interregional coalition-building ? » dans *Interregionalism and International Relations*, Heiner Hänggi, Ralf Roloff, Jürgen Rüländ, New York : Routledge, 2006, p. 167-181 ; Sebastian Santander, « La stratégie latino-américaine de l'Union européenne : l'étiollement du processus de Rio ? » dans Paul Magnette, *La grande Europe*, coll. « études européennes », Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 369-88 et Hazel Smith, « Actually existing foreign policy – or not ? The EU in Latin and Central America », dans John Peterson et Helene Sjursen, *A Common Foreign Policy for Europe ?*, Londres, Routledge, 1998, pp. 152-68.

yeux des autorités européennes et latino-américaines pour construire leur cadre d'association transatlantique.

Mais cette initiative de rapprochement avec le continent latino-américain doit également être resituée dans le cadre du dessein de l'UE de s'ériger en tant qu'acteur international. En effet, cette dernière, avec le concours de ses États membres, a saisi l'opportunité historique, depuis l'effondrement du système bipolaire, non seulement d'étendre l'espace régional européen à d'autres pays, mais aussi d'approfondir le projet d'intégration tout en lui attribuant de nouveaux rôles sur la scène mondiale. En multipliant les attributs de sa puissance et en élargissant l'éventail de ses politiques extérieures, l'action de l'UE aspire à couvrir les enjeux les plus importants de la politique internationale contemporaine. Elle compte exercer une influence extérieure à travers la mobilisation de moyens civils dans des secteurs aussi variés que la politique commerciale, l'aide humanitaire, la coopération au développement et la lutte contre la pauvreté, l'environnement et le développement durable, la promotion des Droits de l'Homme et de la [36] démocratie ou la gestion civile et militaire des crises internationales. L'UE aspire également à exercer une influence par l'intermédiaire de réseaux relationnels qu'elle tisse avec les institutions multilatérales, les grandes puissances et le monde en développement. Elle n'hésite d'ailleurs pas à se rapprocher de pays ou de groupements régionaux considérés par certaines puissances mondiales comme leur arrière-cour respective, ni à institutionnaliser des relations avec ceux-ci. En tout état de cause, c'est ce qui ressort de la stratégie de rapprochement que l'UE a progressivement mis en place avec l'Atlantique Sud laissé durant la majeure partie du XX^e siècle à la domination quasi discrétionnaire des États-Unis.

Pour les pays d'Amérique latine, la structuration d'une stratégie communautaire à l'égard de leur sous-continent est accueillie avec enthousiasme. Ils voient dans l'initiative de l'UE l'émergence d'un nouvel acteur international potentiellement capable de contribuer à rééquilibrer leurs relations avec les États-Unis. Ce raisonnement stratégique est une constante en Amérique latine où les pays ont toujours cherché des contrepoids extérieurs afin de contrebalancer la puissance

dominante du moment ⁹⁷. Entre le XIX^e siècle et le début du XX^e, nombreux furent les États latino-américains qui entretenaient des relations avec, d'une part, une puissance européenne (par exemple, le Royaume Uni) et, d'autre part, avec les États-Unis, dans l'objectif de mieux contrebalancer leurs rapports extérieurs. À partir de l'après-guerre, la situation change. Dorénavant, c'est un contrepoids extérieur à la domination américaine que cherchent les pays d'Amérique latine, et ce contrepoids peut leur être offert par la puissance soviétique. Avec la fin du système bipolaire, c'est l'Europe communautaire qui apparaît, aux yeux de l'Amérique latine, non pas comme une alternative, mais comme un balancier dans la nouvelle relation qui commence à s'installer avec les États-Unis.

[37]

***Les éléments structurant la relation :
une charpente globale pour des relations
bilatérales et interrégionales***

C'est la Commission Delors II qui, en 1989, prend l'initiative d'élaborer une stratégie devant servir de cadre régulateur pour les relations entre l'UE et l'Amérique latine. Cette stratégie repose sur deux communications émises en 1994 et en 1995 par le commissaire européen aux Affaires extérieures, Manuel Marin, et ratifiées par le Conseil de l'UE. Ce faisant, l'Europe communautaire établit pour la première fois un cadre stratégique global pour ses relations avec le continent latino-américain.

Ce dessein vise à structurer la relation à partir d'une série commune de principes et de valeurs se rapportant au respect de la démocratie, de l'État de droit et des Droits de l'Homme. Dorénavant, tout accord négocié avec un pays ou un groupement latino-américain inclura une « clause démocratique ». Les relations sont dorénavant conditionnel-

⁹⁷ Lawrence Whitehead, « The European Union and the Americas », dans Victor Bulmer-Thomas et James Dunkerley, *The United States and Latin America : the New Agenda*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1999, p. 54 et suivantes.

les au respect de cette clause. Les relations reposent également sur un spectre d'intérêts communs ayant trait au libéralisme économique, au multilatéralisme international ou au régionalisme tourné vers la globalisation. Il s'agit pour l'Europe communautaire d'apporter son savoir-faire en matière d'intégration régionale afin, tout d'abord, de consolider les groupements régionaux émergents en Amérique latine, ensuite de leur éviter d'être absorbés par le projet d'intégration des Amériques promu par les États-Unis jusqu'en 2005, et, enfin, d'exporter son modèle d'intégration régionale dans l'objectif d'accroître la visibilité et la légitimité de l'UE en tant qu'acteur politique de la scène mondiale ⁹⁸.

La politique européenne à l'égard de l'Atlantique Sud s'articule autour de trois dimensions stratégiques : les relations économiques et financières, une coopération dans les domaines de l'éducation, de la science, de la technologie et dans les domaines culturel, humain et social, et un dialogue politique dont l'objectif est, notamment, de donner la possibilité aux [38] partenaires de faire valoir, dans les instances multilatérales, les points de vue sur lesquels il existe une convergence de vue et d'intérêts. Toutefois, étant donné que l'Amérique latine ne constitue pas une identité homogène et unitaire pouvant agir en bloc sur la scène mondiale, les parties des deux continents se sont attelées à développer une stratégie sur la base d'approches différenciées, articulées en fonction des réalités nationales et régionales. Pour mieux encadrer ces relations, l'UE a cherché à négocier des accords d'association, soit avec des pays, soit avec des groupements régionaux de l'Atlantique Sud, reposant sur trois piliers : dialogue politique, coopération au développement et relations économiques. Ce dernier pilier a pour ambition d'établir une libéralisation commerciale progressive, réciproque et conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Autrement dit, il vise à instaurer des zones de libre-échange avec les pays ou régions de l'Atlantique Sud. Jusqu'à présent, l'UE a conclu des accords d'association avec le Mexique (1999), le Chili (2002), la Colombie (2010), le Pérou (2010) et l'Amérique centrale (2010). Par ailleurs,

⁹⁸ Voir Sebastian Santander, *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, /Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, 280 p.

elle négocie depuis 1999 un accord avec le Marché commun du Sud (MERCOSUR).

***Le régionalisme (MERCOSUR) :
une place stratégique dans le dessein européen***

Tel que nous l'avons précédemment évoqué, le régionalisme a acquis une place stratégique dans le dessein européen à l'égard de l'Atlantique Sud. L'UE a, du moins dans un premier temps, cherché à privilégier des relations avec les groupements régionaux d'Amérique latine afin de développer des rapports interrégionaux et une attention toute particulière a été accordée au MERCOSUR. Dès la naissance de ce groupement régional, l'Europe communautaire opère un rapprochement et signe un accord interinstitutionnel (1992) avec le bloc qui sera suivi quelques années plus tard d'un accord-cadre interrégional (1995). Ces accords permettent à l'UE de fournir au MERCOSUR une aide technique financière et institutionnelle. Il s'agit pour elle de susciter l'essor d'un régionalisme qui [39] combine libéralisation intra-régionale et ouverture commerciale sur l'extérieur, établissement de stratégies collectives, consolidation d'institutions communes et création d'armature supranationale. Cette assistance technique ainsi que le dialogue politique et institutionnel qui l'accompagne vont se révéler importants pour le MERCOSUR lors de périodes de forte incertitude, comme ce fut notamment le cas en 1993-94 ou en 1999-2001 ⁹⁹.

Par ailleurs, les négociations interrégionales lancées par l'UE en vue de sceller un accord d'association avec le MERCOSUR ont constitué un certain stimulant pour que les pays sud-américains coordon-

⁹⁹ En 1992-93, le Brésil traverse une crise politico-institutionnelle importante suite à la destitution du président Collor de Mello pour cause de corruption, alors que l'Argentine est tentée de quitter le MERCOSUR afin de répondre favorablement à la proposition d'adhérer à l'ALENA faite par l'administration Clinton. En 2001, l'Argentine traverse une crise économique, financière, politique et institutionnelle sans précédent. Son ministre de l'Économie, Domingo Cavallo décide unilatéralement de suspendre la participation de l'Argentine à l'Union douanière et en appelle à réduire le MERCOSUR à une simple zone de libre-échange. Buenos Aires espère alors négocier un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis.

nent leur position et agissent en bloc dans les négociations commerciales extérieures. D'une certaine manière, l'UE a exercé un rôle international de « fédérateur extérieur » pour le régionalisme sud-américain.

En réalité, les instances européennes ont longtemps cru voir dans le MERCOSUR le reflet de leur propre expérience intégrationniste. En favorisant la cohésion régionale du MERCOSUR, l'Union espérait mieux exporter son modèle, conforter ses intérêts économiques dans la région, consolider son identité et sa projection comme acteur international et, partant, se dissocier des États-Unis qui n'ont jamais vu d'un œil favorable les intégrations latino-américaines.

Cette stratégie était alimentée par une conception idéaliste des relations internationales. En effet, Bruxelles voyait dans les logiques régionales et interrégionales des mécanismes pacifiques de gestion et de contrôle des affaires internationales contribuant à domestiquer et « multilatéraliser » l'action internationale des États.

La place du Brésil dans les rapports euro-latino-américains

Mais qu'en est-il des rapports entre l'UE et le Brésil ? Comment cette relation s'articule-t-elle dans les rapports que [40] l'Union entretient avec l'Amérique latine et plus particulièrement avec le MERCOSUR ? En réalité, c'est le cadre interrégional UE/MERCOSUR qui a constitué l'enceinte à partir de laquelle l'Union a développé son dialogue avec les pays du cône sud-américain dans l'après-Guerre froide. Seul le Chili a préféré rester en dehors de tout projet d'intégration régional latino-américain et développer des relations bilatérales pour ensuite sceller un accord d'association avec Bruxelles. Un tissu interinstitutionnel, fortement encouragé par la Commission européenne, s'était mis en place à travers lequel les différentes instances des deux groupements avaient développé des rapports interministériels, interdiplomatiques, interbureaucratiques et interparlementaires, sans compter les relations entre les instances représentant de part et d'autre la société civile – essentiellement les entrepreneurs et les syndicats. Les dialogues et les négociations qui s'y déroulaient lors de ces différentes

rencontres devaient inciter les membres du MERCOSUR à suivre une logique de concertation régionale afin qu'ils s'expriment d'une seule voix lors de tractations internationales telles que celles menées avec l'UE et avec les États-Unis dans le cadre des Amériques ou au sein de l'OMC.

Dès lors, l'Union veillait ainsi à maintenir ses rapports avec l'État brésilien essentiellement à travers le dialogue et les relations qu'elle développait avec le MERCOSUR. D'ailleurs, l'accord-cadre signé avec le Brésil en 1992 – ainsi que ceux, de même teneur, contractés au même moment mais séparément avec l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay – ne se distinguait pas uniquement par l'inclusion d'une « clause démocratique » garantissant « le respect des principes de base qui relèvent d'un patrimoine de valeurs communes » et d'une « clause évolutive » donnant aux parties contractantes la possibilité de compléter et accroître leur niveau de coopération, mais aussi par l'intérêt voué à l'intégration et la coopération régionale. L'accord Communauté européenne (CE)/Brésil ainsi que ceux conclus avec les autres pays du cône sud-américain furent envisagés dans la perspective d'une future association interrégionale entre l'UE et le MERCOSUR. C'est d'autant plus vrai qu'au même moment, ces accords-cadres furent [41] doublés d'un Accord de coopération interinstitutionnel (1992) entre la Commission européenne et les pays membres du MERCOSUR, qui devait faire bénéficier le régionalisme naissant dans le cône Sud de l'expérience européenne en matière d'intégration régionale. Il s'agissait pour l'Europe communautaire de consolider et développer les acquis de l'intégration sud-américaine et de presser le MERCOSUR à adopter une personnalité juridique de droit international lui permettant de développer des relations extérieures avec des pays ou groupements régionaux. Cette pression européenne était d'autant plus forte qu'il fallait à tout prix éviter que le projet d'intégration économique des Amériques, promu par Washington, vienne miner les efforts sud-américains de régionalisation et, partant, saper la présence européenne dans la région, ainsi que la conception européenne de la gouvernance mondiale. Une fois l'intégration sud-américaine dotée de sa personnalité juridique, le tissu d'accords préalablement développé laissa la place à l'accord-cadre interrégional UE/MERCOSUR de 1995. À terme, ce dernier devait générer une association interrégionale à caractère politique et économique dont le but était de libéraliser

réciroquement les échanges commerciaux, promouvoir la stratégie d'investissement par les entreprises et renforcer la coopération politique au niveau international en faisant converger leur position dans les instances internationales.

Toutefois, depuis la deuxième moitié des années 2000, l'UE s'emploie à accorder plus d'importance au Brésil et à tisser avec celui-ci des relations directes et régulières sans passer par le MERCOSUR. C'est la communication de la Commission européenne de décembre 2005 qui est à la base de cette initiative. En effet, celle-ci considère que le renouvellement de la stratégie latino-américaine de l'UE doit notamment passer par le développement de relations bilatérales étroites avec des « acteurs de poids » qui « méritent d'être traités de manière spécifique » à l'instar du Brésil ¹⁰⁰. Afin de préparer cette nouvelle relation, le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, se rend en mai 2006 au Brésil. Toujours à son initiative, l'UE se réunit à Lisbonne, le 4 juillet 2007, [42] avec les plus hautes instances politiques brésiliennes. Il s'agit d'une première pour l'UE et pour le Brésil qu'on transforme en rituel annuel. Lors de cette rencontre, et suivant la proposition de la Commission européenne ¹⁰¹, les autorités européennes et brésiliennes annoncent la mise en place d'un « partenariat stratégique » visant à institutionnaliser un dialogue politique bilatéral sur les « questions mondiales, régionales et bilatérales d'intérêt stratégique commun » ayant trait au commerce, à l'énergie, au transport maritime, à l'environnement, à la sécurité ainsi qu'à la culture et à l'éducation. Pour garantir la bonne fin de cet accord, qui s'étalera de 2007 à 2013, l'Europe compte sur plus de 60 millions d'euros.

¹⁰⁰ Commission européenne, « Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine » (2005) *Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen*, COM636 final, 8 décembre, p. 5.

¹⁰¹ Commission européenne, « Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Brésil » (2007) *Communication de la commission au Conseil et au Parlement européen*, COM281, Bruxelles, 30 mai 2007.

L'intérêt européen pour le partenariat

L'instauration de cette association constitue un point d'inflexion dans la stratégie européenne, étant donné que jusque-là, l'UE privilégiait la voie interrégionale pour dialoguer avec le Brésil. Plusieurs éléments permettent d'expliquer la volonté européenne d'instituer avec le Brésil un canal relationnel régulier et distinct de celui existant entre l'UE et le MERCOSUR. Tout d'abord émerge la prise de conscience des décideurs européens que les chances pour le MERCOSUR de se transformer en un acteur de la scène internationale sont de plus en plus réduites. Cette nouvelle perception traduit la déception occasionnée par le MERCOSUR à Bruxelles. En d'autres termes, le projet d'intégration sud-américain a déçu les attentes des instances européennes dans le sens où, après une vingtaine d'années d'existence, le MERCOSUR n'est parvenu ni à se doter d'un organisme de négociation collectif, à l'image de la Commission européenne, ni à finaliser la zone de libre-échange et l'union douanière, ni à adopter des législations communes dans des domaines qui font l'objet de tractations entre les deux ensembles régionaux (par exemple, les services, les investissements ou les achats gouvernementaux).

[43]

Toutefois, si l'Union n'a pas abandonné le projet de conclure un accord d'association interrégional avec le MERCOSUR, elle cherche dorénavant à réduire à un seul interlocuteur le dialogue avec la région. La conviction qui prévaut à Bruxelles consiste à soutenir la position que l'instauration d'une relation bilatérale privilégiée avec le Brésil permettra de conclure l'accord entre l'UE et le MERCOSUR, chose qui ne s'est toujours pas avérée. Ce faisant, elle renverse la logique de la relation entretenue durant plus de vingt ans avec le MERCOSUR. En outre, le message émis par l'UE s'oppose à sa traditionnelle doctrine interrégionaliste et son penchant pour le dialogue avec des groupements régionaux. Enfin, cette nouvelle approche, qui a reçu un accueil défavorable dans le reste du Cône sud-américain, tend à alimenter la fragmentation et la rivalité intra-latino-américaine vu que certains États – à l'instar de l'Argentine – réclament dorénavant de la part de Bruxelles le même statut que celui octroyé au Brésil.

L'intérêt de l'UE à entretenir des relations directes et régulières avec le Brésil s'explique également par des considérations exogènes. Les instances décisionnelles européennes ont pris acte des transformations progressives que connaît la scène internationale et de la diffusion progressive du pouvoir mondial qu'impliquent la montée en puissance de la Chine, le retour progressif de la Russie en tant que pouvoir politique à vocation planétaire et l'affirmation internationale de l'Afrique du Sud, de l'Inde ou du Brésil. Le poids de l'Asie et des pays émergents dans l'économie mondiale croît au détriment des pays occidentaux. D'ailleurs, le classement des économies mondiales montre notamment que les pays européens reculent au profit des pays émergents. Le cas du Brésil est à ce titre évocateur. En 2011, ce pays est devenu la sixième puissance économique mondiale devant le Royaume-Uni ¹⁰². Depuis une dizaine d'années, le Brésil s'affirme comme un acteur de plus en plus influent de l'arène mondiale, tant sur le plan économique que diplomatique. Son économie s'est renforcée et diversifiée, ses entreprises se sont consolidées et certaines d'entre elles se sont internationalisées, investissant des milliards d'euros à l'étranger et concurrençant les [44] entreprises des pays industrialisés. Le Brésil est récemment devenu autosuffisant en pétrole, ses partenaires commerciaux se sont multipliés et son poids dans le commerce mondial n'a cessé d'augmenter, ses réserves de changes ont atteint plus de 200 milliards d'euros. À tel point que désormais, c'est lui qui se trouve en situation de bailleur de fonds auprès du Fonds monétaire international (FMI) et qui se propose de secourir son ancien colonisateur portugais en proie à une crise économique et financière sans précédent. Par ailleurs, les sources de financement des programmes de soutien aux pays en développement ont connu ces dernières années une telle progression (3 milliards d'euros) que le Brésil fait dorénavant partie des principaux donateurs mondiaux pour les pays pauvres. Le Brésil n'hésite pas à mobiliser ces atouts à des fins politiques et stratégiques. En outre, cette situation lui a permis d'accéder à une crédibilité internationale sans précédent et à susciter un considérable effet d'attraction auprès des États et des opérateurs économiques étrangers. La consolidation de son poids sur la scène mondiale doit aussi beaucoup au volontarisme décomplexé des élites en charge des relations

¹⁰² Center for Economics and Business Research (CEBR), « Brazil has overtaken the UK's GDP », 26 décembre 2011. En ligne : [CEBR](http://www.cebr.co.uk).

extérieures du pays. Ces dernières années, le Brésil a déployé une diplomatie énergique et multidirectionnelle sans précédent, décuplant sa visibilité internationale. Celle-ci s'est également traduite par une augmentation substantielle des représentations diplomatiques (ambassades et consulats) du pays dans le monde (de 155 à 224), une consolidation de l'ancrage régional du pays et des rapports avec les puissances du Nord, le développement d'une coopération Sud-Sud aussi bien avec les puissances émergentes que les pays en développement, et le renforcement de sa présence tant dans les fora multilatéraux (OMC) et/ou clubs de puissance (IBSA ¹⁰³, BRIC ¹⁰⁴, G20 ¹⁰⁵) et de son influence dans les débats internationaux (sur le climat et le commerce, entre autres). Dès lors, sceller des « partenariats stratégiques » avec ce type d'acteur ne revient pas seulement à s'assurer des retombées économiques et commerciales. Il s'agit également pour l'UE de développer une concertation internationale par rapport à des thématiques qui lui sont chères – telles que le climat, le commerce ou l'énergie – voire sécuritaires avec les puissances [45] émergentes et, partant, à retirer des bénéfices en termes de reconnaissance internationale et démontrer qu'elle est à même de se positionner sur une scène internationale de plus en plus hétérogène. En effet, l'Europe est soucieuse d'apparaître sur la scène internationale comme un « acteur plus crédible et un partenaire plus influent » ¹⁰⁶.

À ce propos, et c'est là une autre raison du rapprochement avec le Brésil, l'UE a pris acte des menaces que fait peser l'essor de ces nouvelles puissances sur sa présence internationale. Ainsi, les intérêts des entreprises européennes en Amérique latine sont de plus en plus concurrencés par l'expansion économique des puissances émergentes asiatiques. C'est plus particulièrement le cas de la Chine qui, depuis

¹⁰³ Ce forum agit au niveau des instances multilatérales pour favoriser les intérêts commerciaux et l'adhésion permanente au Conseil de sécurité des Nations unies des pays qui le compose (Brésil, Inde et Afrique du Sud).

¹⁰⁴ Forum de dialogue politique qui réunit les autorités des quatre pays qui le composent, à savoir le Brésil, la Russie, la Chine et l'Inde.

¹⁰⁵ Groupe de pays rassemblant les pays industrialisés et émergents en vue de favoriser la concertation internationale.

¹⁰⁶ Voir Javier Solana, « Une Europe sûre dans un monde meilleur » texte présenté au Conseil européen de Thessaloniki, 20 juin 2003, p.15 ; Commission européenne, *Brésil. Document de stratégie pays : 2007-2013*, Z/2007/889, 14 mai 2007, p. 3.

2004, n'a cessé d'investir dans les infrastructures, le transport et la technologie des pays sud-américains. Elle se positionne également dans le secteur de l'automobile ou des marchés publics et devient un client incontournable pour les matières premières (soja, sucre, pétrole, minerais de fer, bois). Alors que les échanges commerciaux entre l'UE et l'Amérique du Sud se contractent et que les investissements européens dans la région diminuent sous les effets de la crise économique européenne, la Chine poursuit sa conquête des parts de marché sud-américain. Les fulgurantes avancées chinoises dans la région ont notamment eu pour conséquence de projeter l'empire du milieu parmi les premiers investisseurs et partenaires commerciaux du Brésil. Cette progression chinoise concerne également d'autres pays de la région, tels que l'Argentine, Cuba, le Pérou et le Chili. La Chine a d'ailleurs signé avec ces deux derniers des accords de libre-échange respectivement en 2005 et 2006 et investit massivement dans le secteur minier de ces pays. À ce titre, avec plus d'un milliard d'euros, le Pérou est devenu la première destination des investissements chinois en Amérique latine. Dès lors, les dernières prévisions sur les répercussions de l'expansion chinoise pour les intérêts de l'Europe des 27 en Amérique latine laissent entrevoir d'ici 2015 un déclassement de l'acteur européen au profit de la Chine ¹⁰⁷. En nouant des relations étroites avec le Brésil, l'UE espère ne pas se faire distancer par [46] la Chine, d'autant qu'il demeure sans aucun doute le plus important partenaire économique et commercial pour l'Amérique latine. L'économie lusophone est devenue, en 2011, le neuvième partenaire commercial de l'Union et représente un tiers du commerce latino-américain avec le bloc européen. Par ailleurs, 52 % des investissements étrangers au Brésil sont d'origine européenne. Ces investissements s'élèvent à quelque 80 milliards d'euros contre 25 milliards pour la Chine et se concentrent essentiellement dans le secteur tertiaire ¹⁰⁸. En se rapprochant du Brésil, l'Europe espère préserver sa place de premier investisseur et partenaire commercial face à la montée en puissance de la Chine au Brésil.

¹⁰⁷ Osvaldo Rosales, « La República Popular de China y América Latina y el Caribe : hacia una relación estratégica », texte présenté à la Commission économique pour l'Amérique latine de Santiago (Chili), LC/L.3224, mai 2010.

¹⁰⁸ Voir Commission européenne *supra* note 12.

La relation est-elle stratégique pour le Brésil ?

La volonté d'ouvrir un canal de relations directes et régulières entre Bruxelles et Brasilia au travers d'un partenariat stratégique est, comme il l'a déjà été rappelé, issue d'une initiative européenne. En réalité, le Brésil n'a jamais défini de stratégie particulière à l'égard de l'Europe communautaire malgré le fait qu'il a été l'un des premiers sur le continent latino-américain à établir des relations diplomatiques avec la Commission européenne à la suite de la fusion des exécutifs des Communautés européennes en 1965, à reconnaître diplomatiquement la Communauté économique européenne (CEE), à établir une représentation permanente à Bruxelles et à sceller avec celle-ci des accords de première (1973), deuxième (1980) et troisième génération (1992) ¹⁰⁹. Néanmoins, l'absence d'un grand dessein stratégique pour les relations avec l'Europe communautaire ne signifie pas pour autant que le Brésil ne développe pas des perceptions particulières à l'égard de l'Union qui à leur tour, façonnent les interactions qu'il peut avoir avec cette dernière.

L'image que les autorités brésiliennes ont de l'Europe communautaire est quelque peu mitigée. Pour le Brésil, l'UE reste une entité complexe et difficile à comprendre car elle est composite et implique de nombreux acteurs et institutions ¹¹⁰. Il [47] apparaît plus facile aux yeux des décideurs brésiliens de traiter séparément avec les autorités des États membres, d'autant que la marge d'action des organismes européens en charge des relations extérieures leur apparaît restreinte.

¹⁰⁹ Les accords de première et deuxième génération que l'Europe communautaire proposera au Brésil et à d'autres pays d'Amérique latine constituent des associations commerciales non-préférentielles. Toutefois, les accords de deuxième génération élargissent leur portée à d'autres thèmes et accordent désormais une place à la coopération au développement. Les accords de « troisième génération » intègrent en plus des « clauses démocratiques » dont l'objectif premier est de « garantir le respect des principes de base qui relèvent d'un patrimoine de valeurs communes ».

¹¹⁰ C'est cette vision qui est ressortie des propos tenus par monsieur Luciano Mazza de Andrade, conseiller politique à la Mission brésilienne après de l'Union européenne, dans une interview réalisée le 10 février 2012.

Il n'est dès lors pas surprenant que le Brésil dispose de « partenariats stratégiques » avec notamment l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Suède ¹¹¹. Au-delà des bénéfices qu'il compte retirer de ces relations en termes de technologie, de progrès scientifique, d'économie ou d'investissement, le Brésil espère additionner aux appuis obtenus auprès de la France et du Royaume-Uni pour l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies, ceux des autres États européens.

Cependant, au fur et à mesure qu'elle se consolide, acquiert de nouvelles compétences et se déploie sur le plan international, l'Europe communautaire prend une relative importance stratégique aux yeux des autorités brésiliennes d'autant plus que le marché européen absorbe plus de 22 % des exportations du Brésil et lui fournit plus de la moitié des investissements étrangers. Cependant, les décideurs brésiliens émettent quelques doutes quant aux réelles possibilités d'étendre davantage les relations économiques et commerciales avec l'UE, notamment dans les secteurs où le Brésil dispose de sérieux avantages comparatifs. L'Europe communautaire est donc perçue comme un pouvoir économique considérable mais caractérisé par une attitude protectionniste ¹¹². Cette représentation d'une « Europe forteresse » s'est bâtie avec la naissance en 1957 du Marché commun européen ¹¹³. Ce dernier s'est construit en refusant aux économies latino-américaines l'accès privilégié octroyé aux anciennes colonies africaines. La Politique agricole commune de subside à la production et à l'exportation de biens agricoles a également contribué à la construction de cette image en freinant les exportations brésiliennes sur le marché européen. L'édification européenne et ses politiques protec-

¹¹¹ Chacun de ces partenariats propose une coopération bilatérale sur de nombreux sujets. Toutefois, chacun se focalise sur des thématiques qui lui sont propres. À titre d'exemple, le partenariat avec la France se distingue notamment par l'accent mis sur la coopération militaire, alors que celui conclu avec la Suède porte davantage sur la coopération commerciale, bioénergétique et le changement climatique.

¹¹² Lorenzo Fioramonti et Arlo Poletti, « Facing the Giant : Southern perspective on the European Union », *Third World Quarterly*, 2008, vol. 29 n° 1, p. 173.

¹¹³ Antônio Carlos Lessa (2010), « Brazil's strategic partnerships : an assessment of the Lula era (2003-2010) », *Revista Brasileira de Política Internacional*, décembre 2010, vol. 53, p. 115-31.

tionnistes ont par conséquent engendré des divergences bilatérales et partant, quelque peu compliqué les rapports entre le Brésil et l'UE. Sous Cardoso (1994-2002), Lula (2003-2010) ou Rousseff (2011-), les autorités [48] brésiliennes n'ont cessé de critiquer et dénoncer dans les fora ou les médias internationaux les barrières tarifaires ou non tarifaires européennes faisant obstacles aux exportations agricoles du Brésil.

Toutefois, ces divergences commerciales ne doivent pas occulter le relatif intérêt stratégique et géopolitique que l'UE suscite chez les autorités brésiliennes à partir de la fin du monde bipolaire. Le Brésil a vu dans l'accélération de la construction européenne et dans l'endossement par l'UE de nouveaux rôles sur la scène internationale un pôle de pouvoir en construction pouvant contribuer à rééquilibrer les rapports de force internationaux. La pensée politique internationale qui s'impose dans l'après-Guerre froide aux responsables brésiliens de l'action extérieure consiste à croire que, malgré la confirmation des États-Unis dans le rôle indiscutable de première puissance mondiale, la fin du bipartisme a ouvert des espaces d'action pour les acteurs aspirant à exercer une influence extérieure accrue et, partant, a créé les possibilités de construction d'un monde multipolaire ¹¹⁴. Le projet visant à aménager en Amérique du Sud un espace régional sous son leadership s'inscrit dans le prolongement de cette pensée stratégique. Dans ce contexte, les autorités brésiliennes développent une attention particulière pour le modèle d'intégration européen. Le projet de gouvernance régionale européenne est alors identifié par les décideurs brésiliens comme un riche vivier d'idées en matière d'intégration dont le régionalisme sud-américain peut s'inspirer, dans les limites du possible. Il est perçu comme étant préférable à l'ALENA qui servait de référence aux États-Unis pour instaurer la ZLEA. Les intentions de Washington ont été interprétées à Brasilia comme des menaces à son projet de régionalisation de l'Amérique du Sud alors que le rapprochement opéré par l'UE avec le MERCOSUR et les négociations d'un accord d'association interrégional ont été perçues comme autant d'éléments favorables à la reconnaissance internationale du bloc sud-américain et à sa consolidation. Dès lors, les relations avec l'UE ont

¹¹⁴ Sebastian Santander, « Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance : autoperception, capacités, reconnaissance internationale » dans Sebastian Santander, *L'émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?*, Ellipses, Paris, 2009, p. 51-88.

été rapidement ressenties par le Brésil comme [49] un levier important pour équilibrer ses rapports avec les Etats-Unis, ainsi que comme une alternative au projet ZLEA.

L'échec, en 2005, de la ZLEA ainsi que le désintérêt relatif des États-Unis pour l'Amérique latine ne modifient pas les visions et préoccupations stratégiques du Brésil d'une insertion internationale équilibrée et de la construction d'un monde toujours davantage décentralisé. Le pays maintient la cadence soutenue d'une diplomatie multidirectionnelle ¹¹⁵ afin de poursuivre la diversification de ses partenaires et éviter, autant que faire se peut, de se laisser enfermer dans une relation figée ¹¹⁶. Dès lors, les rapports avec l'UE n'ont pas perdu aux yeux des autorités brésiliennes leur caractère stratégique. C'est d'autant plus vrai dans le contexte particulier de la montée en puissance asiatique en Amérique du Sud. Bien que le Brésil ne soit pas à la base de l'initiative du partenariat stratégique avec l'UE, il l'a accueillie avec intérêt et s'est laissé prendre au jeu. De plus, cette attention particulière de l'Europe à son égard lui permet d'accroître davantage sa visibilité et sa reconnaissance comme acteur majeur de la scène internationale, de continuer à diversifier sa politique extérieure et de la mobiliser comme un contrepoids à ses rapports avec les puissances asiatiques. L'expansionnisme de ces dernières en Amérique latine a commencé à éveiller au Brésil les mêmes inquiétudes que les États-Unis et la ZLEA avaient suscitées pour le devenir de son projet industriel à l'époque. Dorénavant, ce sont les rapports avec les pays asiatiques qui le préoccupent. Les produits manufacturés brésiliens ont de plus en plus de mal à s'exporter et peinent à rivaliser avec ceux en provenance de la Chine, d'Inde et des autres tigres asiatiques. L'économie brésilienne dépend de plus en plus de ses matières premières pour accumuler des excédents commerciaux. Les élites politiques et entrepreneuriales brésiliennes sont surtout préoccupées par la tournure que prennent ses rapports avec la Chine. Les relations économiques avec ce pays s'apparentent de plus en plus à un schéma d'échange commercial à forte empreinte Nord-Sud et fait craindre au

¹¹⁵ Voir *supra* note 9 à 11.

¹¹⁶ Cela vaut tant pour les relations économiques et commerciales que pour les questions stratégiques.

Brésil un risque de maladie hollandaise ¹¹⁷. Le Brésil fournit à l'économie chinoise du pétrole, du café, du sucre, du tabac, de la viande ou du soja. De son côté, la Chine [50] investit des dizaines de milliards de dollars dans l'économie brésilienne afin de s'assurer une base pour son approvisionnement en ressources naturelles ¹¹⁸. En outre, elle exporte au Brésil des biens essentiellement manufacturés (textile, produits électroménagers, équipement automobile) à prix réduit grâce à un yuan sous-évalué. Cette concurrence affecte durement l'industrie nationale et contribue à déplacer les produits manufacturés brésiliens de ses marchés naturels d'Amérique latine d'autant que la valeur de la monnaie brésilienne (le real) reste élevée. Par ailleurs, même si, dans un premier temps, l'arrivée de la Chine en Amérique du Sud a été accueillie comme une opportunité économique et commerciale, aujourd'hui les autorités brésiliennes ne souhaitent pas se laisser enfermer dans une relation trop étroite avec elle. Dans ce contexte, les rapports avec l'Europe recouvrent une dimension stratégique en dépit des divergences, notamment en ce qui concerne l'agriculture. On est conscient au Brésil que les capitaux privés d'Allemagne, d'Italie, du Royaume-Uni et de France, et plus tard d'Espagne et du Portugal, encouragés par la Banque européenne d'investissements (BEI), ont contribué de manière décisive à l'industrialisation du pays depuis plus d'une quarantaine d'années ¹¹⁹. Dès lors, une coopération plus étroite avec l'UE est perçue comme un gage pour maintenir et consolider les investissements européens dans l'industrie brésilienne, ainsi que pour poursuivre le développement

¹¹⁷ Phénomène économique qui relie exploitation de ressources naturelles et déclin de l'industrie locale. Voir Luiz Carlos Bresser-Pereira, « Enfermedad holandesa y desindustrialización », *AmerSur*, avril 2010. [En ligne](#).

¹¹⁸ Les investissements chinois privilégient essentiellement les secteurs de l'énergie (54,7 %), des minerais (22,3 %), de la sidérurgie (11,8 %), des activités portuaires (3,4 %), de l'énergie électrique (3,3 %) et récemment le secteur de l'agrobusiness (achats de terres pour la production de soja destiné au marché chinois). Voir entre autres Yves Crebec, « Investissements chinois au Brésil, ce qui change » *Brésil aujourd'hui*, 11 mai 2011. [En ligne](#).

¹¹⁹ Voir Luiz Alberto Moniz Bandeira, *O milagre alemão e o desenvolvimento do Brasil : as relações da Alemanha com o Brasil e América Latina, 1949-1994*, São Paulo, éditions Ensaio, 1994, 246 p. ; Maria das Graças Rua, « Brazil's foreign Policy towards the European Union », *Instituto de relaciones europeo-latinoamericanas, Working Paper* n°41, 1999, 47 p.

technologique du pays. Le Brésil attend dès lors de cette collaboration davantage de transfert de technologie d'Europe ce qui a donné naissance en 2004 à un accord de coopération scientifique et technologique, à une importante participation brésilienne au septième programme-cadre européen de recherche et développement (2007-2013) ¹²⁰, et à l'inclusion d'un chapitre « science et technologie » dans le partenariat stratégique.

[51]

Conclusion

L'Europe et l'Amérique latine sont engagées depuis une vingtaine d'années dans la construction d'un espace relationnel transatlantique. Cette association, qui doit beaucoup au rôle exercé par l'UE, se veut multidimensionnelle dans le sens où sont traitées des questions allant du commerce à l'immigration en passant par l'environnement, la culture, la démocratie et les Droits de l'Homme, la politique internationale, la lutte contre la pauvreté ou la coopération scientifique. Dans cette relation transatlantique, les acteurs ont réservé une place importante au régionalisme, mais étant donné que l'Amérique latine est loin de constituer une identité homogène et unitaire, l'UE a développé séparément des relations avec des pays ou avec des intégrations régionales. Certaines de ces relations ont donné naissance à des accords d'association qui intègrent un dialogue politique, une coopération au développement et une zone de libre-échange.

Cette association transatlantique n'est pas figée et évolue en fonction du contexte tant régional qu'international comme l'illustre notamment l'instauration d'un partenariat stratégique avec le Brésil. Il s'agit d'un changement non négligeable dans les rapports entre l'Europe et l'Amérique latine dans le sens où précédemment, les rapports entre l'UE et le Brésil s'effectuaient essentiellement par les rapports Euro-MERCOSUR. Ce partenariat est perçu tant à Bruxelles qu'à Brasilia comme pouvant contribuer à leur respective reconnais-

¹²⁰ Le Brésil détient la plus forte participation au septième programme-cadre hors pays UE.

sance et visibilité internationale. Il est aussi interprété comme un levier pour diversifier leurs relations extérieures respectives et contribuer, dans la mesure du possible, à équilibrer les rapports de force internationaux. L'Europe y voit un instrument pour assurer sa présence dans un pays de plus en plus sollicité par les intérêts chinois. De son côté, le Brésil y trouve un levier pour maintenir la présence des investissements européens dans l'industrie nationale et bénéficier de transferts de technologie.

[52]

Le partenariat a également été conçu comme un moyen de relancer les relations avec le MERCOSUR et de conclure un accord d'association interrégional. Toutefois, les relations euro-brésiliennes n'ont pas réussi à débloquent les négociations commerciales pour l'instauration d'une zone de libre-échange entre l'UE et le MERCOSUR. Par ailleurs, le rapprochement euro-brésilien n'a pas reçu l'accueil espéré dans le reste du MERCOSUR. Il a suscité des craintes et des confusions à Buenos Aires, à Asunción et à Montevideo, voire des effets centrifuges au sein du bloc, chose que l'UE avait toujours cherché à éviter. Finalement, ce bilatéralisme sélectif que déploie l'UE apparaît contradictoire par rapport à sa traditionnelle préférence pour les relations interrégionales. Dès lors, l'UE et sa démarche interrégionale perdent en crédibilité auprès du régionalisme international.

[53]

Première partie**Le Sud et les relations transatlantiques****2**

**“Maroc-Amérique latine:
les relations Sud-Sud
entre la rhétorique et la réalité.”*****Nizar Messari***[Retour à la table des matières](#)

La politique étrangère du Maroc sous le règne de Mohamed VI se trouve au milieu d'un paradoxe. D'un côté, le Maroc semble absent de plusieurs forums internationaux, ainsi que de rencontres globales cruciales. De l'autre côté, la diplomatie marocaine semble extrêmement active et présente sur les fronts qui lui sont les plus chers, ainsi que sur de nouveaux fronts. Ainsi, le Maroc est-il membre élu du Conseil de Sécurité pour un mandat de deux années, et pour la première fois, le Roi du Maroc, en tant que chef d'État, rend officiellement visite à plusieurs pays africains, asiatiques et latino-américains. Une hypothèse à explorer pour analyser ce paradoxe est qu'il ne s'agit d'un paradoxe qu'en apparence. En fait, il s'agirait plutôt d'un nouveau pragmatisme de la diplomatie marocaine, pragmatisme qui remplacerait l'ancienne politique étrangère du Maroc. De ce point de vue, au lieu

des cercles concentriques traditionnels selon lesquels beaucoup d'analystes présentent la politique étrangère du Maroc, je propose [54] plutôt un arbre de priorités à la base duquel se trouverait la question du Sahara occidental. En second lieu, et seulement quand ils ne contredisent pas les intérêts du Maroc quant au Sahara occidental, viennent les questions d'identité et de sécurité d'un côté, et les questions de commerce et de développement de l'autre. Tout se décide à la lumière de l'évolution de la question du Sahara occidental. Je me propose de vérifier cette hypothèse en ce qui concerne la politique étrangère du Maroc par rapport à l'Amérique latine.

L'Amérique latine n'a jamais figuré parmi les priorités de la diplomatie marocaine, et ce, depuis l'indépendance du pays en 1956. Il y a eu des exceptions, certes. Je peux citer parmi celles-ci les moments suivant immédiatement l'indépendance, quand les autorités marocaines ont cherché à établir des relations diplomatiques sur tous les continents pour asseoir et confirmer la légitimité de l'indépendance du pays, ou alors ladite crise mauritanienne, quand le Maroc contesta l'indépendance de la Mauritanie, en 1960, et enclencha une campagne internationale pour expliquer et justifier sa position, ou enfin, en des moments précis de l'affaire du Sahara, quand la diplomatie Marocaine se trouvait acculée, et que des efforts ponctuels et spécifiques étaient entrepris pour contrecarrer l'avancée diplomatique du Frente Popular de Liberación de Saguía y Hamra y Río de Oro (Polisario) sur la scène internationale, en général, et sur le sous-continent sud américain, en particulier ¹²¹. Cependant, depuis le début du règne du roi Mohamed VI en 1999, force est de constater que ce qu'Alain Rouquié a appelé l'Extrême-Occident commence à faire partie des priorités, certes basses, mais priorité tout de même de la diplomatie marocaine ¹²². Ce dont je vais traiter ici, à savoir le rapprochement entre le Maroc et l'Amérique latine, est d'autant plus notable qu'il a eu lieu alors que le [55] sous-continent était marqué par une succession de victoires électorales de partis nominale de gauche ou populiste – du Venezuela au Brésil, en passant par l'Argentine, la Bolivie, le Chili et l'Équateur –, laissant prévoir une méfiance plutôt qu'un rapproche-

¹²¹ Miguel Hernando de Larramendi, *La Política Exterior de Marruecos*, Madrid, Mapfre, 1997, p. 134.

¹²² Alain Rouquié, *Amérique latine : introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1987, 439 p.

ment entre une monarchie à l'image conservatrice et des présidents qui se veulent de gauche.

La question que je me pose dans ce chapitre est donc la suivante : qu'est ce qui explique cette offensive diplomatique marocaine en Amérique latine ? Pour répondre à cette question, je présente tout d'abord les éléments concrets qui me permettent de caractériser un certain rapprochement entre le Maroc et l'Amérique latine, pour ensuite fournir des hypothèses explicatives. Entre l'un et l'autre, je m'attelle à définir ce que j'entends par *politique étrangère*, base de ce qui me permet de parvenir à mes conclusions spéculatives, à savoir que la politique étrangère est une performance politique qui permet de construire l'identité nationale. Mon argument est le suivant : le Maroc ne construit certainement pas son identité par l'intermédiaire de ses relations avec l'Amérique latine. Cependant, ses relations avec le sous-continent lui permettent de renforcer certains aspects de son identité et d'en rejeter d'autres. Cette explication permet d'aller au-delà de ce que certains observateurs définissent comme étant des contradictions et des paradoxes de la politique étrangère marocaine, et permet au contraire de constater une cohérence ainsi qu'une certaine logique.

Le Maroc et l'Amérique latine entre 1999 et 2009

Dans le but d'évaluer les relations entre le Maroc et l'Amérique latine sous le règne du Roi Mohamed VI, je [56] me penche sur trois éléments : les contacts diplomatiques et politiques entre autorités marocaines et latino-américaines, les effets de ces contacts sur l'affaire du Sahara et enfin, les échanges commerciaux entre le Maroc et l'Amérique latine.

Contacts politiques et diplomatiques

Le Maroc possède sept ambassades en Amérique latine (sur un total de 83 ambassades marocaines à l'étranger, soit 8,43 % du total), alors que 14 ambassades latino-américaines sont accréditées à Rabat, sur un total de 147 ambassades présentes, à savoir 9,52 % du total ¹²³. Une simple comparaison avec la liste des États membres des Nations Unies indique que les pays d'Amérique centrale et du Sud représentent 17,18 % des membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ¹²⁴. Ceci illustre, bien qu'à titre tout à fait indicatif, la faible importance numérique des relations diplomatiques entre le Maroc et l'Amérique latine. Ceci étant dit, le Maroc échange des représentations diplomatiques avec les États les plus influents du sous-continent : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou et le Venezuela ¹²⁵. Au ministère de tutelle, les relations avec les pays de l'Amérique latine passent par la Direction des Affaires américaines, elle-même faisant partie de la Direction Générale des Affaires bilatérales. Au sein de cette direction, les relations avec le Mexique sont traitées par le même service que le reste de l'Amérique du Nord, alors que les pays des Caraïbes sont inclus dans le même service que tout le reste de l'Amérique latine.

¹²³ Nombre d'ambassades après la rupture par le Maroc de ses relations diplomatiques avec l'Iran en mars 2009.

¹²⁴ Il est important de noter que le chapitre analyse la politique étrangère marocaine vis-à-vis de l'Amérique latine et non pas l'Amérique du Sud. Parler de l'Amérique latine invoque des questions culturelles, historiques et de langue, alors que parler de l'Amérique du Sud invoque une référence essentiellement géographique. Ainsi, quand le gouvernement brésilien du président Lula parle de l'Amérique du Sud, c'est justement pour caractériser l'exclusion de l'Amérique centrale où les États-Unis exercent une grande influence.

¹²⁵ En janvier 2009, le Maroc a décidé de transférer son ambassade du Venezuela à la République Dominicaine, et ce « suite à l'hostilité croissante des autorités vénézuéliennes à l'égard de la question de l'intégrité territoriale du Royaume du Maroc et aux récentes mesures de soutien à la pseudo-RASD (République arabe sahraouie démocratique), prises par le gouvernement de ce pays » selon un communiqué officiel déposé à l'agence marocaine de presse officielle, Maghreb Arabe Presse (MAP).

Ces ambassades soutiennent un effort diplomatique marocain qui s'est intensifié durant les dernières années. Ainsi, les deux ministres marocains qui se sont succédés [57] aux Affaires étrangères et à la coopération ont effectué plusieurs tournées dans la région au cours de cette décennie. Plusieurs commissions mixtes bilatérales entre le Maroc et différents États latino-américains ont été créées, ouvrant ainsi la porte à des contacts plus réguliers et soutenus entre les deux parties ¹²⁶. Le Maroc a aussi joué un rôle important à l'occasion de la préparation du Sommet Amérique du Sud-Pays arabes (ASPA), et en a cueilli les fruits par la suite. La démonstration la plus évidente de cette nouvelle donnée des relations maroco-latino américaines a sans doute été la tournée effectuée par le roi lui-même dans la région. Il est vrai que l'ex-premier ministre Abderrahmane Youssoufi avait entamé un mouvement dans ce sens, puisqu'il avait lui-même effectué plusieurs visites au sous-continent, aussi bien sous le règne du roi Hassan II que sous son fils, le Roi Mohamed VI. Elles s'étaient d'ailleurs avérées positives puisque le Pérou et le Salvador avaient retiré leurs reconnaissances de la République Arabe Sahraouie Démocratique (RASD) suite à ces visites du premier ministre marocain.

D'ailleurs, la tournée latino-américaine, en plus de la tournée africaine du Roi Mohamed VI, marquent une nouvelle orientation de la diplomatie marocaine, qui ne se contente plus de ses traditionnels partenaires arabes, européens et nord-américains, mais qui essaie de s'en forger des nouveaux ¹²⁷. Cette tournée latino-américaine, en novembre 2004, fut la première d'un souverain marocain en terres latino-américaines. La tournée royale a inclus cinq pays : le Mexique – qui reconnaît la RASD, mais qui fit part, lors de cette visite, de son souhait de voir l'affaire résolue par un accord politique mutuellement acceptable dans le cadre de l'ONU –, le Pérou, le Chili, le Brésil et l'Argentine. De même, l'ancien ministre des Affaires étrangères, Mohamed [58] Benaïssa, a lui aussi entrepris plusieurs voyages en Amérique latine, notamment en avril 2004, en préparation de la tournée royale. Une seconde tournée du ministre a eu lieu en, janvier 2006, une tournée entamée au Paraguay et qui a aussi inclus le Brésil. En avril de la même année, le ministre Benaïssa a effectué une troisième

¹²⁶ « Moroccan minister on Latin American Tour », *Panapress*, 18 janvier 2006. En ligne : Panapress.com www.panapress.com.

¹²⁷ Larramendi, *supra* note 2, p. 118.

tournée latino américaine pendant laquelle il a visité cinq pays, respectivement l'Argentine, le Mexique, le Pérou, la Colombie et le Chili.

L'actuelle décennie fut aussi marquée par la tenue de réunions régulières des commissions mixtes, présidées normalement par les ministres de Affaires étrangères, et qui étudient différents sujets de coopération bilatérale, qui furent élaborées lors du périple du roi au sous-continent, en 2004. Parmi les commissions mixtes créées et qui se sont réunies régulièrement, citons les exemples de la commission mixte maroco-mexicaine, maroco-argentine, maroco-péruvienne, maroco-colombienne et maroco-chilienne ¹²⁸.

Lors de l'organisation de la rencontre au sommet entre les pays d'Amérique latine et le monde arabe, une importante initiative du président Luis Inácio Lula da Silva, le Brésil a trouvé dans le Maroc un partenaire idéal. Les préparatifs pour cette rencontre au sommet, qui se tenait à Brasília, les 10 et 11 mai 2005, ont été faites à l'occasion d'une réunion ministérielle qui s'est tenue en février 2005 à Marrakech, au Maroc. Toujours à Marrakech, en mars 2005, s'est tenu le séminaire sur « *Les aspects culturels de l'Amérique du Sud* », organisé conjointement par le Maroc et l'Argentine en préparation de la rencontre au sommet, afin de permettre aux deux régions de mieux se connaître. Il est néanmoins important de remarquer à ce propos que le roi n'a pas participé aux [59] travaux du sommet de Brasília et n'y a dépêché que son ministre des Affaires étrangères.

Ceci n'a pas empêché le Maroc de continuer à démontrer son engouement pour l'initiative diplomatique brésilienne. Ainsi, en plus du séminaire de 2005, le Maroc a apporté une autre contribution qualitative à la concrétisation de la coopération culturelle entre les deux côtés à travers son initiative de créer l'Institut des études et des recherches sur l'Amérique du Sud, à Tanger. Le Maroc a aussi abrité une

¹²⁸ La Colombie n'avait été visitée par le roi en 2004, mais les relations entre le Maroc et la Colombie sont parmi les plus solides dans le continent. Pour un bon exemple des effets positifs du voyage du roi, voir **Faycal** Belhassan, « *King's Brazil visit opens up new trade horizon : King Mohammed VI's first ever visit to Brazil at the tail end of last year is already yielding positive economic results. A free-trade agreement between Latin-American and Arab trading blocks is also on the cards. Faycal Belhassan reports* », février 2005. En ligne : Business Library.com findarticles.com.

série de rencontres aux niveaux ministériels et des hauts responsables comme il a participé activement à toutes les réunions tenues après le sommet de Brasília. Je cite à cet égard la réunion ministérielle, en mai 2007, des ministres de l'économie arabes et latino-américains, qui a adopté la *Déclaration de Rabat* et le *Plan d'action de Rabat* ¹²⁹.

Il est important de noter que la décennie de 2000 n'a pas été marquée que par ces initiatives, que j'appelle de rapprochement entre le Maroc et l'Amérique latine. La seconde rencontre au sommet entre les chefs d'États arabes et sud-américains qui devait se tenir – selon la *Déclaration de Brasília* ¹³⁰ – au Maroc, en 2008, n'a pas eu lieu, et elle a été remplacée par une rencontre au sommet, à Doha au Qatar cette fois-ci, du 31 mars au 1^{er} avril 2009. Ce semi-échec, qui ne peut être attribué uniquement au Maroc, est dû aussi bien aux pesanteurs des liens latino-arabes qu'à la dynamique des relations entre les deux régions, dominées par les questions commerciales, et qui atteint des chiffres qui vont bien au-delà de la capacité marocaine. Il faut aussi noter l'annulation au dernier moment de la visite que le président Lula du Brésil devait effectuer au Maroc, en juin 2007, et ce, sur initiative marocaine. Cette annulation avait été reçue avec surprise au Brésil, qui n'a pas obtenu d'explications, mais qui n'y a pas réagi négativement non plus. L'ancien [60] président argentin Nestor Kirchner, qui était lui aussi supposé visiter le Maroc, en 2006, ne l'a jamais fait, mais les vicissitudes et les caprices du président argentin sont plus à mettre en cause que les méandres de la diplomatie marocaine.

C'est cependant la fermeture de l'ambassade du Maroc à Caracas, en janvier 2009, juste après que le Venezuela ait rompu ses relations diplomatiques avec Tel Aviv, ce qui en a fait l'un des rares pays à prendre des mesures réelles contre Israël après ses attaques contre Gaza de décembre 2008 à janvier 2009, qui appelle une explication ¹³¹. Du côté vénézuélien, la surprise fut totale, vu qu'aucune nouveauté n'avait marqué l'action vénézuélienne en ce qui concerne l'affaire du Sahara au cours des semaines qui ont précédé la fermeture de l'ambassade marocaine à

¹²⁹ *The Rabat Declaration*, Doc NU E/2007/NGO/1. En ligne : MDG World Centre of Excellence www.omdg.org.

¹³⁰ United Nations Population Fund (UNFPA), « Brasilia Declaration », UNFPA Newsletter, 2005, n° 57. En ligne : www.unfpa.org/public.

¹³¹ Jillian C. York, « Morocco Closes Caracas Embassy », 21 janvier 2009. En ligne : globalvoicesonline.org.

Caracas. Bien au contraire, l'action diplomatique du Venezuela dans le dossier moyen-oriental avait été saluée par plusieurs leaders marocains. Ainsi, les responsables de l'opposition marocaine s'étaient tous rendus à l'ambassade du Venezuela à Rabat pour rendre hommage à l'action du président Chávez en ce qui concerne Israël, quelques jours à peine avant la déclaration officielle marocaine concernant la fermeture de son ambassade à Caracas ¹³².

La question du Sahara, le Maroc et l'Amérique latine

Treize pays de l'hémisphère occidental ont reconnu la RASD, parmi lesquels six pays de l'Amérique latine (Bolivie, Cuba, Équateur, Mexique, Uruguay et Venezuela). Il est cependant notable que seul l'Uruguay, en septembre 2005, a reconnu la RASD sous le règne du roi Mohamed VI. En revanche, la République Dominicaine, en 1999, le Guatemala, le Paraguay, la Colombie, le Nicaragua, le Costa Rica et le Honduras en [61] 2000, et l'Équateur, en 2004, ont tous retiré leur reconnaissance à la RASD ¹³³. Il faut aussi remarquer la présence de grosses pointures de la diplomatie du sous-continent parmi les pays qui ont reconnu la RASD, comme le Mexique (qui, en 1979, devint l'un des premiers pays à le faire) et le Venezuela (depuis 1982, à savoir bien avant l'ère Hugo Chávez, d'ailleurs tout comme la Bolivie et l'Équateur qui ont reconnu la RASD respectivement en 1982 et 1983, bien avant les présidences d'Evo Morales et Rafael Correa). Il

¹³² Il est invraisemblable que la visite des leaders de l'opposition marocaine à l'ambassade vénézuélienne à Rabat ait causé la fermeture de l'ambassade marocaine à Caracas. Il s'agissait d'une visite publique des leaders de l'opposition parlementaire, purement protocolaire, et qui a eu lieu sur demande des politiciens marocains, ne caractérisant aucunement une ingérence vénézuélienne dans les affaires marocaines, y compris parce que les leaders politiques marocains ont remercié l'action du Venezuela au Moyen-Orient. D'ailleurs, le communiqué officiel du ministère des Affaires étrangères marocain qui a informé de la fermeture de l'ambassade du Maroc à Caracas ne cite ni ne fait allusion à cette visite.

¹³³ Mohamed Jibril, « L'ouverture sur l'autre Amérique » *La Gazette du Maroc*, 29 novembre 2004. [En ligne](#).

est vrai que, mise à part l'Afrique du Sud, qui a reconnu la RASD, en 2004, l'Amérique latine est la seule autre région à présenter un pays qui ait reconnu la RASD sous le règne du roi Mohamed VI. Mais il est vrai aussi que le président Tabaré Vasquez est l'un de ces présidents élus comme étant de gauche, et qui ont finalement recours à la politique étrangère pour confirmer leurs convictions d'avant la prise de pouvoir, de façon à préserver leur crédibilité d'hommes de gauche (motif pour lequel le président Lula, tout modéré qu'il soit, a rendu visite à quelques parias de la politique internationale, tels que la Libye et Cuba, par exemple). Ainsi, sous le règne du roi Mohamed VI, le bilan quant à la reconnaissance de la RASD par des pays latino-américains est largement positif pour le Maroc. Notons néanmoins qu'aucun de ces pays n'a été visité par le roi durant sa tournée latino-américaine, et que la plupart de ces actes ont pris place bien avant cette visite royale, ce qui rend tout lien de cause à effet entre l'offensive diplomatique marocaine et la reconnaissance de la RASD par les pays de la région au minimum problématique.

[62]

Échanges commerciaux entre le Maroc et l'Amérique latine

Les échanges commerciaux entre le Maroc et l'Amérique latine sous le règne du roi Mohamed VI ont connu une nette amélioration, comme en témoignent les deux tableaux de la page suivante.

En ce qui concerne l'Amérique latine en particulier, les importations marocaines, en 1999, se sont élevées à 337 200 000 \$ CAN, soit 3,17 % du total des importations marocaines, alors que les exportations marocaines vers l'Amérique latine se sont élevées à 147 000 000 \$ CAN, soit 1,77 % du total des exportations marocaines. Aussi bien en termes d'importations que d'exportations, l'Amérique latine apparaît en queue de peloton, devançant uniquement l'Australie, un pays continent ¹³⁴.

¹³⁴ Royaume du Maroc, Office des Changes, *Commerce bilatéral 1999*. [En ligne](#).

En 1999, en 2006 – dernière année pour laquelle des statistiques complètes étaient disponibles au moment de la rédaction de ce chapitre –, les importations marocaines d'Amérique latine se sont élevées à 951 600 000 \$CAN, soit 4,01 % du total des importations marocaines, alors que les exportations marocaines vers l'Amérique latine se sont élevées à 447 000 000 \$CAN, soit 3,5 % du total des exportations marocaines. De même qu'en 1999, en 2006, aussi bien en termes d'importations que d'exportations, l'Amérique latine apparaît en queue de peloton, devant encore une fois uniquement l'Australie.

[63]

Tableau 1

Échanges Commerciaux du Maroc durant l'année 1999

Continents	Importations \$CAN (‘000 000)	Part %	Exporta- tions \$CAN (‘000 000)	Part %	Solde \$CAN (‘000 000)	Taux de couverture %
EUROPE	8 214	68,24	6 389	76,38	-1 825	77,78
ASIE	1 961	16,29	1 036	12,38	-925	52,82
AMERIQUE	1 324	11,00	483	5,78	-841	36,49
AFRIQUE	485	4,03	370	4,43	-115	76,29
AUSTRALIE	51	0,43	59	0,71	+8	115,39
Total	12 035	100	8 337	100	-3 698	69,49

Source : Royaume du Maroc, Office des Changes, *Balance commerciale par continent 1999*

En ligne : www.oc.gov.ma/portal

Note : 1 \$CAN = 8.88 dirhams marocains (MAD)

Tableau 2
Échanges Commerciaux du Maroc durant l'année 2006

Continents	Importations \$CAN (‘000 000)	Part %	Exporta- tions \$CAN (‘000 000)	Part %	Solde \$CAN (‘000 000)	Taux de couverture %
EUROPE	14 988	62,64	9 850	77,41	-5 138	65,72
ASIE	5 366	22,43	1 212	9,53	-4 154	22,60
AMERIQUE	2 214	9,26	797	6,26	-1 417	35,99
AFRIQUE	1 308	5,47	620	4,87	-688	47,38
AUSTRALIE	50	0,21	111	0,87	+61	222,40
Total	23 926	100	12 590	100	-11 336	53,18

Source : Royaume du Maroc, Office des Changes, Balance commerciale par continent 2006

En ligne : www.oc.gov.ma/portal

Note : 1 \$CAN = 8.88 dirhams marocains (MAD)

[64]

Entre 1999 et 2006, le total des importations marocaines a pratiquement doublé, passant de près de 12 milliards de dollars canadiens à près de 24 milliards. Les exportations marocaines à l'étranger, elles, sont passées de plus de 8,2 milliards de dollars canadiens à presque 12,6 milliards, à savoir une augmentation de près de 50 %.

En 1999, l'Amérique latine représentait 3,17 % des importations marocaines et 1,77 % de ses exportations. En revanche, en 2006, l'Amérique latine représentait 4,01% des importations marocaines et 3,5 % de ses exportations. Ceci veut dire que, si les importations marocaines de l'étranger ont pratiquement doublé, entre 1999 et 2006, et

les exportations ont augmenté de moitié, la part de marché des pays latino-américains dans le commerce extérieur marocain demeure faible. Le Brésil est de loin le plus important partenaire commercial du Maroc en Amérique latine, suivi de l'Argentine. À eux deux, ces pays constituent plus de 85 % des importations marocaines de l'Amérique latine, alors que le Brésil est le plus important client des exportations marocaines sur tout le continent américain, dépassant d'environ 39,9 millions de dollars canadiens – et pour la première fois – les États-Unis d'Amérique (EUA) en tant que principale destination des exportations marocaines sur le continent.

Il est aussi à noter que, si le taux de couverture des importations marocaines par les exportations a chuté de 69,49 % en 1999 à 53,18 % en 2006, en ce qui concerne les échanges commerciaux avec l'Amérique latine, ce taux de couverture a en fait connu une légère amélioration, passant de 38,78 % en 1999 à 46,97 % en 2006. Enfin, le Mexique occupe la troisième place des clients du Maroc pour les phosphates bruts, juste après les EUA et l'Espagne. D'ailleurs, selon Chifaâ Nassir, les [65] phosphates représentent 54 % des exportations marocaines vers le Mexique ¹³⁵. En d'autres termes, non seulement les échanges commerciaux marocains avec l'Amérique latine se sont-ils accrus, mais le Maroc y a trouvé son jeu et a amélioré le taux de couverture de ses importations par ses exportations ¹³⁶.

Pendant cette même période, il faut aussi signaler l'important accord-cadre commercial entre le Maroc et le MERCOSUR (marché commun régional qui regroupe les pays du Cône Sud du sous-continent, à savoir le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay, de même que le Venezuela), qui est toutefois encore en cours de négociation. Cet accord a pour but de développer les relations entre le Maroc et les pays membres de ce groupement régional et de créer les conditions et les mécanismes de négociation en vue d'établir une zone de libre-échange conformément aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans ce cadre, le Maroc et les pays du MERCOSUR ont convenu, dans un premier temps, de conclure un accord

¹³⁵ Chifaâ Nassir, « Le Souverain poursuit sa tournée en Amérique latine : un périple fructueux », 26 novembre 2004. [En ligne](#).

¹³⁶ Royaume du Maroc, Office des Changes, *Balance commerciale par continent 2006*. [En ligne](#).

préférentiel fixe, dont le but est d'accroître les échanges à travers la garantie d'un accès facilité à leurs marchés respectifs.

S'il est donc indéniable que l'Amérique latine ne figure pas parmi les grandes priorités de la diplomatie marocaine – aussi bien du point de vue politique que du point de vue économique et commercial –, il est tout aussi indéniable que le Maroc y a opéré une offensive diplomatique au cours de la décennie actuelle. Comment expliquer ce phénomène ?

[66]

Politique étrangère, le Maroc et l'Amérique latine

Qu'est ce que la politique étrangère ?

Plusieurs analystes définissent la politique étrangère comme étant l'acte politique qui constitue des ponts entre deux États, une sorte de voie de contact entre deux entités différentes. Cette définition de la politique étrangère est celle qui domine dans le champ académique des Relations internationales (RI). Cependant, dans ce chapitre, je soutiens – avec d'autres – que, loin de constituer des ponts entre deux États, la politique étrangère vise à construire des murs entre ces deux entités, de manière à affirmer ou réaffirmer leurs identités respectives. Je considère donc la politique étrangère comme une performance politique de soutien et de défense de l'identité. Cette définition de la politique étrangère, d'abord présentée par Richard Ashley ¹³⁷, et ensuite reprise et exploitée par plusieurs autres, en particulier par David Campbell ¹³⁸, incarne l'héritage de Michel Foucault ¹³⁹ dans les RI, à savoir le fait qu'on ne peut parler

¹³⁷ Richard K. Ashley, « The Poverty of Neorealism », *International Studies*, 1984, vol. 13 no. 2, p. 241.

¹³⁸ David Campbell, *Writing Security : United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, 2e éd, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, p. 75.

¹³⁹ Pour les fondements de ses théories en sciences humaines, voir Michel Foucault, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 1969, 275p.

d'identité sans parler de différence, et que l'identité se construit à partir de sa relation avec la différence. Cette définition de la politique étrangère n'est pas particulière aux grandes puissances et elle peut être appliquée à tous.

Deux mécanismes essentiels sont mis en place dans cette construction de l'identité nationale par la politique étrangère : l'identification des similarités qui réaffirment les aspects positifs qu'on veut renforcer dans l'identité nationale, et l'identification de la différence, qui renforce ce qui est défini comme l'antithèse de l'identité nationale, et que l'on vise à rejeter. Dans les cas extrêmes de similarité, la politique étrangère peut éventuellement mener à l'assimilation, alors que les cas extrêmes de différence peuvent transformer un État en un « autre » menaçant et dangereux, ce qui peut même mener à sa [67] « déshumanisation », permettant par cela même l'emploi de la violence pour se protéger contre cet « autre » menaçant. Il y a un troisième cas de figure, qui n'est ni le renforcement de l'identité ni la différence, et qui sont les situations intermédiaires, indéfinies, voire en fin de compte, indifférentes. Celles-ci peuvent évoluer dans un sens comme dans l'autre, ou peuvent éventuellement demeurer stables.

Dans le cas du Maroc, j'ai déjà exploré comment l'affaire du Sahara occidental, ou encore les relations avec l'Europe, contribuent de manière cruciale à la construction de l'identité marocaine ¹⁴⁰. El Houdaïgui, encore plus spécifique, définit la politique étrangère du roi Hassan II comme ayant en grande partie des buts de politique interne, de légitimation du pouvoir et de la monarchie face aux autres acteurs nationaux et il octroie donc une dimension fonctionnelle à la politique étrangère ¹⁴¹. La question qui s'impose ici est comment cette manière de comprendre et de définir la politique étrangère permet d'analyser la politique étrangère marocaine vis-à-vis de l'Amérique latine ?

¹⁴⁰ Nizar Messari, « National Security, the Political Space, and Citizenship : The Case of Morocco and the Western Sahara », *The Journal of North African Studies*, 2001, vol. 6 no. 4, pp. 47-63. et Nizar Messari et Michael Willis, « Analyzing Moroccan Foreign Policy and Relations with Europe » dans Gerd Nonnemen, dir, *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relations with Europe*, Londres, Routledge, 2005, 269 p.

¹⁴¹ Rachid El Houdaïgui, *La politique étrangère sous le règne de Hassan II*, Paris, L'Harmattan, 2003, 306 p.

Éléments d'analyse de la politique étrangère marocaine à l'égard de l'Amérique latine

Le Maroc a indéniablement mené une offensive diplomatique en direction de l'Amérique latine sous le règne du roi Mohamed VI. Les visites s'y sont multipliées, y compris une tournée royale, les échanges commerciaux ont nettement progressé, mettant symboliquement le Brésil devant les EUA comme premier partenaire commercial du Maroc sur le continent. Plusieurs États de la région ont retiré leur reconnaissance de la RASD, même si l'Uruguay a reconnu la RASD [68] durant cette même période. Cette offensive de charme marocaine a bien connu des ratés, notamment l'absence du roi au sommet de Brasília, en mai 2005, l'annulation *sin die* de la visite du président brésilien au Maroc par les autorités marocaines, ou bien encore la fermeture et le transfert de l'ambassade du Maroc au Venezuela. À ces ratés de la diplomatie marocaine peut aussi s'ajouter le transfert de la seconde rencontre du sommet entre le monde arabe et l'Amérique du Sud du Maroc à Doha au Qatar, mais qui ne résulte pas uniquement des actions (ou inactions) marocaines.

Quelles explications s'imposent ? D'un côté, l'Amérique latine est de plus en plus importante pour le Maroc, qui vise à multiplier ses partenaires et à s'ouvrir vers d'autres horizons au-delà de ses partenariats traditionnels avec le monde arabe et l'Occident. Cependant, cette nouvelle importance de l'Amérique latine est toute relative, puisqu'elle serait conditionnelle au fait qu'elle ne perturbe pas les intérêts plus stratégiques du Maroc. Ainsi, aussi bien l'absence du roi Mohamed VI lors du sommet de Brasília – quelques mois à peine après le succès de sa tournée dans la région – que la fermeture de l'ambassade du Maroc à Caracas semblent confirmer cette importance toute relative de l'Amérique latine pour la diplomatie marocaine. Quand d'autres priorités s'imposent au Maroc, le rapprochement avec l'Amérique latine peut en payer le prix. Quelles seraient ces priorités ? Je ne peux que spéculer à ce propos. Le roi du Maroc n'était en visite officielle nulle part et aucune tragédie naturelle n'a eu lieu ni à l'époque du sommet de Brasília, ni avant l'annulation de la visite du président Lula au Maroc. Quant au Venezuela, la position du gouvernement

d'Hugo Chávez sur la question du Sahara est connue des autorités marocaines, sans oublier que son pays avait reconnu la RASD bien avant qu'il n'arrive au pouvoir. [69] Certaines spéculations invoquent la nécessité de ménager les relations du Maroc avec les EUA, qui n'avaient pas du tout apprécié de ne pas être invités au sommet de Brasília, et dont la réticence, pour ne pas dire l'extrême réserve, à l'égard du régime d'Hugo Chávez est publique. L'Amérique latine aurait donc été sacrifiée sur l'autel des relations autrement plus importantes et stratégiques du Maroc avec les EUA. Mais alors, pourquoi mener une offensive diplomatique dans la région ? Pourquoi effectuer une tournée dans la région et ne pas participer au sommet juste quelques mois plus tard, et ne dépêcher que le ministre des Affaires Etrangères, au lieu du premier ministre par exemple ? Pourquoi vouloir élargir les horizons de la diplomatie marocaine et multiplier ses partenaires, sans concrétiser ces efforts dans les moments cruciaux ?

L'échelle des priorités marocaines, qui relègue l'Amérique latine au second plan, ne présente qu'une explication partielle. Il faut aussi prendre en compte les conditions latino-américaines, les tendances politiques dans la région, sans oublier le contexte international au sein duquel cette évolution s'est produite. Les relations internationales ne se limitent pas à un pays qui agit et d'autres qui réagissent. Dans le cas du Maroc et de l'Amérique latine, ceci n'est certainement pas le cas.

En Amérique latine, la généralisation et continuité des régimes démocratiques a fini par mener au pouvoir plusieurs courants politiques qui n'avaient auparavant très peu ou jamais exercé le pouvoir. Ainsi, au Brésil, le leader du Parti des travailleurs, Luis Inácio Lula da Silva, a été élu président de la République, en novembre 2002, après trois tentatives antérieures qui avaient toutes échoué. En Bolivie, Evo Morales, un leader des planteurs de coca, porteur d'un programme qui défend les droits de [70] la population indigène du pays, a été élu à la présidence, en décembre 2005. Identifié avec les mouvements de résistance à la globalisation économique et commerciale, Morales a implanté des réformes politiques, économiques et sociales clairement identifiées avec les mouvements populaires et de tendance de gauche dans toute la région. Au Chili, aux années Pinochet ont succédé plusieurs présidents provenant de l'ancienne opposition à la dictature militaire. En particulier, en 2000, soit 27 ans après le coup d'État militai-

re qui avait déchu Salvador Allende, le candidat du parti socialiste, Ricardo Lagos, a été élu à la présidence, et il a même réussi à faire élire son successeur, Michelle Bachelet, aussi du Parti socialiste, en 2006. En Équateur, des années d'instabilité politique – avec six présidents qui se succèdent, entre 1996 et 2007, soit moins de deux ans par président, et sans qu'aucun président démocratiquement élu ne puisse terminer son mandat original – ont abouti à l'élection de Rafael Correa, qui est au pouvoir depuis le 15 janvier 2007, porteur d'une plateforme de réforme et appuyé, tout comme en Bolivie, par la population indigène du pays. Au Nicaragua, Daniel Ortega est finalement revenu au pouvoir, en 2007, après avoir d'abord perdu les élections de 1990, et ensuite tenté de revenir à deux reprises au pouvoir par le biais des élections. Ortega, qui était d'abord arrivé au pouvoir après la révolution sandiniste contre la dictature de Somoza en 1979, est toujours reconnu pour ses convictions progressistes, même s'il est porteur d'un message plus modéré que durant les années 1980. En Uruguay, Tabaré Vasquez, leader d'une grande coalition de mouvements de gauche (le *Frente Amplio*), a été élu à la présidence en octobre 2004. Enfin, au Venezuela, Hugo Chávez, élu pour la première fois à la présidence en 1999, depuis lors réélu à trois reprises et qui, en février 2009, a obtenu le droit de se présenter à la présidence indéfiniment ¹⁴².

[71]

Tous ces changements politiques en Amérique latine ont poussé le continent à essayer de forger de nouveaux partenariats hors du binôme EUA/Europe. La participation de plusieurs des présidents actuels aux rencontres du Forum Social Mondial, par exemple ¹⁴³, comme leaders

¹⁴² En Argentine tout comme au Mexique, d'importants mouvements politiques ont eu lieu. Néanmoins, en Argentine, les Peronistes ont longtemps été au pouvoir, notamment avec le président Carlos Menem, et le couple Kirchner est seulement partie d'un groupe politique qui était opposé à Menem au sein même du parti. C'était donc une sorte de changement dans la continuité. Au Mexique, les changements furent plus radicaux, avec le PRI finalement hors de la présidence, mais il est difficile d'identifier les partis politiques qui lui ont succédé comme étant de gauche. Les alternatives de gauche ont été constamment dérouterées aux élections présidentielles mexicaines. Le PRI est revenu au pouvoir aux élections de juillet 2012.

¹⁴³ Marc Becker, « World Social Forum returns to Brazil, marks Latin America's 'swing to the left' », 5 février 2009. [En ligne](#).

politiques avant de devenir chefs d'États, a forgé leur identité politique, individuellement et globalement. Ainsi, le Brésil s'efforce de nouer des liens avec l'Afrique du Sud et l'Inde, et il a pris l'initiative de réunir les chefs d'États arabes et de l'Amérique du Sud. Le Venezuela d'Hugo Chavez a établi des liens assez proches du régime iranien, pariah par excellence de la diplomatie américaine. Avec Evo Morales et Rafael Correa, la réaction vénézuélienne aux attaques israéliennes contre Gaza, de décembre 2008 à janvier 2009, a été bien plus virulente que n'importe quelle réaction venue des pays arabes. Tout ceci pour illustrer que le moment choisi par la diplomatie marocaine pour se rapprocher de l'Amérique latine n'était pas le plus propice pour une telle politique de la part d'un pays somme toute clairement perçu comme conservateur, à tort ou à raison. Il est vrai que le Maroc a visé, lors de son offensive, quelques-uns des pays les moins militants et les moins engagés avec les mouvements de gauche (tels que le Mexique et la Colombie). Mais le Brésil et le Chili ont aussi fait partie de cette offensive marocaine. Il est également indéniable que le Maroc a remporté d'importants succès grâce à sa nouvelle présence dans la région, en l'occurrence par le retrait de la reconnaissance de la RASD par plusieurs pays, la croissance des échanges commerciaux bilatéraux et le succès apparent de la tournée royale. Mais les différences idéologiques et politiques entre le Maroc et plusieurs pays de la région jouent un rôle important dans les perceptions mutuelles, [72] et, par conséquent, dans la définition de leurs affinités respectives, ainsi que de leurs priorités politiques.

Le contexte international doit lui aussi être pris en compte pour analyser l'état actuel des relations maroco-latino-américaines. La globalisation de l'économie mondiale a ouvert de nouveaux horizons et elle a amené de nouveaux partenaires sur la scène internationale. Ainsi, entre 1987 et 2007, le commerce mondial a vu son volume être multiplié par six ¹⁴⁴, offrant de multiples opportunités à tout acteur, étatique ou non, prêt à la compétition. Les États se sont lancés dans la course à la diversification, certains chefs d'État se sont transformés en véritables globe-trotters, chevauchant ce qui s'est appelé depuis lors la diplomatie commerciale. Le mot d'ordre général était donc de trouver

¹⁴⁴ Pour plus de détails, voir OMC, « Commerce international et données tarifaires », 2012. En ligne : www.wto.org.

de nouveaux partenaires commerciaux et de sortir des sentiers battus des partenariats traditionnels. C'est d'ailleurs ainsi que les dites « chasses gardées » et autres *arrière-cours* de la France en Afrique ou des EUA en Amérique latine ont de moins en moins été respectés. Dans ce sens, l'établissement de zones de libre-échange ou autres unions douanières s'est produite en parallèle à la création, à Marrakech, de l'OMC en 1994. Mais si l'évolution du commerce mondial encourageait la diversification des partenaires, l'évolution de l'agenda politique, notamment depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux EUA, a abouti à une hiérarchisation des partenariats. L'administration Bush, à travers sa « guerre contre le terrorisme », a peint le monde en teintes de noir et de blanc, amis ou ennemis, pour les EUA ou contre les EUA, et elle a exigé de ses alliés et partenaires, au moins durant son premier mandat et durant les deux premières années de son second, fidélité et loyauté. Ceci pour dire que, pour un gouvernement comme celui du Maroc, le besoin de se trouver de nouveaux partenaires – en Amérique [73] latine, par exemple – devait être constamment mesuré en comparaison avec le besoin de maintenir son appui aux EUA dans des sujets cruciaux, comme l'affaire du Sahara occidental et la balance de pouvoir régional au Maghreb.

La nature des régimes politiques des deux bords de l'Atlantique (au Maroc et en Amérique latine), tout comme l'ouverture permise par le phénomène de la globalisation et les limites imposées par l'agenda de l'administration Bush, aident donc à expliquer l'existence même et, par la suite, les limites de l'offensive diplomatique marocaine en Amérique latine. Mais qu'en est-il donc des questions identitaires ?

Que représente l'Amérique latine pour le Maroc du point de vue de la construction de l'identité nationale ? Un ami, un ennemi ou bien encore un indifférent ? Quand le Maroc forge un partenariat avec l'Amérique latine, il cherche à confirmer une identité marocaine entre différentes cultures. La création à Tanger de l'Institut des études et des recherches sur l'Amérique du Sud ¹⁴⁵, ou bien encore la création, au sein de l'Université Mohamed V à Rabat, d'un institut d'études luso-hispaniques illustre avec éloquence la place que réserve le Maroc

¹⁴⁵ Sa Majesté le Roi Mohammed VI, allocution d'ouverture, Discours d'ouverture au Sommet pays arabes-Amérique du Sud, présenté à Doha, 31 mars 2009. En ligne : www.indh.gov.ma.

au monde ibérique. Mais dans ce cas précis, il est peu crédible d'affirmer que la politique marocaine envers l'Amérique latine forge et construit l'identité marocaine. Celle-ci est construite par l'intermédiaire d'autres relations. Mais s'il était possible de parler d'une certaine indifférence du Maroc à l'égard de l'Amérique latine jusqu'à une époque récente, l'offensive diplomatique en direction du sous-continent, indique qu'il n'y a plus d'indifférence de la part du Maroc. Il est cependant possible de noter que cette politique étrangère vient à la suite d'une identité marocaine établie par ses relations traditionnelles avec l'Europe, l'Amérique du Nord et le monde arabe, et [74] qu'elle vient renforcer cette identité. Ce ne sont donc certes pas les relations du Maroc avec les pays d'Amérique latine qui construisent son identité. C'est toutefois à travers ces relations avec l'Amérique latine que le Maroc, à moindres coûts, renforce et rejette certains aspects de son identité. Ainsi, mettre en évidence les similarités entre le Maroc et le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique, tous en excellents termes aussi bien avec l'Union Européenne qu'avec les EUA, sert directement ce but. Retirer son ambassade de Caracas, même si Hugo Chávez venait de démontrer sa solidarité avec les Palestiniens de Gaza, sert tout aussi bien ce même objectif. D'ailleurs, l'affaire du Sahara rend ce point encore plus évident. Le seul président latino-américain à avoir effectivement visité le Maroc après la tournée du roi Mohamed VI dans le sous-continent fut l'ex-président mexicain Vicente Fox, alors que les visites des présidents Kirchner d'Argentine et Lula du Brésil ont été annulées. Or, le Mexique fut l'un des premiers pays au monde à reconnaître la RASD et il n'a jamais retiré cette reconnaissance. L'évolution des relations avec le Venezuela va exactement dans le même sens. Ce n'est pas le gouvernement d'Hugo Chávez qui a reconnu la RASD, mais c'est sous Hugo Chávez que le Maroc a retiré son ambassade de Caracas. À ce propos, dire que le Maroc a retiré son ambassade de Caracas pour faire plaisir aux EUA ne rime à rien car le changement d'administration aux EUA et la volonté du président Obama de dialoguer et de tendre la main à tous ceux que l'ancienne administration démonisait, y compris l'Iran, rendait le geste marocain futile aux yeux des EUA. En somme, avec celle du Mexique, la reconnaissance de la RASD par le Venezuela ne pose pas d'entraves au rapprochement avec le Maroc car l'enjeu est ailleurs. Malgré l'absence d'une justification claire, convaincante et publique, le Maroc a retiré son ambassade de ce pays car l'enjeu est aus-

si [75] ailleurs. Cet enjeu découle des similarités, réelles ou construites, qui finissent par établir des liens et des stratégies allant au-delà les intérêts immédiats. En fait, ce sont ces enjeux qui, en fin de compte, définissent ces intérêts immédiats, dans un sens comme dans l'autre. Le Brésil, le Chili et le Mexique sont perçus sur la scène internationale comme des pays modérés, stables et ouverts. Ceci intéresse le Maroc. Le Venezuela, ainsi que d'autres pays dans lesquels le Maroc ne possède même pas d'ambassade, comme la Bolivie et l'Équateur, sont perçus sur la scène internationale comme instables, confus et bien des fois extrémistes. Ceci n'intéresse pas le Maroc. D'ailleurs, ce n'est pas un hasard si, le Venezuela de Chávez possède des liens très solides avec l'Iran et Cuba, et si le Maroc vient de rompre ses relations avec l'Iran et ne possède pas de relations diplomatiques avec Cuba. Le Maroc veut mettre une certaine distance entre ces pays parias et lui, et ainsi asseoir son identité modérée et pro-occidentale.

Pourquoi forger ces liens maintenant et pas avant ? Justement parce que ces pays d'Amérique latine ne jouissaient pas de cette même identité sur le plan international. Ce n'est que durant la décennie 1990 – quand justement l'ex-premier ministre Youssoufi a entrepris des visites dans plusieurs pays de la région –, que l'Amérique latine est devenue presque entièrement gouvernée par des régimes démocratiques (à l'exception de Cuba), que le sous-continent a connu une stabilité politique et économique, que le Mexique a signé un accord de libre-échange avec les EUA et le Canada, que le Chili a tourné la page de la dictature de Pinochet, et que le Brésil a retrouvé ses ambitions d'antan, d'abord sous Fernando Henrique Cardoso, et ensuite sous Lula. Mais qu'en est-il de la Colombie ? La Colombie est le pays d'Amérique latine le plus solidement attaché aux EUA, et [76] ce, depuis le gouvernement Pastrana et le Plan Colombie pour lutter contre le trafic de drogue. D'ailleurs, le président Pastrana avait voyagé au Maroc en visite officielle en 1999, quelques mois avant la mort du roi Hassan II, et il avait été reçu par le prince héritier, qui est devenu roi du Maroc très peu de temps après. Les liens privilégiés que la Colombie possède avec les EUA, et qui se sont renforcés lors du double mandat du président Uribe, la placent dans une position privilégiée comme un pays solidement ancré dans l'Occident. Renforcer les liens avec la Colombie (en créant une commission mixte conjointe, en envoyant le ministre des Affaires étrangères plus d'une fois) sert donc à

asseoir une représentation du Maroc comme un pays modéré, solidement lié à l'Occident en général, aux EUA en particulier, et parfaitement fiable sur ce plan.

Les intérêts immédiats qui définissent le rapprochement du Maroc avec l'Amérique latine ne présentent donc que des éléments de réponse au problème que j'ai posé ici. Cette politique de rapprochement paraît sous cet angle peu cohérente et même aléatoire. Mais si l'on ajoute la toile de fond que sont les questions identitaires, et si ces questions de construction d'identité nationale sont sérieusement prises en compte, la politique marocaine en direction de l'Amérique latine acquiert une rationalité et une logique cohérentes. La sagesse du dicton populaire « dis-moi avec qui tu es, je te dirai qui tu es » se trouve vérifiée dans ce contexte.

[77]

Conclusion

Il faut prendre une précaution ici avant de conclure. D'un côté, la constitution de 1996 ainsi que la – courte – tradition diplomatique marocaine font du roi non seulement la principale source de la politique étrangère du Maroc, mais aussi son principal acteur. Ainsi, quand on avance que l'intérêt national du Maroc est servi par sa politique étrangère, il faut dire que cet intérêt national est défini en tant que tel par le roi, et il n'est pas l'objet d'un ample débat ni d'un consensus établi entre plusieurs acteurs ¹⁴⁶.

Le Maroc a fourni un effort considérable lors de la dernière décennie pour se rapprocher de l'Amérique latine, et il a fini par en recueillir certains fruits. Ainsi, les échanges commerciaux entre les deux parties se sont nettement améliorés, les relations se sont intensifiées et plusieurs pays de la région ont retiré leur reconnaissance de la RASD. Cependant, ces efforts furent marqués par certains échecs : l'absence d'un représentant marocain de poids au sommet de Brasília, en mai 2005, l'annulation des visites des présidents argentin et brésilien au Maroc, le transfert du deuxième sommet entre les pays arabes et les pays

¹⁴⁶ El Houdaïgui, *supra* note 21, p. 77.

d'Amérique latine de Marrakech, à Doha, et même la reconnaissance de la RASD par un pays de la région, en l'occurrence, l'Uruguay. Voir en cela un manque de cohérence et de suivi est possible, mais j'ai montré dans ce chapitre pourquoi cela serait téméraire. Les intérêts sont définis par les identités et les identités sont définies par les relations avec l'autre. Le Maroc possède une identité que ses relations avec l'Amérique latine viennent renforcer. Mais c'est cette identité primordiale qui définit les intérêts ponctuels et immédiats du Maroc. Comprendre et analyser les relations du Maroc avec l'Amérique latine sans prendre cela en compte serait partiel et insuffisant.

[78]

[79]

Première partie

Le Sud et les relations transatlantiques

3

**“Brazilian policy toward Africa
and the South Atlantic geopolitics.”**

Paulo Fagundes Visentini

[Retour à la table des matières](#)

After a long period of standing aloof, Brazilian society and interstate relations with the African continent have surpassed a rhetorical stance and gained a different thrust from Luiz Inácio “Lula” da Silva’s government. The historical ties, the country’s significant population of afro-descendants, and the internal debate regarding racial equality are present in the Brazilian perspective regarding the need of a closer and more cooperative relationship with these partners. However, the strategic and economical pillars of this new-found closeness are more important. Even though the African continent presents alarming levels of poverty, there is no stagnation in the region which plays a significant role in Brazil’s world projection. But at the same time, the South Atlantic Ocean is part of this strategic conception due to its geopolitical relevance to Brazil and the developing world.

[80]

The Lula government diplomacy speech and practices lead to the building of preferred alliances with partners in the South-South relations sphere. In this sense, the African continent represents one of the most relevant areas of Brazil's current diplomatic efforts, second only to South America. During their two mandates, President Lula and Foreign Relations Minister Celso Amorim visited several countries in the continent and established a variety of agreements with many African nations. The President made eight trips to the African region, covering twenty nations. Although in economic terms, Africa represents a relevant market, long range results rather than short term ones are the main goal of these visits.

Therefore, Brazil's African policies can be viewed as "energized" in the diplomatic field and gaining particular importance as considering the range of the nation's actions on the continent. However, the political, economic, cultural and social dynamics of both regions at distinct historic moments represented either obstacles or incentives for these relations. In addition, at different moments, Brazil's initiatives were a product of a misplaced evaluation of the nation's foreign policy priorities. These views that stressed only the economic and immediate financial interests, putting aside political and strategic long term goals, delayed the implementation and renovation of bilateral projects, as well as the creation of multilateral cooperation agreements. This being said, the time has come to rethink the path of Brazil-Africa relations.

[81]

***Historical background :
slavery, distancing, rapprochement***

Brazilian and African history are closely related since, in the 16th century, Portuguese colonizers reached both shores of the South Atlantic Ocean ¹⁴⁷. In 1538, the first group of African slaves arrived in Brazilian plantations which symbolizes the beginning of a close relation centered on trafficking which lasted until the 1850s, when this trade started its decline. Also, this relation was important in the global arena. During the 17th century, the South Atlantic represented the progressive center of the world economy, with Brazil sustaining Portugal's Atlantic Empire. Afterwards, in the 18th century, it was overcome by the North Atlantic trade due to the ascension of powers such as France and England ¹⁴⁸.

Following Brazil's independence, English pressures for ending slave traffic grew even stronger. Part of this policy was London's refusal to have Angola become part of the Brazilian Empire. The end of slave trade coincided with the beginning of European colonial expansion in Africa, generating a setback in Brazil-Africa relations. In the first half of the 20th century, 90% of Brazil's trade with the continent was concentrated exclusively in South Africa. After the Second World War, Brazilian bilateral relations with Portugal became significant for several governments bargaining for the electoral votes of the Portuguese immigrants community (also stimulated by Salazar through Casas de Portugal), in exchange for the nation's support for Portuguese colonialism in United Nations (UN) forums. Moreover, Brazil avoided a positive stance towards decolonization since Dakar was a strategic area for aerial and naval communications links with Europe due to the fact that Portugal was a member of the North Atlantic Treaty Organization (NATO).

¹⁴⁷ See Paulo Visentini, Luiz Ribeiro and Analúcia Pereira, *História da África e dos Africanos*, Petropolis, Vozes, 2012, 320 p.

¹⁴⁸ José Honório Rodrigues, *Brasil e África : outro horizonte*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2nd ed, 1964, 359 p.

[82]

In addition, Cold War views were present in Brazil's agenda, and the country's foreign policy was restricted to the Americas. The independences of African countries that had started specifically during Kubitschek's term were practically ignored. It took the development of Brazil's Independent Foreign Policy (PEI) in Jânio Quadros' government to allow Africa to gain greater importance in the nation's diplomacy ¹⁴⁹.

Launched in 1961 by Quadros and his Chancellor Afonso Arinos, PEI set the trend of an African policy, leading Brazil to position itself in favor of the principle of self-determination for colonial people, in particular those subjected to Portuguese rule that were conquered by force. The establishment of several Cultural Agreements allowed the creation of scholarships for African students in Brazil, such as the Studies Program for Undergraduate Students (PEC).

From Cold War geopolitics to economic relations

However, this first effort in South-South cooperation suffered a serious blow in 1964 due to the establishment of the military regime in Brazil. Once more, due to the Cold War's geopolitical stance, the issue of collective security regained importance not only regarding the Americas (with the proposal of an Inter-American Defense Force), but also the South Atlantic (as envisioned in the project of the South Atlantic Treaty Organization-SATO). The latter implied some level of cooperation with the Portuguese colonialist regime and South Africa's racist regime.

¹⁴⁹ See Lincoln Gordon, *Brazil's Second Chance : En Route Toward the First World*, Washington, Brookings Institution Press, 2001, 243 p. And more globally José Flávio Saraiva, *O lugar da África : a dimensão atlântica da política exterior brasileira (de 1946 a nossos dias)*, Brasília : Ed. da UnB, 1996, 280 p. ; Eli Alves Penha, *Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador, Editora da Universidade Federal da Bahia, 2011, 430p.

[83]

Rapprochement initiatives started in General Emilio Medici's government (1969-1974), the most repressive of the military regimes. Brazil, the country of the "Economic Miracle", with its income concentration and fast industrial growth, was in need of markets and raw materials –mainly oil. On the other hand, the middle range and "tropical technology" was useful in the services area and functioned as an inspiring model for African states. It was also in Brazil's interest to gain African diplomatic support to legitimize the expansion of its territorial sea limits to 200 nautical miles. At the same time, the SA-TO project came to a dead end.

The oil crisis in 1973 and the start of General Ernesto Geisel's presidency (1974-1979) represented the deepening of the African policies. Six new embassies were opened in the region and Brazil was the first nation to recognize the independence of Angola led by the Angola People's Liberation Movement (MPLA), of Marxist orientation, in November 1975. Geisel and Chancellor Azeredo da Silveira's diplomacy of "responsible pragmatism" was also marked by the strong condemnation of Rhodesian and South African racist regimes, sustained by a powerful third world stance. Whereas Brazil exported industrial goods, food, automobiles, weapons and infrastructure services, it increasingly imported oil. Braspetro, a Petrobras subsidiary, initiated operations for oil drilling in Africa, while Vale do Rio Doce Company acted in the mining field and Mendes Jr and Odebrecht contractors built highways, bridges, ports and hydroelectric dams. The last military President, Gen. João Figueiredo (1979-1985), was the first Brazilian President to officially visit Africa, travelling to Nigeria, Senegal, Guinea, Cape Verde and Algeria.

[84]

In spite of growing economic difficulties and external pressures from the international system that deepened Brazil's economic vulnerability, the high profile relations between the two continents were sustained by José Sarney's new civil government (1985-1990). He visited Cape Verde and later Angola and Mozambique, which were under pressure due to civil war and to South Africa's interference. He started the institutionalization of the Community of Portuguese Speaking Countries. At the height of Reagan's term, in 1986, and in the

context of the militarization of the South Atlantic (post-Falklands/Malvinas war), Brasilia manages to approve, in alliance with African countries in the UN, the creation of the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZPCAS). Following this initiative, in 1988, it held in Rio de Janeiro the first South Atlantic Summit, with the participation of nineteen African nations. Namibia's emancipation, criticism of apartheid and the support for a Peace Plan in Angola (due to the withdrawal of South African and Cuban forces), were the main pillars of this policy linked to the search for mutual economic development.

The transatlantic economic cycle of adjustments

The arrival of Fernando Collor de Mello at the presidency (1990-1992) and the adoption of a neoliberal agenda of economic policies represented a new era of keeping aloof from Africa. In a scenario marked by the end of the Cold War and the establishment of MERCOSUR in 1991, Africa was viewed as a secondary power, a position compounded by the strengthening of a diplomatic stance favorable to the First World and neoliberal globalization. The number of Brazilian diplomats in the continent decreased rapidly from 25 in 1973, reaching 34 in 1989 [85] and, during Fernando Henrique Cardoso's (FHC) term, dropping to 24.

Few projects were sustained and, in 1993, President Itamar Franco (1992-1994) promoted a revival of ZPCAS and, the next year, a Summit of Chancellors from Portuguese Speaking Countries took place. The most important initiative however, was the bilateral and multilateral support (through the UN) of the peace and reconstruction process of some of the continent's nations, in particular Angola.

Africa's place in Brazil's foreign policy agenda was also kept at bay during the Cardoso government (1995-2002), but some important actions and a few changes could be felt during Cardoso's second mandate. These actions and changes would be improved by the administration of Lula. From 1995 on, the Brazilian Army actively participated in UN peacekeeping missions in Angola and other nations. In 1996, President Cardoso visited Angola and South Africa which led to

cooperation agreements in several areas, and, in 1998, Mandela came to Brazil. This visit indicated that the new South Africa was emerging as a relevant partner for Brazil. In 2000, Pretoria signed a framework agreement with MERCOSUR. At the same time, cooperation in the field of public policies was growing steadily since Brazil began fighting to abolish the patents of AIDS drugs, a disease of epidemic proportions in the Southern part of Africa.

When Cardoso started to criticize the “asymmetric globalization” in the context of the Real Plan crisis, a greater convergence in world diplomatic affairs and in multilateral forums (in particular economic ones) started to be noticed. Furthermore, it is worth mentioning that since the late 1980s, there was a growing presence of [86] Brazilian television programs (mainly soap operas) in Africa and in Pentecostal churches ¹⁵⁰. In a less positive fashion, there was an increase of smuggling networks, drug and arms trafficking as well as money laundering on both sides. Cultural and security trends have become usual patterns in these relations in the South Atlantic. Brazil, in addition, is also receiving refugees and immigrants from the African continent.

¹⁵⁰ In South Africa only, there are over 300 temples from Igreja Universal do Reino de Deus, where Brazilian preachers are even able to tell jokes in Zulu ; this trend is even stronger in Portuguese speaking countries.

Lula and the multidimensional era of cooperation

The start of Lula's presidency in 2003 opened up a new chapter in Brazil-Africa relations, which was represented by the combination of a new stance towards the international order and social domestic reform ¹⁵¹. The fight against poverty was fought through concrete programs such as “*Fome Zero*” (No hunger) and “affirmative action policies”, in order to better integrate afro-descendants in the development of Brazilian society. One of these initiatives was the incentive for the ascension of candidates of African origin in the diplomatic level.

In the educational field, PEC was enlarged and started to encompass graduate studies supported by Brazilian scholarships and emphasized the cooperation in scientific research and exchange of professors. In Africa, courses were being held and a great number of seminars conducted in both sides of the Atlantic in order to deepen mutual knowledge. One of these efforts was the International Conference of African Scholars and Diaspora that took place in Salvador, Bahia, in July 2006. Africa was seen as the most important experiment of South-South cooperation ¹⁵², accompanied by an increase in [87] bilateral trade. 52% of all Brazilian technical cooperation actions were taking place in Africa.

Opposing parties accused the government of “wasting money in a continent without future” while Brazilian enterprises, notably Petro-

¹⁵¹ See Celso Amorim, *O Brasil e o “renascimento africano”*, São Paulo, Folha de São Paulo, 2003. Online : www.fiec.org.br ; Brazil, Ministry of Foreign Relations , *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, Ministry of Foreign Relations, 2003-2006. Online : Ministry of Foreign Relations www.itamaraty.gov.br. Also, for a good reference on Brazilian-African relations starting from this period, see Jonuel Gonçalves, ed, *Atlântico Sul XXI : África Austral e América do Sul na virada do Milênio*, São Paulo, UNESP, 2009, 355 p.

¹⁵² For more on the South-South cooperation topic, see Susana Carrilho, ed, *Ponte sobre o Atlântico : Brasil e África Subsaariana, Parceira Sul-Sul para o crescimento*. Brasília, Banco Mundial and IPEA, 2011. Online : site-resources.worldbank.org.

bas, were gaining a foothold and strengthening their presence. Whereas Chinese and, most recently, Indian actions were oriented toward economic goals, the North American presence was focused on geopolitics and security issues. Furthermore, all the Brazil forgave the foreign debt of many African countries while providing them new loans.

From 2003, there has been a substantial turn in the Brazilian external policy, aiming at the establishment of alliances with partners from within the South-South range and stressing the importance of the African continent in Brazil's strategy of international insertion. A clear sign of that is the high level of diplomatic investments in the continent, which has led to numerous visits to African nations, establishing a good deal of cooperation agreements in a variety of fields. Since his first mandate, Lula has traveled to the continent eight times, visited 20 countries, some of them more than once. The President has even made a declaration quite similar to that of Jânio Quadros, by saying that "Brazil has a moral and ethic commitment to the African continent" ¹⁵³.

This turn in the Brazilian foreign policy is thus justified, on the one hand, by the government's better understanding of the importance of turning to the African continent to enlarge the country's international significance in the global balance of power and as a strategy of international insertion, fulfilling its aspirations as a medium size power. On the other hand, the foreign policies were also justified by the African Renaissance, [88] since Africa has been gaining a new relevance in the international scenery, led, in great part, by the valorization of the commodities exported by the African nations and by the growing Chinese investments in the region – aimed to fulfill a huge demand for raw material implicit in the great economic expansion taking place in China.

¹⁵³ Paulo Fagundes Visentini, "South-South Cooperation, Prestige Diplomacy of 'Soft Imperialism' ? Lula's Government Brazil-Africa Relations" *Século XXI*, 2010, vol. 1 issue 1, p. 71.

The Community of Portuguese Speaking Countries and the South Atlantic Zone of Peace and Cooperation

In this sense, it is important to recognize the potential of some of these agreements such as the Community of Portuguese Speaking Countries (CPSC), the ZPCAS, the India-Brazil-South Africa Summits (IBSA) – also known as G-3 –, and the Africa-South America Summits.

CPSC countries are a priority to Itamaraty¹⁵⁴ bringing together a population of 240 million people in four of the five continents. Portugal, East Timor, Guinea-Bissau, Cape Verde, São Tomé and Príncipe, Mozambique and Angola with Brazilian cooperation, strive to reach improvements in security, business, health and education. Since the first year of the Lula administration, São Tomé and Príncipe, Cape Verde, Mozambique and Angola have received visits of the Brazilian President, some of them more than once. The meetings discussed the possibilities of investment in several areas of industry and commerce.

Both CPSC and ZPCAS were created by previous governments, and both are currently still not developed to their full potential. For instance, they offer a mechanism to unite groups of nations that, around specific and general themes, are able to promote common [89] goals in global forums. Furthermore, it is important to notice that the CPSC and the ZPCAS have a major potential as intersection loci among the different ongoing integration processes in the South Atlantic region, especially favoring the exchange between MERCOSUR, the Southern African Development Community (SADC) and the Economic Community of West African States (ECOWAS).

As an initiative that goes back to the Sarney government, in 1986, ZPCAS has lately been overcoming a stagnation period and is going through a revitalization process that started with the Luanda Ministerial Summit, in 2007. The main outcome of the meeting was the Luanda Plan of Action, which advances a host of areas in which coo-

¹⁵⁴ The Palace of the Brazilian Ministry of Foreign Relations.

peration could be strengthened ¹⁵⁵. That was followed by the creation of Working Groups for economic cooperation – which are currently coordinated by Brazil – operations for peacekeeping, environmental issues, and fighting against transnational illicit activities. The following Ministerial Summit took place in Montevideo, Uruguay, in 2009. ¹⁵⁶

The majority of traditional and recently discovered Brazilian oil reserves are off-shore, as are African reserves. At the same time, trade with Asia is routed mainly through the South Atlantic and Indian Ocean. Thus, security and sovereignty in the region are very sensitive and strategic subjects in Brazil. The United States (US) initiatives on “securitization” (militarization) of the area, like the recent recreation of the 4th Fleet in South Atlantic, is a matter of concern and spurred the creation of Africa Command, or Africom.

Also originating from a Brazilian initiative – the foundation of the Portuguese Language International [90] Institute (IILP) – the CPSC was one of the most important pillars of Brazil’s African policy ever since its creation, in 1996. This mechanism was utilized extensively by Lula’s government to deepen its relations with the African continent, impelled by cultural and historical ties. In 2008, the Brazilian government established an African University in the Northeast of the country, in the city of Redenção, the first to liberate the slaves in late 19th Century. Half the students will be Africans and the fields of specialization will be defined by the African countries.

The President visited some of the member states more than once, usually accompanied by groups of businessmen that are encouraged to invest in the continent. For instance, these visits have worked as a great stimulus for several important initiatives such as the creation of Brazilian technical teaching centers, through Senai’s cooperation (Industry’s National Service), the disposal of electronic urns for the Gui-

¹⁵⁵ See Isabela Gláucia de Souza. *O Estigma da energia nuclear na defesa nacional : a ZPCAS e a Declaração de Luanda de 2007*, Rio de Janeiro, 2007. Online : www.arqanalagoa.ufscar.br.

¹⁵⁶ The member countries of ZOPACAS are Argentina, Brazil, Uruguay ; from Africa, South Africa, Namibia, Angola, D.R. of Congo, Gabon, Equatorial Guinea, São Tomé and Príncipe, Cameroun, Nigeria, Benin, Togo, Ghana, Cote d’Ivoire, Liberia, Sierra Leone, Guine-Conakri, Guinea-Bissau, Senegal, Gambia and Cape Verde.

nea-Bissau poll (postponed due to a military coup), and the establishment of an antiretroviral medicine industry to confront of the HIV epidemic, mainly in the African continent.

The Trans-South Atlantic Initiatives and the Brazilian “Blue Amazon”

Reconsidering Brazil’s status as an emerging power among the developing countries, a goal neglected by Cardoso’s government becomes evident in the current diplomacy towards multilateral diplomatic initiatives. That can be clearly noticed in Brazil’s efforts to create and develop IBSA (India-Brazil-South Africa Dialog Forum) and ASA (Africa-South America Summit), two initiatives that are starting concrete actions in many fields, and are [91] working toward the strengthening of South-South cooperation.

The IBSA Trilateral Forum was created to foster coordination and cooperation among the three emerging countries (India, Brazil and South Africa) in the international arena, based on their economic, political and cultural synergies, as well as on their common interests and ambitions regarding the international order – specially related to the Doha Round, on the World Trade Organization (WTO), to the UN reforms and to the construction of a New Economic Order ¹⁵⁷. And even though it is often criticized, it is attracting much attention, partly due to the fact that its leaders keep annual meetings.

Working groups are also very active in developing activities on health, science and technology, security, trade and transport, investment and a diplomatic focus on their political potential to build a multipolar world and to improve the multilateral order. In the third IBSA Forum, held in New Delhi, in October of 2008, the leaders of the three countries reaffirmed their political engagement toward South-South cooperation, reaffirming their intention to act together in a context of international crisis, criticizing the Northern countries for their abusive

¹⁵⁷ On this topic, see Paulo Fagundes Visentini, Marco Cepik and Analúcia Pereira, *G-3 – Fórum de Diálogo IBAS. Uma experiência de Cooperação Sul-Sul*, Curitiba, Juruá, 2010.

financial system and disregard toward the developing countries. In that sense, IBSA also presents itself as a most relevant mechanism of *rapprochement* with South Africa – which has always been its main economic partner in the continent – as well as with other African nations.

On the other hand, the first South America-Africa Summit (ASA), held in Nigeria, in 2006, was another initiative proposed by the Lula government, representing a great opportunity to improve relations with Africa in a [92] South-South context. The Summit resulted in the Abuja Declaration, ASA's main document, in which the signatory states recognize the need to intensify cooperation within the group as an alternative to the unequal economic international order. The Summit also created an executive organ, ASACOF, whose activities will be coordinated by Nigeria in the African side, and Brazil in the South American side. The two countries have been leading the efforts towards the new multilateral mechanism that led to the first Summit. Like IBSA, it embraces a wide range of themes, from cooperation in multilateral forums to strategic partnerships in a variety of fields – such as governance, rural development, trade and investment, infrastructure, among others. Its second summit took place in Venezuela, in May 2009.

Another important initiative was the first Summit of South American-Arab Countries (ASPA), held in May 2005, in Brasília, gathering 34 leaders from both regions including the nations of Northern Africa. The second Summit took place in Doha, Qatar, in 2009, and the third would have been held in Lima, Peru in 2010, but it was postponed due to the events of the so-called “Arab Spring” which affected the region. It is important to underline that the implementation of the ASPA Summits were criticized openly by the United States who tried to prevent its realization.

According to Alcides Vaz (2006), Eugenio Diniz (2006) and Marco Cepik (2009) ¹⁵⁸, security gained more attention from the Brazilian government recently due to the admission that lack of enemies does

¹⁵⁸ See Eugenio Diniz, “Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista” (2006) *Contexto Internacional*, vol. 28 issue 2, p. 505-565 and Marco Cepik, *Nota Técnica sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência*, (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2009. [Online](#).

not entail stability. Thus, many questions were brought to the center of the national defense's preoccupations such as terrorism, instability in the Andean region, maintenance of communications lines in the South Atlantic, control of [93] toxic and radioactive cargo, traffick of firearms and narcotics, the protection of oil and of the Brazilian maritime commerce in the South Atlantic ¹⁵⁹.

Hence, in 2005, the new National Defense Politics ¹⁶⁰ was launched. It focused on disarmament, engaging in peace missions, fostering peace in the South Atlantic, collaborating with the armed forces of friendly countries and investing in technologic development opportunities in order to reduce external dependency. It also defined South America, South Atlantic and the African Western coasts as strategic regions for Brazil, besides prioritizing the countries of the CPSC. The IBSA joins the three main vectors of the new defense policy : peace-keeping and South Atlantic lines of communication ; the pursuit of commercial opportunities for the defense industry ; and technological development, in order to guarantee a stable and predictable offer of resources in the area. There is an important cooperation in this sector with South Africa, as both countries have similar interests in the area.

In this regard, the establishment of defense alliances is facilitated when the states are regional powers located in different regions, but with similar preoccupations, concerning, for instance, the protection of the oceans. It is then plain to see the interest in cooperating within the Atlantic and Indian Oceans, both with relevant geostrategic dimensions. Its importance grew recently with the discovery of energy resources such as gas and oil, especially on the Brazilian and African coast, with the Pre-Sal. Thus, it is necessary to increase regional security, reassuring the sovereignty of these states over those resources and avoiding the militarization of the area by extra-regional powers which would compromise the use of the resources for the IBSA members.

[94]

For Brazil this issue is a priority since 80% of its oil is extracted from the sea. Hence the transport issue. South Africa's geographic

¹⁵⁹ Equivalent to 95% of the national commercial flows.

¹⁶⁰ However it does not break with the national defense policy of 1996.

position becomes even more strategic with the increasing maritime traffic between South America, Africa and Asia, made possible by the projection of powers like Brazil, China and India in these regions. For Brazil, the Cape of Good Hope presents itself as an alternate route to the Pacific Ocean, controlled by United States, or by Panamá Canal, already saturated. Furthermore, the Suez Canal is currently hampered by the increasing size of the vessels (already too large and heavy), and by the danger of piracy off the Somali coast. These factors have contributed to the rise in the number of oil tankers crossing the Cape of Good Hope from 30 to 50 per month a decade ago, to 90 or 100 per month currently.

Regarding its defence capabilities, Brazil ranks second only to India among the members of IBSA, but first in Armed Forces expenditure. However, 80% of the amount spent by Brazil goes to wages, pensions and debts, unlike India and South Africa. Thus, there is little investment in maintenance and modernization of equipments, contributing to the fact that Brazil has the most deficient Armed Forces of the group. This situation is even more serious in the Navy which seems inefficient even by comparison to South American forces, due to a deficit of weapons and lack of maintenance. According to Cepik and Diniz, the only sector in which Brazil has a better situation is aeronautics, in spite of the fact that the Brazilian defense industry is virtually reduced to EMBRAER which, however, depends on imported components mainly from the US ¹⁶¹.

India and South Africa have a more developed production policy, the former having its own defense industry and [95] exporting, but depending on Russia, and the latter relying on a vast industry of wheeled vehicles, sensors, artillery, ammunition, and an ability to adapt their systems to the needs of other countries, as well as a government policy forbidding sales to countries in conflict, thus requiring new customers. In this regard, Brazil could benefit from cooperation with both countries adding trade possibilities and maintenance of infrastructure, human resources, training and joint action in peacekeeping missions. Furthermore, as the purchases in defense always involve a political component, strengthening relations between countries in the IBSA context can facilitate the process.

¹⁶¹ See Cepik, *supra* note 13.

Nevertheless, the advances have been less important than expected, making few progresses besides the signature of the Brazil-South Africa Defense Agreement, in 2003, the creation of the India-Brazil Joint Committee proposal, in 2007, and the implementation of the First Brazil-India Strategic Dialogue in the same year. One of the reasons for the slow progress may come from the fact that India is in a very unstable region which limits the resources it can invest in cooperation. Since this country has the biggest military capacity in the group, this tends to be a major impediment. On the other hand, Brazil is using an unusual approach in the defense area focusing on soft power and on diplomacy in order to solve questions. Hence, its interest in the group may be linked to the possibility of alignment with other countries with similar positions in multilateral forums (especially South Africa), not so much in buying and developing weapons, which may be understood as a lack of initiative.

Another issue worth noting is that the Brazilian Navy uses the concept of *Amazônia Azul* (Blue Amazonia) for the South Atlantic Area which covers the Special Economic Zone (of 200 nautical miles) and parts of the continental [96] shelf, with a total maritime area of 4 451 000 km² (8 5 million km²). It represents an area of particular interest for the security, the economy and for Brazilian sovereignty generally. It reaches out to the South Atlantic Ocean heading to Angola (Trinidade and Martim Vaz Islands, 1 200 km from the Brazilian coast) and to Liberia (Fernando de Noronha Archipelago and Atolls of St. Peter and St. Paul, the last 1 400 km off the Brazilian coast). The Brazilian coast is 4 941 km long, dominating most of the western shore of the South Atlantic, ending in the same south latitude as the African shore. Despite its outdated equipment, the Navy represents the most advanced strategic designs and is renewing its fleet of submarines, including a nuclear submarine.

*South Atlantic :
pathway to Africa, the Indian Ocean and Asia*

Without doubt there are other more subtle and implicit objectives. Those of IBSA mentioned above represent only some of the goals of the trilateral group. One of them is the policy of forging new coalitions that enrich worldwide diplomacy involving new actors, representing the southern portion of America, Africa and Asia. Furthermore, all three are all applicants for a permanent seat at the UN Security Council and, despite the Indian nuclear capacity, they all find themselves at an inferior level compared to the other members of the so-called BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa). Russia and China alone combine military and diplomatic capacities that the members of IBSA lack.

According to Francis Kornegay of the Centre for Global Dialogue,
[97]

(...) the country-members of IBSA, individually or combined, cannot build a contra-hegemonic alternative to the North American power, apart from the rising complexity of multiple supporting points that emerge in the international scenario and is closely linked to the new geopolitical and economic reconfigurations of energetic security. If the three countries manage to attribute, by forging a trilateral cooperation increasingly bigger among themselves, a semblance of multilateral order to their respective regional neighborhood within a system of interregional trade covering the South Atlantic and the Indian Ocean, its cooperation may take further a 'revolutionary redistribution of power' predicted by Bell : in one word, the geopolitical and geo-economics reunification of Gondwana ¹⁶². However, the individual regional challenges Brazil will have to face, especially in South Africa and India, shall not be underestimated in the consolidation of this southern transoceanic-transcontinental axis ¹⁶³.

¹⁶² Reference to the megacontinent that in the past included South America, Africa and India.

¹⁶³ Francis Kornegay, "IBSA : Toward a 'Gondwanan strategic vision'", Synopsi, 2006, vol. 8 issue 2, p.13.

Brasilia faces the challenge of articulating the social-democrat governments of the Southern Cone with the socialists and the conservatives in the Andean region in the process of integration. The approach with the African continent, however, has proven to be an important outcome for the Brazilian foreign policy. In a superficial evaluation, the strategy attracts criticism as it may seem paradoxical for a developing country like Brazil to foster diplomatic efforts with poor partners that have little influence in the global geopolitical context and negligible weight in the Brazilian balance of trade. Nevertheless, it is necessary to evaluate these diplomatic efforts in the context of the international crises and other political and economic trends accelerated by the deepening of globalization.

Brazil is becoming an exporter of capital and technology besides being a traditional (and now competitive) [98] exporter of primary products, services and manufacturing. The phenomenon observed in Brazil also happens in other developing economies, like India, South Africa and China. Africa is one of the areas suitable for Brazilian companies' investments, even though the continent is marked by some unstable regimes, armed conflicts and others sources of violence, significant sanitary issues and immense poverty. At the same time it is one of the few outposts still opened for business expansion in sectors like oil, gas and mining, and where there is a global dispute for access to raw materials which are in great demand and are increasingly scarce.

South Africa has to defend itself from the geopolitical "invasion" of China and Russia, motivated by energy issues in the continent, that clearly exacerbates the fracture lines between boreal and sub-Saharan Africa to the detriment of the latter. This complicates Pretoria's intention to integrate the continent under the aegis of the African Union and the New Partnership for Africa's Development (NEPAD). New Delhi at the same time doesn't hide its aspiration to play a leading role in Southern Asia, where regional cooperation through SAARC has not materialized. However, an initiative for South-Asian Free Trade Area (SAFTA) was launched with a preferential trade agreement established with Mauritius Island, member of SADC and of its free trade area, as Kornegay reminds us ¹⁶⁴.

¹⁶⁴ *Ibid.*

Despite the specific challenges on the regional security level, the triumvirate India-Brazil-South Africa occupies a highly relevant moral and political place in international politics.

IBSA emerges at a crossroad in the world history when there is a leadership vacuum in terms of global [99] legitimacy and, where an increasing geopolitics of energy and resource scarcity represents the other side of the coin of deterioration of the environment in global scale in a powerful ecological thud. To correct this predicament, the role of IBSA could be to facilitate the geopolitical orientation of energy in favour of international relations of universal responsibility and conservation ethics as the cornerstone of global governance ¹⁶⁵.

Besides interacting to form new paradigms for global governance (multilateral), a new balance of power in the world (multipolar) and aiming to build a secure and stable regional area in the southern part of each of the continents, IBSA presents itself as a group capable of forging instruments to articulate relations among its regional partners. The South Atlantic Ocean and the Indian Ocean became a maritime space of no greater importance since the opening of the Suez Canal. On the threshold of the twenty-first century, nevertheless, what we are observing is the increase of trade relations and maritime traffic between South America, Africa and Asia. The projection of the Brazilian economy to the above mentioned regions is accompanied by the projection of China and India toward Africa and South America. The African countries in turn also intensify their exchanges towards these partners with a certain relative decline of the North-South connections.

But the point is not only about making South Africa a solid connection between Brazil and Asia through the Indian Ocean. After all, as East Asia is antipodal in relation to our country, it is not necessary to use the Pacific route (an “American Lake”) nor the saturated Panama Canal. Besides Southern Africa becoming a logistical base (what is explicitly driven by IBSA’s Working Groups), the South Atlantic (and the Indian [100] Ocean) emerge as an area of immense energy resources, with gas and oil fields such as the Pre-Sal. Both

¹⁶⁵ *Ibid*, p. 14.

shores of the South Atlantic have been the stage for new discoveries, as well as important parts of the Indian Ocean. Thus, the reassertion of sovereignty, over territorial waters, the maintenance of the oceans security for navigation and the blocking of any initiative in favor of militarization within these maritime spaces by extra-regional powers is vital.

In this regard, it is necessary to articulate a naval cooperation (as well as a military one in general) among the countries of IBSA. The first half of May 2008 witnessed an important multilateral event that went largely unnoticed by the population of the countries involved. There was, for the first time, a joint maritime exercise among the navies of India, Brazil and South Africa (IBSAMAR).

India and Brazil, with navies with over 50 000 [sic !] vessels (...) in comparison to the South African Navy with lowers numbers, can play a major coordinated role in the future (...) South Africa has large stretches of coastline with a limited naval capability to monitor and protect it. This offers an opportunity for our three navies to work jointly in these areas ¹⁶⁶.

According to Khurana, for India, IBSAMAR is an effective instrument of foreign policy. It allowed the country to understate the interpretations about an increase of the strategic relations between India, the USA and their allies. Those rumors arose after the joint exercise between India and these countries in the Malabar exercise and the TRILATEX in 2007. IBSAMAR happened along the Indian Naval Symposium (IONS) which had begun in February 2008, and without the participation of the United States. Being an Indian initiative, the IONS [101] contributed to the Indian image as a factor of stabilization. Together, IONS and IBSAMAR reinforced the orientation of Indian foreign policy which is not directed against any country in particular, not even China. Hence, IBSAMAR would represent a com-

¹⁶⁶ Brazilian Deputy Minister of Defence cited in Gurpreet S. Khurana, *India-Brazil-South-Africa 'Tango' at Sea*, India, Institute for Defence Studies and Analyses, 2008. Online : www.idsa.in.

plement to IONS in the Indian perspective of maritime security for the Indian Ocean ¹⁶⁷.

Finally, the Southern Hemisphere has more water than land and is becoming a strategic space in terms of development and geopolitics. In addition to the routes and flows, there are gas and oil fields in territorial waters of the region's countries. The South Atlantic receives the waters of four major river basins (Amazonas, Prata, Niger and Congo) and has contact with the two largest rainforests of the world. Moreover, it is necessary to consider that the international pressure on Antarctica shall grow in the near future, and that Australia will become increasingly an "Asian space" (both in demographic and economic terms).

All of this will make the region articulated by IBSA a geostrategic space of paramount importance, especially due to the external expansion of the three economies toward their partners in these regions. Thus, it is time to plan trilateral actions also in terms of common security, as the IBSA represents the only mechanism capable of generating initiatives surpassing the prevailing visions in each of the three countries.

Multilateral Forums

Taking into account this international scenery has also been relevant to the relations between Brazil and the African continent in global forums, noticeably within the scope of the UN and of the G-20. During these occasions, [102] Lula has clearly stated since the beginning of his mandate as head of government, his willingness to unite the country with the developing world so as to generate changes in the international order. On the economic side, the main goal was the end of agricultural subsidies and protectionist barriers from the Northern countries which reinforced asymmetric globalization, whereas on the political side, the most important unifying factor was the UN reform, especially considering Brazil and South Africa's claims for a permanent seat at the Security Council.

¹⁶⁷ *Ibid.*

In September 2008, at a meeting of the UN General Assembly, President Lula argued for the potential importance of biofuel production as a developmental opportunity for the African nations and condemned the commercial barriers that have been preventing the continent's agricultural development, reiterating that the African issue is one of the top priorities in Brazil's foreign policy. In a recent G-20 Summit, held in London, in April 2009, Brazil and South Africa presented similar views on the current financial crisis, stressing that a global response was required to mitigate its impact and prevent its diffusion to emerging markets and developing countries particularly in Africa. Their united voices were partly successful, resulting in a pledge of US\$ 100 billion in aid for developing countries and a promise to increase the voice of the developing countries in economic decision-making.

Trade and Investment

Considering the commercial relations between Brazil and Africa, there has been a clear trade expansion since the first year of Lula's government. In fact, in 2003, this flow corresponded to an amount of only US\$ 2.4 billion, [103] whereas in 2006, at the end of Lula's first term, the flow increased to US\$ 7.5 billion with the underlying participation of Brazil's greatest economic partners in the African continent : Angola, South Africa and Nigeria – which then represented 48% of the Brazilian exports to the continent. That flow increased on average 36.4% from 2006 to 2008, reaching US\$ 10.2 billion. In 2008, commercial flows between Brazil and the African continent were five times what they were in 2002, at the end of Cardoso's second term.

Brazilian companies have also played a very significant role throughout Lula's government in order to strengthen ties with African nations, as they were substantially aided by the presidential diplomacy. A significative sign of is activity was the increase in the number of entrepreneurial missions during Lula's presidency which resulted in the growing number of Brazilian companies, especially services exports, that have been involved in the execution of projects on the African continent. Among these initiatives by the Brazilian business

community, it is important to note the active presence of Companhia Vale do Rio Doce, Petrobras and Odebrecht.

Vale, the world's second-largest mining company, has earned the rights to exploit the coal complex of Moatize, in North Mozambique. It has launched, in the beginning of 2009, a US\$ 1.3 billion coal mining project for the complex, intending to build a plant with an anticipated production of 11 million tons of coal per year to be exported to Brazil, Europe, Asia and the Middle East. In total, the project is expected to generate 8.5 million tons of metallurgical coal, which is used for the production of steel. It will also produce 2.5 million tons of thermal coal every year, which is used for electricity generators. To [104] accomplish such a project, Vale will also rely on other Brazilian companies ¹⁶⁸.

It is estimated that this initiative will turn Mozambique into the continent's second-largest coal producer, behind South Africa. Besides generating on average 3 000 jobs for the local community in the building stage and more than 1 500 when the operation starts, it could also improve the country's position in the international trade, since Mozambique is traditionally an agricultural country.

Nevertheless, this is not Vale's only investment in Africa. In March 2009, Vale announced the creation of a joint venture with the African Rainbow Minerals Limited (ARM), aimed at enlarging the strategic options for growth in the African copper belt. In addition, the company is also present in Angola, Guinea, South Africa (where it has its head office in Africa), and in addition, opened a new office in the Democratic Republic of Congo (DRC), in October 2008.

On the other hand, Petrobras, the world leader in off-shore oil drilling technology, has been present in Africa since the 1970s. In Angola, the company's oldest branch in Africa, it relies on six active wells for exploitation and production, and to drill eleven more by 2011. In Nigeria, where it is active since 1998, several investments were made, in 2008, to enlarge the company's participation in the country, since it is one of the world's largest oil producers. Furthermore throughout Lula's government, Petrobras has expanded its actions and investments to four other countries : Tanzania (2004), Libya (2005), Mo-

¹⁶⁸ Vale "What We Do", 2012. Online : www.vale.com.

zambique (2006) and Senegal (2007). It is also relevant to mention that the agreement Petrobras has with Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), a Mozambique state company, also contemplates research [105] and production of biofuels – an initiative that has been fully encouraged by the Brazilian government in its promotion of the “revolution of biofuels”. ¹⁶⁹

In Angola, political cooperation, mainly through the CPSC, has been enormously favorable for the commercial bilateral relations and the Brazilian investments in the country. During the Lula government, credit lines have been extended towards Angola in order to allow for the conclusion of the Capanda Hydroelectric Plant, which was built by the Brazilian company Odebrecht, as well as to encourage the exports of cars and the adoption of new projects in the field of infrastructure, sanitation and agriculture.

To give a better idea of the growth in the commercial partnership with Angola, it is interesting to note that, in 2003, the flow of Brazilian exports to the country was a mere US\$ 235 million, whereas in 2008, that flow has increased to US\$ 1.9 billion – even exceeding the amount of exports to South Africa and to Nigeria, formerly Brazil’s main economic partners on the continent. In 2008, the main Brazilian companies active in Angola, besides Odebrecht, were Petrobras, Costa Negocios e Tecnologia and Volvo from ¹⁷⁰.

In November 2007, Brazil and China announced the free distribution of images from the Sino-Brazilian Earth Resources Satellite (CBERS) for the entire African continent. The announcement made by the Brazilian delegation in Cape Town during the fourth meeting of the Group on Earth Observation (GEO) intended to contribute to the increasing capacity of governments and organizations in Africa to use satellite images to monitor natural disasters, deforestations, drought, desertification and threats to agricultural production, to food security [106] and to public health. In addition to providing high quality images, Brazil has also committed to the provision of software for processing images and other tools of interpretation, as well as the training of African users.

¹⁶⁹ Petrobras “Energy and Technology”, 2012. Online : www.petrobras.com.br.

¹⁷⁰ Site Brazil, Ministry of Development, Industry and Trade (MDIC), “Comércio Exterior”, 2012. Online : www.desenvolvimento.gov.br.

Brazil-South Africa partnership

It is also important to stress the role South Africa has been playing in Brazil's policy towards African nations. A traditional economic partner in Africa, the country concentrated 90 % of Brazil's trade to the continent in the second half of the 20th century. Besides the political *rapprochement* after the breakdown of the Apartheid regime, its economic growth and its rising position as an emerging regional power has contributed to a substantial increase of connections with Brazil. As Africa's largest economy, not only in relation to its size, but also as main purveyor of goods to the rest of the continent, the country represents a great potential market for Brazilian exports and a privileged connection to the continent. Following South Africa's economic growth in recent years (on average 5% up to 2008), the demand for Brazilian products has been increasing and, consequently, Brazilian exports have grown by 32.27% from 2004 to 2005, reaching a total of US\$ 1.37 billion.

In 2008, that flow expanded even more reaching US\$ 1.7 billion, being 28% bigger than in 2005. The composition of Brazilian exports is quite noteworthy, taking into account that only 12.7% were basic products while 4.8% were semi-manufactured goods and 82.4% manufactured goods, which reinforces the Brazilian tendency of becoming an exporter of capital and technology. Some of the most promising market sectors are machinery, equipment, medical supplies, plastics, [107] electronics, IT and food (specially meat), as indicated in Brazil's business mission, in 2006, led by the Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (Apex) ¹⁷¹. On the other hand, Brazil also benefits from the dynamic mineral production in South Africa, importing a wide range of mineral goods from the country – which is considered the world's largest producer of platinum, chromium and gold. Brazil imported a total of US\$ 772 million of South African products.

¹⁷¹ See Brazil, Trade and Investment Promotion Agency (ApexBrazil), "Invest in Brazil", 2012. Online : www.apexbrasil.com.br.

The economic relations between the two countries are also fundamental in the IBSA context which has contributed to strengthen the trilateral commercial ties, taking into account that the three countries' trade has grown beyond a total of US\$ 15 billion in 2009, on its way to reach the mark of US\$ 20 billion ¹⁷². In that sense, the G-3 has been representing a great opportunity to explore the synergy among its members, increasing the investment as well as the trade flow. For instance, in April 2009, in Lesotho, on the occasion of Lula's trip to the African continent, the Southern African Customs Union's (SACU) member states – which are Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa and Swaziland – have signed a Preferential Trade Agreement with MERCOSUR.

The treaty had already been signed by the MERCOSUR members during their summit, in Brazil, in December 2008, and it constitutes one of the few extra-regional commercial agreements signed by the South American economic bloc. The main purpose of the agreement is to facilitate the access to markets from both regional groups in order to increase the commercial and economic flows to both sides. The agreement plays a fundamental strategic role as a practical basis for future negotiations on a Free Trade Agreement (FTA) between the blocs and, [108] furthermore, it could even serve as a basis to a future trilateral FTA between IBSA members.

Nevertheless, without disregarding the major role Itamaraty has been playing in the promotion of Brazilian business enterprises in Africa, the articulation between the diplomatic and the business sectors is still not developed to its full potential. For instance, one of the main constraints to increasing Brazilian investments in Africa is related to the lack of information on the continent's real economic and political potential, which is often underestimated by a great number of companies. To overcome this situation, one of Itamaraty's main goals is to present existing opportunities in Africa to the Brazilian business community in order to foster economic initiatives with the African countries.

¹⁷² MDIC, *supra* note 25.

Other fields of interaction

Within the scope of information and technology exchange, the Senai organization, a group of professional educators aiming at generating and disseminating applicable knowledge for industrial development – also represents a very important supporting element in the current Brazilian foreign policy. The first teaching center installed in Africa was located in Angola, within the CPSC purview. Currently, this institution, as well as Brazilian Cooperation Agency (ABC), carries out extensive work in the implementation of technical cooperation projects not only in Angola, but also in Cape Verde and Guinea-Bissau, with expansion expected, in 2009, to Mozambique and São Tome and Príncipe – all members of the CPSC. At the same time, it should be underlined that important science and technology joint projects are [109] being implemented in bilateral and multilateral agreements as well as through IBSA.

Finally, another aspect that should be underlined about the recent Brazilian presence in Africa are the cultural influences, especially those related to the spread of evangelical churches throughout the continent – mainly in Portuguese speaking countries and South Africa. This reflects the expansion of some of the main Brazilian missionary expeditions, such as the World Missions of the Batista Congregation – active in 15 Africa nations, from Egypt to South Africa - and the MIAF group (Mission for the Interior of Africa) – active in 13 countries. Furthermore, the Igreja Universal do Reino de Deus has an impressive number of churches on the African continent in 25 countries, with over 300 churches in South Africa only ¹⁷³.

¹⁷³ See also JMM Missões Mundiais “Quem Somos”, 2012. [Online](#).

Conclusion

Are these developments mere political discourse (prestige diplomacy), or driven by economic interest (“soft imperialism”, as some call it ¹⁷⁴) ? Do they represent an association between two peripheries in the pursuit of socio-economic development (southern solidarity) ? Only time will tell. Many actors are involved, claiming different objectives. The African governments, for their part, must overcome a propension for assistance and help nurtured during the Cold War that was made more severe during the so-called “lost decade”. They also need to intensify their integration processes under the challenging impact of globalization. Overcoming some aspects of the colonial legacy, mainly the fragmentation of the countries which resulted in the multiplication of small and unviable states is a pressing challenge. At the same time, they have to foster [110] cooperation in an independent perspective, in order to reverse the marginalization of the continent.

Brazil, on the other hand, is a *mestizo* country, not a “racial democracy” or a multicultural nation. Miscegenation doesn’t mean white-ning, but mixture, something that has to do with a culture that ignores certain differences and feels a tremendous attraction for others. We are building a culture in which the African element makes a decisive contribution and must be recognized, and the social inequalities that penalize the majority of Black people must be eliminated.

Beyond the commercial issue, Brazil could be an important partner for the African continent if it is able to overcome some internal political, economic and social obstacles. Africa, in turn, may also be helpful for Brazil, not only in economic aspects, but also in the political and cultural ones. As a developing nation of the Third World, there is always the First World temptation of the Brazilian elites, who see the country as “white, western and Christian”. In addition to receiving African students, Brazil should also send students and tourists to Africa, a step that would contribute to the development of our identity. Finally, the tension between a transoceanic cooperation focused on the North Atlantic (deriving from the history of capitalism) and another

¹⁷⁴ Visentini, *supra* note 8.

dedicated to the South Atlantic (based on South American integration, in association with Africa and in South-South cooperation), is a fundamental contradiction. In this context, the Brazil-Africa relations are crucial to overcome these opposing tensions.

North Atlantic integration is accomplished and many analysts focus on the rising of all but the Pacific Ocean. What about the South Atlantic and the Indian Ocean ? Here, it is possible to understand the reasoning behind [111] IBSA strategy and Brazil-Africa relations. Obviously, there is an empirical evidence of the Brazilian diplomacy attempt to project influence worldwide through African cooperation (prestige diplomacy), an initiative that is not new. But it is important for both sides, due to the fact that bilateral links and multilateral common action are vital to upgrade the international capabilities of African countries in order to balance, not only the old European/North American asymmetrical challenges and opportunities, but also the new Chinese/Indian ones. It is a pre-condition to African social and economic development.

At the same time, as a capitalist country, the Brazilian business community seeks to make profit wherever possible, especially in the new markets (soft imperialism). However, historical experience shows that political will and rhetorical solidarity are insufficient without the establishment of solid economic links. Recent political developments show, however, that African governments are becoming more proactive in defense of their interests. And Brazil is not in a power position capable of imposing something that Africans do not want.

It is evident that the government has a comprehensive approach on South-South cooperation and advances a new agenda in the international system. It looks for a new treatment of powerful partners and relations with the less developed partners. It has nothing to do with the old fashioned third-world strategy of the seventies, a coalition against the North. The Post Cold War scenario and globalization are producing a new international environment. Brazil needs more strong partners in order to build a multi-polar and multilateral world order.

Brazil-Africa relations are gaining even more significance in the context of the present world financial crisis, in which [112] developing countries are threatened by the fall of commodity prices and a diminishing flow of external investments. We are, therefore, at a critical moment with our partnerships with African countries. There is a potential

for either an even closer connection or for a rupture that could endanger the progress made so far.

To conclude, it would not be exaggerated to consider the Brazilian African policy implemented during Lula's presidency as a "revolution". In July 2009, Lula participated in Tripoli on the African's Union Summit, in which he promised to help Africa to promote a "Green Revolution" in all fields of agriculture,¹⁷⁵. During the World Football Cup, on July 11th 2010, Lula made his "last African trip" as President. He visited Cape Verde, where he attended the CEDEAO/ECOWAS-Brazil Summit to promote cooperation with West African countries. Then, he travelled to Guinea-Bissau, Equatorial Guinea, Kenya, Tanzania, Zambia and South Africa. In Kenya and Tanzania, agreements were signed with Vale do Rio Doce and Petrobras. President Lula traveled to Africa 11 times and visited 29 countries. At the same time, 48 African Heads of State visited Brazil. Between 2003 and 2010, Brazil opened 17 new diplomatic missions in Africa, "for a total of 35 embassies there, ranking the country as fourth in diplomatic representation, behind only the U.S., France and China"¹⁷⁶. Finally, Dilma Rousseff, Lula's successor, is keeping the same policy towards Africa and South Atlantic, but is suffering growing pressure from Obama's administration to open the new oil basin (Pre-Sal) to American companies and export its oil to U.S. At the same time, through the "Human Rights" agenda and along with other "Western" countries, the State Department is putting pressure on Brazil to keep a distance from Africa, the Middle East and the BRICS.

¹⁷⁵ Drew Hinshaw, "Africa Needs 'Green Revolution' To Buffer Rising Food Prices, Lula Says" *Bloomberg Agency*, February 7, 2011. [Online](#).

¹⁷⁶ Maíra Baé Baladão Vieira, *The semi-periphery in Africa : the case of Brazil*. (First Draft Paper) Online : www.nai.uu.se.

[113]

Première partie
Le Sud et les relations transatlantiques

4

**“Missing the Point:
South Africa and the Atlantic World.”**

Peter Vale

[Retour à la table des matières](#)

Routine observation suggests that South African foreign and security policy still looks North notwithstanding that its rhetoric looks to the Global South. Even the country’s newly-found international “refuge” in the so-called BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) economic partnership, which includes an Atlantic country, Brazil, does not seem to have changed South Africa’s century’s long international infatuation with the North. Why this has happened, certainly nominally, remains somewhat of a mystery. After all, the country is seen as a champion of the South’s struggle against both racism and decolonisation.

This essay explores the issue but not by using the tired routines of Realism which have dominated writing on the Atlantic such as there is in the South African literature. [114] Most of this is historical and, as will become clear, is tied to the British imperial project and to the Cold War – the short-hand for the first is caught in the label, The Ca-

pe Sea Route and for second, read The Angolan War. These persist never mind that South Africa was “discovered” from the Atlantic by Bartholomew Diaz, the Portuguese explorer in 1482. It was first settled (and quite literally fortified on the Atlantic side through the building of The Castle in Cape Town by the Dutch from 1652 onwards. This was a decisive move in the formation of the South African state because it brought, the region in the mainstream of a modernity which would have states at their centre. The Dutch were in the Cape until they lost the Battle of Muizenburg, in 1795 : this was a decisive, but until recently wholly ignored, skirmish fought by two Atlantic nations, the Dutch and the British, on the Cape Peninsula’s Indian Ocean seafront.

All this is one way of missing the point about the Atlantic, as the title suggests. Another emerges from the deep questions which have engaged Atlantic Ocean scholarship. So, South Africa was not central in the important and continuing issue of Atlantic slavery. This is not to argue that this scourge was not central to South Africa’s story. On the contrary, it was central to it from 1652 to 1834-5. But many slaves, however, travelled southwards, not on the Atlantic, but by way of the Indian Ocean, although those from West Africa might well be thought of as “Atlantic Slaves”. ¹⁷⁷

But it was the vast African hinterland and emerging imperial interests towards the North and the East that seem to have occupied the South African mind more than any other issue – never mind that the deepest impulse for the formal organisation of the state, as we have already noted, came from the Atlantic world. A little reflection [115] suggests that the essence of the country and indeed, the continent’s story, was the development of the national project. This began in all earnest with the Berlin Conference of 1884-5 which indirectly projected European sovereignty onto Africa. The key word was (and remains) sovereignty because this has enabled states to both form and to function, and the idea of international relations to grow and to prosper. So, the modern roots of sovereignty, notwithstanding its powerful

¹⁷⁷ On this topic, see Denis-Constant Martin, “An Imaginary Ocean : Carnival in Cape Town and the Black Atlantic” in Livio Sansone, Elisée Soumani and BouBacar Barry, eds, *Africa, Brazil and the Construction of Trans-Atlantic Black Identities*, Trenton, Africa World Press, 2010, p. 63.

hold on the affairs of South Africa and the continent do not lie in what we now call Southern Africa. Instead, they lie in the Atlantic world.

Drawing on historical sociology and international political economy, this argument shows that South Africa's Atlantic sea-board, through the link to Europe, holds the key to explaining the power of property and the persistence of sovereignty in the politics of both South and Southern Africa. After all, it was from this – the country and the sub-continent's western side – that the impulses for modernity came : "...of shoes – and ships – and ceiling wax" (to use Lewis Carroll's phrase ¹⁷⁸) that sealed the long European hold on the project that we call South Africa. But, and this is the message of the piece, it is the enmeshment in Africa that now holds the key to the Atlantic.

Against the Grain

The recent growth of interest in the Atlantic, and its 21st Century affairs, is a development that will be watched with much interest. Not a little of this will come from critical international relations (IR) scholars, like myself. This is because, certainly in IR, interest in Atlantic matters has brought out the discipline's most toxic side [116] (like the low horizons of Cold War Strategic Studies) which both grew and flourished over concerns around the Atlantic. Indeed, the alloy of the so-called "Golden Age" of Strategic Studies, in no small way, was cast on the idea of the Atlantic Alliance and its adversarial relationship with the Soviet Union. The stultified methodology and laborious jargon of Strategic Studies set the outer agenda for IR for almost three decades. Looking back, we can readily appreciate that most of this literature was embedded in Cold War Realism. As such, it was thick on state-centred interpretations of history, thin on Sociology and, most importantly, too free of true common sense. These were the same sets of understandings that failed to predict either the ending of the Cold

¹⁷⁸ Lewis Carroll, *Through the Looking-Glass and What Alice Found There*, PDFFreebooks.org, 1871, p. 29.

War or, for that matter, apartheid ¹⁷⁹, notwithstanding the claim to knowing and to knowledge of how the future could unfold.

The weakness of this work was the over-riding imperative to position sovereignty at the centre of their epistemology. The failure to understand that sovereignty, for all its analytical privilege, is wrapped up with constructed understandings of complex social phenomenon. To ignore this – as Strategic Studies did, and much of IR scholarship continues to do – is to miss the social underpinnings of what makes for the international.

Put differently, to study a world which is entirely cast by sovereignty is...well, to miss much of the point.

Interestingly, the post-Cold War study of the Indian Ocean has grasped all this. It was not always so, of course. In the mid- and late-1960s, Indian Ocean studies were almost entirely captured by the Strategic Studies writ. Not a small part of the explanation for this comes from Britain's shameless abandonment of the Chagossians [117] when, beginning in 1968, they handed first Diego Garcia and then the entire British Indian Ocean Territory to the United States (US) on the platter of their "special relationship". The averred "threat" to Western security at the time was an expanding Soviet Navy and, later, India's purported ambitions in an ocean which, to deliberately insert an irony which was missed by most Indian Ocean experts, was named for India ! But many interested parties with nascent Cold War ambitions, like Australia, were enticed into debates on the strategic significance of the Cold War.

Debates of this kind were of obvious interest to apartheid South Africa which traded upon and drew succor from Britain's long-time strategic interests in the Indian Ocean, and the United Kingdom's shrinking international role following the Second World War. This conversation was, like most debates in Strategic Studies, fuelled by a series of slogans and clichés like "British strategic interests east of Suez" and "the Simonstown Agreement" which, of course, has already crossed our path. The net effect was that Britain's decline as a naval power seemed to reinforce South Africa's determination to beco-

¹⁷⁹ For a high-quality reckoning of South Africa's history under and after apartheid, see Pieter Wolvaardt, *A Diplomat's Story: Apartheid and Beyond 1969-1998*, Alberton, Galago Press, 2005, 336 p.

me a naval power even though it lacked the industrial infrastructure to develop this. There is a rich thread to be followed here but, alas, it lies outside our immediate ambit which was with Indian Ocean Studies.

Today, Indian Ocean Studies are alive with a curiosity that, frankly, beggars belief. Along its littoral, Anthropologists and Sociologists have discovered thriving and inter-linked diasporas who are driving not only thriving economic linkages, but are doing so within cultural codes that reach back several centuries. The Indian Ocean islands, instead of being considered as remote corners of a vast stretch of water, are being seen [118] for what they are : crucial lynch-pins in communities of Indian Ocean citizens. This is a world in which the idea of national sovereignty is entirely secondary to societal interests of all. Complex and multiple identities standing outside narrow nation-state preoccupations have been freed by the reach and the imaginative power of post-colonial studies.

There is a methodological and ontological lesson in this for nascent Atlantic Ocean studies. If the purpose of the reawakening is (as Strategic Studies so often does) to raise the alarm about a power vacuum or, more pointedly, to train a new cadre of area specialists, it must be ridiculed for what it is : an attempt to return us to a dark past, a place where the lights of the Enlightenment cannot burn. In no small part, the fault for the darkness lies with that modern plague, the IR think-tank, which seldom offers anything beyond an exhortation of the US' "to do something".

So, the watchword for IR as it 'rediscovers' the Atlantic must be drawn not from Thucydides' account of the Peloponnesian War but, rather, from a Century earlier, the Hippocratic Oath's undertaking to "do no harm".

It may be felt that this brush against the grain has been, perhaps, too harsh. After all, the discipline of IR did get a jolt after the Cold War ended. Its work was words, as Ken Booth famously notes ¹⁸⁰, but its words didn't work anymore. But, and this is the salutatory lesson, the rediscovery of the utility and convenience of armed power has made a frightening return in the conduct of international relations in

¹⁸⁰ Ken Booth, "Security and Emancipation", *Review of International Studies*, 1991, vol. 17 n° 4, p. 313.

the 20 years since that eventful night in Berlin. This return has been both speeded and legitimised by the triumphalism of Western understandings of the world. It is in these times that [119] modernity's dark side surfaces all too often. So, those who hope that the newly-discovered Atlantic world should be drawn into the benevolent arms of the triumphant West through the Enlightenment understandings offered by IR should best remember Berthold Brecht's famous warning : "Don't rejoice too soon at your escape / The womb he crawled from still is going strong" ¹⁸¹.

South Africa's Atlantic Archive

The two World Wars (especially the First) drew the thoughts of those who ruled South Africa back to their European roots even though, in both, fierce battles were fought on African soil. In the first of these, in the country now called Namibia, South Africa's invasion was led (literally on horseback) by its then Prime Minister, General Louis Botha. Another South African Prime Minister (this one was in-waiting), Jan C. Smuts, led the South African invasion of the then German East Africa (the place is now called Tanzania). But the country's deep emotion was spilled not by these African events, but by a European place, Delville Wood, where South African troops were decimated at the five-day Battle. As a result, a site in France, near the village of Longueval, entered into the consciousness of white South Africans, especially its English-speakers. This undoubtedly, reinforced their connection towards their European "home".

The Second World War left an enduring impact on South African maritime thinking with the purported never-changing value of the Cape Sea Route becoming a central plank in South Africa's many Cold War pleadings from the South African government that apartheid and anti-Communism was one and the same thing. Aside from [120] these claims (and the routine patrolling of maritime waters), South Africa deep-sea naval interests have been modest. So, the complicated issue of the country's 1959 accession to the Antarctic Treaty and South

¹⁸¹ Bertolt Brecht, *The Resistible Rise of Arturo Ui : a parable play*, Londres, Eyre Methuen, 1976, p. 96.

Africa's scientific interest in Marion Island and Prince Edward Island ¹⁸² aside, the country's interest in the Southern Oceans has been minimal. The only serious off-shore activity was in the aforementioned Angolan Civil War where South Africa's navy was involved in several skirmishes off Angola using a forward maritime base at Walvis Bay in the country now called Namibia ¹⁸³. But, the capacity for long-range projection was limited. An arms embargo limited the purchase of deep-water ships and naval strategy, borrowing from the Israelis, was built around Strike Craft.

In the somewhat whimsical conversation on a South Atlantic Treaty Organisation (SATO) ¹⁸⁴, apartheid's maritime strategists had less to say than did the hard men in its army. The catchy onomatopoeic association with NATO and the often-flighted asymmetries of power in the South Atlantic, enabled the idea to make quite regular appearances at conferences on Strategic Studies and regional issues. But, apartheid and American indifference to the South Atlantic was to mean that the idea held little water notwithstanding the purported interest expressed by successive Latin American juntas.

Arguably, apartheid's single biggest achievement in the Atlantic in the post-War period was its almost total capture – commercially, that is – of Ile de Sol, an island in the Cape Verde, in order to refuel its long haul international flights to both Europe and North America. In one of the great Cold War ironies, the very air field in which every chip of stone and every pane of glass had been imported from South Africa was used to ferry Cuban [121] troops to Angola to oppose South Africa's invasion of that country in 1973. It was also ironical, but not surprising given its location, that the Island was also the site for bilateral talks between the US and South Africa over the impasse over Namibia.

¹⁸² Steven Chown and William Froneman, dir, *The Prince Edward Islands : Land-Sea Interactions in a Changing Ecosystem*, Stellenbosch, Sun Media, 2008, 470 p.

¹⁸³ Willem Steenkamp, *Border Strike ! SA into Angola 1975-1980s*, 3rd ed, Durban, JustDone Publishing, 2007, p. 99.

¹⁸⁴ To examine the treatment this possibility received in the literature, see Andrew Hurrell, "The politics of South Atlantic Security : a survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organisation", *International Affairs*, Spring 1983, vol. 59 n° 2, p. 179-93.

The Angolan War, like many Cold War events, was a long, drawn out affair, running from 1975 until 2002. The Naval dimension of the war was incidental rather than central but South Africa's power projected into the conflict zone was augmented by its command of regional waters. But this war against the Cubans was won (and arguable lost) in a land battle at a place call Cuito Cuanavale and this only after apartheid's South Africa's air-force had lost control of the skies. This reinforces the central point of the essay that the struggle for Africa's land matters far more than the sea.

Before the battle at Cuito, however, South African power in the region was considered invincible, a judgement that, in no small way, was supported by the guessing game around South Africa's nuclear capability. There are many tributaries to this story but the deep one remains to be told. This is because, routinely, most of these would have disregarded the maritime dimensions of nuclear warfare. But a brief and intense double flash of light in the southern Oceans (somewhere between Cape Point and Antarctica) in September, 1979, raised questions over this issue. The occurrence opened speculation that the apartheid state had tested a nuclear device. Although this was confirmed as fact by an official of the post-apartheid state, its timing and other factors suggest that the fact and the fiction of whether or not a device has been tested by the apartheid regime remain open to interpretation. A panel commissioned by the Carter White House ruled the possibility out, but more recent work suggests that the [122] panel may well have overlooked some salient issues in its deliberations. What is clear, however, is that the apartheid state was deeply implicated in the building of nuclear devices, and that its efforts in this direction were assisted by several other states, notably Israel ¹⁸⁵.

The one South Atlantic issue that South Africa, like most other countries, could not avoid being involved with was the issue that seemed to draw the region back to the age of tall ships : the Falklands War. Given the significance of the events around this War, it is probably useful to set down the circumstances which lead to its outbreak. Briefly put, the British gained control over the small archipelago of islands in the Atlantic Ocean in 1833. But Argentina, which gained its

¹⁸⁵ Sasha Polakow-Suransky, *The Unspoken Alliance : Israel's Secret Relationship with Apartheid South Africa*, New York, Pantheon, 2010, p.82.

independence in 1820, claimed sovereignty over the islands both because of its location and, more importantly, in its role as the heir to earlier Spanish claims over the islands. Talks over the resulting dispute continued over several centuries but these were bedevilled by the insistence of the tiny island population that they wanted to remain British. In April, 1982, the Argentine, without warning, landed some 17 000 troops to occupy the Falklands and South Georgia. Unsurprisingly, the British responded to this invasion of their sovereignty in a hostile manner. This set the scene for a short but very bitter conflict which followed the failure of various diplomatic efforts at mediation.

For apartheid South Africa, the conflict came at an opportune moment. Beginning in the 1960s, the country had been under increasing international pressure over the issue of apartheid. Much of this was driven by the increasingly powerful weapon of sanctions which had been applied two decades earlier by the League of Nations to Italy over its occupation of Ethiopia and which, in South Africa's case, were spearheaded by an increasingly [123] hostile United Nations (UN). A largely successful trade boycott was followed by an almost fully successful sports boycott, and these had been over-shadowed both by an arms embargo and the country's near-total exclusion from the work of the UN. These issues were very much at the forefront of South African thinking as the Falklands War broke out. The country's involvement, such as it was, turned on two well-established impulses of its foreign policy, hope and threat.

The first flowed from the British determination to launch a flotilla to retake the islands. Surely, the argument ran, South Africa's strategic location (not to mention the naval refurbishment resources at the former Royal Navy facility at Simonstown), would mean that London would turn to the country irrespective of apartheid. But this, which would have been an endorsement of the view that the Cape Sea Route was important in Cold War thinking, never happened. The second issue, threat, emerged from a worry in British and American defence circles that South Africa would sell weapons to the Argentine – a particular worry being the Exocet Missile. In the end, it remains uncertain as to whether this happened but not a little of South Africa's hesitation was due to British pressure. Certainly this was another case of the South Africa government taking its international and strategic cues from the north.

Beginning again

While the ending of apartheid was heralded both as a “miracle” and as a “new beginning”, these claims are more reflective of the hyperbole which drives everyday political analysis rather than a recognition that the true compass of international relations is to be gleaned by understanding [124] the long duree and the limitations of language. So, and on this we must be clear, continuity rather than change has marked South Africa’s strategic and foreign policy in the twenty and more years since the bright February day in 1990 when Nelson Mandela walked from his prison cell.

Well, perhaps a qualification is (or a series of them are) necessary around the idea of continuity. Of course, everything changed on all the country’s fronts. South Africa’s long isolation was formally ended but, alas, the country’s domestication into the ways and the whims of the globalisation regime that accompanied the end of the Cold War turned the one-time pariah into what British commentators breathlessly proclaimed was “just another country”. After four years of “Mandela Mania”, the country was returned to the international status quo, a place where national interest (measured in the technical language of markets) were to trump human rights every time. Certainly, rhetorically, the latter were important for the post-apartheid state. In a powerful piece published in the blue ribbon American journal, *Foreign Affairs*, Mandela (then President of the ANC and not of the country) had written that “human rights will be the lights that guide our foreign policy” ¹⁸⁶. This claim of exceptionalism, as Kai Holsti has recently pointed out ¹⁸⁷, was a product both of the relatively peaceful ending of apartheid and the embrace that the post-apartheid state enjoyed internationally. However, a foreign policy based on human rights was cal-

¹⁸⁶ Nelson Mandela. “South Africa’s future foreign policy”, *Foreign Affairs*, November-December 1993, vol 72 n° 5, p. 88.

¹⁸⁷ Kai Holsti, “Exceptionalism in American foreign policy : Is it exceptional ?” *European Journal of International Relations*, 2011, vol 17 n° 3, p. 381-404.

led “radical” by a succession of commentators ¹⁸⁸ whose intent was to reassert into the debate around the post-apartheid state the ideological end of mainstream international relations thinking. This too was a form of domestication which would end, alongside other pressures, with the new government’s decision to abandon a Keynesian-driven macro-economic policy called the Reconstruction and Development Program (the [125] RDP) and replace it with a home-grown form of neo-liberalism known by its acronym GEAR (Growth, Economic and Redistribution Programme).

Other things changed, too. And, of these, a few linked directly with the Atlantic. Caught off-guard (or quite simply, conned) by an international arms industry, post-apartheid South Africa purchased US\$ 3 billion of new armaments. The deal included (almost) an entire new navy : corvettes, submarines and helicopters. The age of so-called strike-craft naval defence was over : the country now had a small (but in its region, not insignificant) deep-sea capacity. What has South Africa’s government made of this ? If truth be told, not very much – and we should add, mercifully. Periodically, the country’s ships have been used to stage peace-talks, as in the 1996/7 talks over the collapsing situation in the country once called Zaire (now the DRC) which were staged on the South African vessel, *Outeniqua*, which was moored in the Atlantic at the mouth of the Congo River.

A newly published book on South Africa’s foreign policy (roughly from 1910 to 2010) makes no mention of Atlantic issues, for example ¹⁸⁹. And, James Barber’s review of “Mandela’s World”, as he called his 2004 book on the early days of post-apartheid foreign policy, is also devoid of any mention of the Atlantic ¹⁹⁰. So, and using the language of mainstream international relations, what have been South Africa’s foreign policy and strategic interests these past twenty years ? Difficult to say, really. If anything, the country’s international rela-

¹⁸⁸ See for instance Merle Lipton, “Understanding South Africa’s foreign policy : the perplexing case of Zimbabwe” *South African Journal of International Affairs*, December 2009, vol. 16 n° 3, p.341.

¹⁸⁹ Chris Landsberg. *The Diplomacy of Transformation*. South African Foreign Policy and Statecraft, Johannesburg. Macmillan, 2010, 313 p.

¹⁹⁰ James Barber. *Mandela’s World. The International Dimension of South Africa’s Political Revolution 1990-99*, Cape Town, James Currey, 2004, 224 p.

tions have seemed anathematic to the issue of change. To be fair, the need to change the culture of the ministry charged with running policy has been difficult and, given political rather than strategic imperative, this must be judged to be a success. But hopes that the policy could be owned by [126] the country's people have not borne fruit, nor has much been yielded.

So, the high hopes of the immediate post-apartheid years – the Mandela years – have faded. Unsurprisingly, there are many reasons for this, but the five which follow help to open a wider arc of understanding. Of course, the glow of the early Mandela years could not be sustained. But beyond the banal observation that nothing lasts forever, a more instructive lesson is tapped from the idea of exceptionalism. Following Holsti's lights ¹⁹¹, each country which has gone through a revolution considers itself the inheritor of a distinctive international responsibility : America, France, the Soviet Union, each adopted this position. So, it is that South Africa in the glow of overcoming the apartheid scourge understood it had an international destiny. The Mandela piece, which has already crossed our paths in this essay, was a manifestation of that calling.

More prosaically, and drawing from the change in the country's macro-economic policy, South Africa was seduced by the easy logic of the Globalisation discourse with its ready lexicon of free and open markets and liberal democracy. The image of a borderless and peaceful world in which they would play a leading role was promoted both by intellectuals, like the Yale historian Paul Kennedy's "Pivotal State Theory" ¹⁹², and by South African-based think tanks like the South African Institute of International Affairs. Borrowing an insight from Michel Foucault ¹⁹³, the role played by the disciplining language of modernity was difficult – no, it was impossible – for South Africa to resist.

¹⁹¹ Holsti, *supra* note 12.

¹⁹² Robert S. Chase, Paul M. Kennedy and Emily Hill, dir, *The Pivotal States : A New Framework for U.S. in the Developing World*, New York, W W Norton & Co Inc, 1998, 445 p.

¹⁹³ See Michel Foucault, *L'archéologie du savoir*, Paris, Gallimard, 1969, 275 p.

Thirdly, and not insignificantly, the cause of liberal internationalism, which was deeply enmeshed in the [127] modernist and celebratory impulse of Globalisation, was attractive to South African policy-makers. For one thing, South Africa's role in the Southern African region, whatever form it was to take, was legitimised by the ending of apartheid ¹⁹⁴. The slowly deterioration in neighbouring Zimbabwe and the uncertainty in the Lilliputian states around South Africa, Lesotho and Swaziland in particular, created new responsibilities for South Africa. Together with these developments, much of the logic of apartheid which had focused on security was reworked as particular constructed imperative, pushed by new think-tanks, of what was called the "New" South Africa. This, a commanding idea, saw the country as facing a range of new threats : from threats to the personal, like crime or HIV/AIDS, to threats to the country's political achievements, like migration, an issue tapped from the Fortress Europe notion. The resolution of this myriad of closely linked issues was seen in the country's invasion of the micro-state of Lesotho, in 1998, in order to secure the country's embattled prime minister –an event which was followed weeks later by the US invasion of Haiti to restore Jean Bertrand Aristide to power.

Then, and drawing on the security issue, South Africa's Second President, Thabo Mbeki, almost single-handedly overturned the established routines of African security which were enshrined in the Charter of the Organisation of African Unity (OAU) ¹⁹⁵. The latter had been formed in 1963 paradoxically to encourage the desire of a united Africa and to guarantee the sovereignty of individual African states. The OAU overcame the resulting schizophrenia by the ancillary interest in furthering the momentum of independence on the continent

¹⁹⁴ Christopher Saunders, "South Africa and 'Southern Africa' : What relationship in 2011" in John Daniel et al, eds, *New South African Review 2 : New Paths, Old Compromises ?* Johannesburg, Witwatersrand University Press, 2011, p.3.

¹⁹⁵ On Mbeki's handling of foreign policy, see Peter Vale, "Thabo Mbeki and the Great Foreign Policy Riddle" in Daryl Glaser, ed, *Mbeki and After. Reflections on the Legacy of Thabo Mbeki* Johannesburg, Witwatersrand University Press, 2010, p. 242-62 ; Peter Vale and Georgina Barrett. "The Curious Career of an African Moderniser : South Africa's Thabo Mbeki" *Contemporary Politics*, 2010, vol. 15, n° 4, pp. 445-60.

and, importantly, in opposing both minority rule and apartheid. By the mid-1990s, however, the continental [128] organisation was ready for a make-over : the thorny issue of minority-rule in the then Rhodesia was resolved, the long-drawn out dispute over Namibia has been satisfactorily resolved and, of course, apartheid had ended. Almost as important, the Cold War had ended and the organisational language of international politics had changed gear. Africa's make-over took the form of a commitment to union, loosely based on the refurbished European Union (indeed, the continent called its new program the African Union). The new organisation drew its grammar on security – and, indeed, from economics – the emerging discourse of the post-Cold War world. These were imbued with the surveillance routines and controlling values of neo-liberal economics and bent themselves towards neo-conservative thinking on security. In a formal way this neo-neo framing of the search for African integration in the late-20th Century were drawn together in the New Economic Program for African Development (NEPAD) which was the brain-child of South Africa's then President, Thabo Mbeki.

In a real way, these wider commitments and the country's embrace of neo-liberalism drew it away from its earlier undertakings to anchor and further build the sub-region. Its foreign policy documents were increasingly permeated with the 19th Century idea of 'national interest' – the all-embracing concept used so often to justify political preferences. Through this, the new South African government followed upon the country's long simulation of Britain's narrow approach to the idea of sovereignty. While this closed rhetoric may have satisfied markets, it caused some confusion in a region which in the aftermath of apartheid was more fluid than it previously had been. As a result, while the South Africa state (following the idea of Fortress Europe) reinforced its borders, both formally and informally, more and more Southern [129] Africans were drawn to the region's richest country, South Africa. Not a little of the sporadic and often very violent outbursts of xenophobia in South Africa are explained by this. Interesting too, while its borders formally hardened as did the region's people towards the former apartheid state, South African business moved into the African hinterland to seek out new and profitable markets.

The resulting paradox only reinforced the centuries-long ambiguity between South Africa and its neighbours. So, while the country ac-

counts for 60 per cent of the region's GDP and, far and away, enjoys access to the region's strongest military force, history and politics offer different optics to understand options. The complex issue of Zimbabwe is a case in point. The two countries were torn asunder in 1926 in a fraught decision made by less than 2500 votes (this is just about the same number as the student count of undergraduates currently enrolled in a first year Economics class at one of South Africa's larger universities). The Enlightenment debates around emancipation which would (a mere 15 years later) come to dominate the region's politics were entirely absent in the debate on the Rhodesian Referendum. Instead, the decision of White Rhodesians to eschew the link with the Union of South Africa was almost the last gasp of the appeal of British Imperialism in Southern Africa. The formal closing of the border between the two states, which was only formalised on the ending of apartheid, took almost five decades.

Confusion and Contradiction

If anything, South Africa's post-apartheid foreign policy has been a rousing disappointment except, perhaps, to the [130] business community which have moved decisively in two directions. First, under the ruse of economic globalisation and its supporting discourse of economic freedom, South African assets have mainly shifted to London. Then, and this we have already noted, lower down the food chain, South African retailing has moved decisively into the sub-continent. More adventurously, South African telecoms, with their international partners, have tried to conquer markets in the rest of the continent – this is their use of language, not mine.

Militarily and strategically, the country has quickly adapted to the global peacekeeping agenda which was first mooted by Boutros-Broutros Ghali, although it is probably true to say that they have stopped short of fully embracing Responsibility to protect (R2P). The explanation for this, incidentally, might lie less in the principle involved (although this was much spoken about during the months that NATO bombed Libya) and may have more to do with the lessons learnt from South Africa's disastrous 1998 invasion of neighbouring Lesotho.

*So, what lessons can be drawn
from this for reconfiguring the Atlantic ?*

Considering five of these lessons open towards some ideas on the prospects for the country's engagement with the Atlantic. First, South Africa will be continuously tied down in Africa. This is both in spite of, and because of, its preponderant strength. This Lilliputian reality leads to the second : its destiny will be African. This not only following the old truism that geography is destiny, but it will mean that as it comes to this challenge, it will use the techniques and the language of mainstream IR to manage [131] a sub-continent, certainly, and, perhaps, a continent where these techniques and language have little traction. Paradoxically, and this is the third point, its capacity to understand Africa is as limited as its capacity to do things. This is because, although part of the continent, the country remains distant from it in both speech and, indeed, action. Fourthly, based on present conversations about the country's foreign policy, policy-making will remain caught between the exceptionalism claims of its early foreign policy which favoured human rights on the one hand, and an increasingly crowded international agenda and the intrusive idea of national interest on the other. The latter is propagated both by a rational-choice policy and think-tanks that largely lack the quality to look beyond the tired routines of foreign policy analysis. Finally, and this is not a South African-specific consideration, there has been a failure to recognise that making foreign policy is primarily a social process and, only secondarily, a technical one.

South Africa is, so it seems, deeply committed to multilateralism but this is an assurance which, on present evidence, is linked to its African identity. It is certainly true that the country has been known to play fast and loose with this thought. Nevertheless, if the country is to engage in these issues, its Western sea-board African association would, in my view, be the best place to start. The pity is that fundamentally, the country is not a maritime nation. So, where would an association with the Atlantic begin ? Can its membership of the Zone of Peace and Co-operation in the South Atlantic (ZPCSA), an organi-

sation formed in 1986, to which South Africa acceded, become the point of both conceptual and policy entry ?

[132]

But there is a deeper issue – both conceptual and political – at work here. If the conversation over the Atlantic is to deepen, it must be more than a return to the tired routines of IR and Strategic Studies. It must be based on a deep exploration of the social world offered by the Atlantic Littoral and its islands rather than the state-centeredness which seems to have delivered so little understanding. Looking at the rich pickings from recent exciting work on the Indian Ocean, which South African scholars, amongst others, are probing, seems a good place to start.

[133]

Première partie
Le Sud et les relations transatlantiques

5

**“Canada and Latin America:
Assessing the Harper Government’s
Americas Strategy.”**

John M. Kirk and Peter McKenna

[Retour à la table des matières](#)

(Our purpose) “is no longer just to go along and get along with everyone else’s agenda. It is no longer to please every dictator with a vote at the United Nations. [...] We know where our interests lie and who our friends are. And we take strong principled positions in our dealings with other nations.” ¹⁹⁶

This article starts from the basic premise that, in developing an understanding of the potential for a greater Americas role for Canada, it is first of paramount importance to examine the North/South axis of the Atlantic region in the western hemisphere, and specifically Canada’s relationship with Latin America. As a full-fledged member of the

¹⁹⁶ Quoted in Tonda MacCharles, “Harper vows to make Tories ‘Canada’s party’” *Toronto Star*, June 11, 2011, A6.

Organization of American States (OAS) since 1990, Canada cannot simply insulate itself from significant developments in the Americas [134] (witness the 2009 coup in Honduras, Mexico's bloody drug war, or Cuba's sweeping domestic economic reforms). But if Ottawa's voice is to be heard, our presence felt, and our influence exercised, Canada's actions have to speak louder than simply flowery words. To date, however, the role of Canadian government policy under Stephen Harper has been disappointing, relying more on ideology than pragmatism.

Prime Minister Stephen Harper is reputed to be extremely keen to develop stronger relations between Canada and Latin America. To date he has ventured into the region on several occasions. In March of 2006 he met in Chichén Itza, Mexico, with fellow North American Free Trade Agreement (NAFTA) leaders Vicente Fox and George W. Bush. He also participated, in July 2007, in a 6-day mission to Chile, Colombia, Barbados and Haiti, and in August of 2011 he visited Brazil, Colombia, Costa Rica and Honduras in another six-day whirlwind mission. Harper has consistently maintained that Canadian interest in the Americas, under his watch, is serious : "Canada's government has made it clear that re-engagement in the Americas is a critical international priority for our country... Canada is committed to playing a bigger role in the Americas and to do so for the long haul." ¹⁹⁷ These are laudable goals, and will undoubtedly help to promote Canadian trade as well as Canada's international profile, badly in need of some refurbishing after its 2010 application for a seat on the United Nations (UN) Security Council was widely rejected. The basic thesis of this article, however, is that the current policy of the Harper government toward Latin America is short-sighted, ideologically driven, and in the long run not particularly helpful for Canada.

[135]

This article begins by establishing Canada's past engagement with inter-American affairs and then posits a series of reasons why Harper has chosen to make the Americas a centrepiece of his foreign policy universe. Secondly, it provides a critical analysis of the approach used

¹⁹⁷ Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), *Canada and the Americas : Priorities & Progress*, Ottawa : July 2007. [On-line](#).

to date by the Harper government, with specific reference to the Prime Minister's most recent trip, showing that this constitutes a microcosm of the (generally erroneous) policy being developed by him for Latin America. It supports totally (and strongly encourages) the basic concept of an increased role for Canada in the hemisphere, but expresses concern at both the strategy employed and the ideological goals that underpin this approach.

Background : Canada-Latin America Engagement

Fifty years ago, the countries of Latin America and the Caribbean were largely an afterthought for Canadian governments and policy-makers. Rights-abusing military regimes, stagnating and closed economies, abject poverty and growing indebtedness, confined them to the margins of Canada's external relations. Indeed, Canadian foreign service officers once dreaded being assigned to an inter-American desk or bureau position and studiously avoided diplomatic postings to the region itself. All of that has changed considerably since Canada eventually took its seat at the OAS in Washington, some twenty years ago. When he was discussing a crucial part of Canada's newly-minted Latin American strategy in 1989, former Secretary of State for External Affairs, Joe Clark, put it well : "Canada's joining of the OAS represents not so much a decision to become a member of an organization as it does a decision to become a partner in this hemisphere. For [136] too long, Canadians have seen this hemisphere as our house ; it is now time to make it our home".

Two weeks earlier, former Progressive Conservative Prime Minister Brian Mulroney, at a meeting of hemispheric leaders in Costa Rica (where he formally announced Canada's decision to finally join the hemisphere's principal political forum) argued that "hemispheric cooperation is integral to Canada's interests and the OAS holds the key to that cooperation. Canada's presence here today signals a new departu-

re in our relations with Latin America. We recognize that our interests are directly engaged here. We will no longer stand apart.” ¹⁹⁸

Prime Minister Stephen Harper’s similar pledge in 2007 to make hemispheric affairs “a critical international priority for our country” has made the need for careful reflection more palpable. ¹⁹⁹ As Harper’s former chief spokesperson, Dimitri Soudas, remarked in July 2009 : “Our government is strengthening its development assistance programs in the Americas because this is our neighbourhood, where we have significant interests and the ability and influence to make a difference. Our assistance is helping to build the basis for sustainable prosperity and security and strengthening democracy and the rule of law.” ²⁰⁰ The governing Harper Conservatives have obviously borrowed from the party’s past focus on the region, but it appears to be proceeding in the absence of a clear Americas vision for going forward ²⁰¹.

¹⁹⁸ Canada, Office of the Prime Minister, *Notes for an Address by The Right Honourable Brian Mulroney at the meeting of Hemispheric Leaders*, Ottawa : October 27, 1989, p. 5.

¹⁹⁹ As the Chair of the June 2010 G8 meeting in Huntsville, Ontario, Prime Minister Harper took upon himself to invite three leaders from the Americas for “outreach sessions” : Bruce Golding from Jamaica, René Préval from Haiti and Alvaro Uribe from Colombia. See, Campbell Clark, “‘Outreach’ invitees share Harper’s foreign policies”, *Globe and Mail*, June 14, 2010, A8. Further emblematic of Canada’s increased activity in the Americas was a busy August 2009 for the Conservative government, with Prime Minister Harper visiting both Mexico and Panama, then-International Trade Minister, Stockwell Day, undertaking a trade mission to Brazil and Ecuador, and Minister of State for the Americas, Peter Kent, participating in high-level OAS delegations to Honduras. Following the April 2009 Summit of the Americas meeting in Trinidad and Tobago, the Harper government promulgated its approach to the Americas in a single document. See Government of Canada, *supra* note 2.

²⁰⁰ Quoted in Doug Saunders, “Second wave of financial crisis coming, Brown warns”, *Globe and Mail*, July 8, 2009, A1.

²⁰¹ See, Tim Harper, “Canada’s voice fading in the Americas”, *Toronto Star*, June 21, 2011, A7. Moreover, a late 2010 internal report by DFAIT’s office of the inspector-general noted that the Conservative government’s Americas Strategy was poorly supported and mostly superficial. Because of a scarcity of financial resources, it was exceedingly difficult to actually put the elements of the strategy into place. One of the report’s findings was especially

Of course, Canada's involvement with Latin America and the Caribbean did not begin with Brian Mulroney or Stephen Harper, and for decades Canada has had an on-again, off-again (mostly episodic) relationship with the inter-American community.²⁰² In fact, former Prime [137] Minister Pierre Trudeau singled out Latin America as a key region in his 1970 foreign policy review document, *Foreign Policy for Canadians*. Always actively searching for counterweights to the preponderance of United States (U.S.) power, Trudeau sought to diversify our political and commercial relations with the major players in the hemisphere. Additionally, former Prime Minister Jean Chrétien made the Americas a central part of his government's foreign policy thrust – again emphasizing an agenda based largely on enhanced market access to the region. Not only did Canada host a series of major hemispheric conferences (including the April 2001 Summit of the Americas in Quebec City), meetings and sporting events, but Chrétien also brought his patented “Team Canada” trade missions to Latin America and the Caribbean.

pointed : “Most Canadian embassies in the region have limited staff and resources to provide meaningful follow-up or effective support for programming, resulting in a threat of decreased credibility rather than increased visibility for Canada.” Quoted in Jennifer Ditchburn, “Harper’s Americas strategy falling short : internal review”, *Waterloo Region Record*, March 17, 2011, A12. There was also news in May 2011 that Canada’s main think-tank on relations with the Americas, the Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), was on the brink of closure in the absence of federal government funding. As one FOCAL research fellow commented : “If you look at the funding that the Asia Pacific Foundation gets, there’s just no comparison even though Latin America represents a far greater proportion of Canadian trade and investment that Asia does. They should be doubling, tripling, quadrupling their budget. It shows a great deal of nearsightedness.” Jennifer Ditchburn, “Funding squeeze threatens think-tank”, *The Chronicle Herald*, May 30, 2011, C4. It subsequently closed its doors for good in September 2011

²⁰² See J. C. M. Ogelsby, *Gringos from the Far North : Essays in the History of Canadian-Latin American Relations 1866-1968*, Toronto : Macmillan, 1976, 346p. ; Stephen J. Randall, “Canadian Policy and the Development of Latin America” in Norman Hillmer and Garth Stevenson, eds, *Foremost Nation : Canadian Foreign Policy and a Changing World*, Toronto : McClelland & Stewart, 1977, pp. 202-29.

Of course, the media in Canada periodically cover, though often in a cursory fashion, sundry developments with an inter-American twist.²⁰³ We hear about a military-backed coup in Honduras, efforts to reintegrate Cuba into the OAS, Colombia's disturbing human rights record, and the imposition of visa requirements on Mexican citizens. But there is only fleeting coverage of the growing saliency of the Americas to Canada's external relations, the \$150 billion worth of Canadian investment in the region (the third largest investor, with three times what Canadians invest in Asia), our increasing trade ties (Canada is pursuing bilateral trade deals with a number of countries in the region), and the fact that people from the region make up one of the largest groups of new immigrants to this country (11%).²⁰⁴ Accordingly, very few Canadians, especially since the signing of the NAFTA in 1993, have ever bothered to look beyond Mexico. This superficial and poor media coverage is disappointing, given the increasing importance of the region for Canada.

[138]

While Canadian media coverage remains poor, things are indeed changing as the 21st century unfolds. Tourism to the region continues to grow, especially to Mexico with 1.4 million Canadians visiting in 2010, closely followed by Cuba and the Dominican Republic. In terms of two-way trade alone, the overall tally has jumped from \$11.5 billion in 1997 to a whopping \$51 billion in 2010 – dramatically increa-

²⁰³ In May 2011, Canada's national newspaper, *the Globe and Mail*, ran a three-part series on Canada's expanding linkages with Latin America under its "Our Time To Lead" frame. In a front-page editorial, it went on to observe : "Yet our government's attention to Mexico and the region is fitful, and Canadians' deeper understanding of Mexico (beyond its beaches) is lacking." Editorial, "The Canadian quotient : On the world stage and at home" *Globe and Mail*, May 24, 2011, A1.

²⁰⁴ From a voluntary donor standpoint, Ottawa earmarked some \$525 million to the OAS and other hemispheric partners, placing Canada top overall for 2008, just ahead of the United States. See John Graham, "Canadian Policy in the Americas : Between Rhetoric and Reality - A Needless Distance" in Fen Osler Hampson and Paul Heinbecker, eds, *Canada Among Nations 2009-2010 : As Others See Us*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 103-112. See also Jonathan Manthorpe, "Latin America rivals Asia as Canadian partner" *Vancouver Sun*, May 30, 2011, C10.

sing by more than 50% over the last five years alone. ²⁰⁵ In terms of official development assistance, Canada earmarked some \$492 million to the Americas in 2007-2008. ²⁰⁶ There is little disputing that Canadian foreign policy interests of a political, economic and security nature are very much at play in the region. As such, Canadians are gradually waking up to the reality that their future is inextricably tied to Latin America and the Caribbean. ²⁰⁷

Stephen Harper's Americas Gambit

Obviously, Harper's unleashing of an Americas Strategy in 2007 signified his commitment to the region, and his following up with two major (albeit short) visits to Latin America and the Caribbean confirmed it. That was supplemented by a shift in Canadian development assistance away from impoverished Africa to a series of targeted countries in the Americas, including a number of those that had already signed, or were in the process of signing, bilateral trade deals with Canada. What is unclear, though, is why exactly the Harper government sought to broaden and deepen Canada's relationship with the Americas in 2006-2007. ²⁰⁸ Harper himself had said precious little

²⁰⁵ See Brian Morton, "Trade with the Americas up 50 per cent in five years" *Vancouver Sun*, May 27, 2011, C2.

²⁰⁶ Canada, DFAIT, *Canada's Engagement in the Americas* (Ottawa, DFAIT, 2011), p. 2. Of course, Canada has an extensive network of people-to-people contacts with the Americas, including some 80 academic agreements between Canadian universities and colleges and their counterparts in the wider region.

²⁰⁷ For a sharply differing view, see Jean Daudelin, "Canada and the Americas : A Time for Modesty" *Behind the Headlines*, 2007, vol. 64 issue 3, p. 1-28.

²⁰⁸ From previous interviews with interested observers, it is known that then-Foreign Affairs Minister Peter MacKay was canvassing widely in the summer of 2006 on whether Canada should strengthen its ties with the region. But if we know anything about the Harper government after more than four years in office, it is that nothing happens from a policy-making standpoint without Stephen Harper himself wielding the pen and paper. To the Conservative government's credit, Harper reintroduced the staffing position of an Assistant Deputy Minister for the Americas to shepherd through Canada's

over his political career about foreign affairs, let alone anything specifically involving the Americas. But there was a feeling among some in the “attentive public” that the Americas presented Canada [139] with a region in the world where Canada stood a real chance of playing an influential role. ²⁰⁹ Paul Heinbecker, Canada’s former ambassador to the UN, speculated that it had something to do with the incoming Harper Conservatives wanting to clearly differentiate themselves from previous Liberal governments. “The reasoning process did not appear to be much more complicated than a determination that, if the Liberals ‘did’ Africa, the Conservatives would ‘do’ Latin America,” he argued. ²¹⁰ But according to long-time Latin America hand John Graham, the initial foundation for constructing an Americas strategy had been in place prior to the Conservatives coming into office in early 2006 – as contained in a letter by the Transition Team to incoming Foreign Affairs Minister Peter MacKay.

At first glance, there is always the possibility (though incontrovertible evidence is sparse) that the George W. Bush White House put the Americas bug in Harper’s ear for their own reasons. The argument goes something like this : since Bush had mostly neglected Latin America throughout his entire first administration, he hoped that Harper’s renewed engagement in the Americas would help to smooth things over with the region’s disgruntled political leaders. But according to a WikiLeaks cable dated April 15, 2009, issued by a political counsellor at the U.S. embassy in Ottawa after discussing the matter with Canada’s then-Director General for Latin America and the Caribbean, James Lambert, Harper’s focus on the region came out of extensive talks with former Australian Prime Minister, John Howard, a close confidant of Harper’s. As the leaked cable explains : “Harper had long been favorably impressed by Australia’s ability to exert outsized influence with the U.S. in particular – and other powers as well – by emphasizing its relations in its own neighborhood, observed Lambert, who added that PM [140] Harper hoped to gain similar benefits for Canada by increased attention to Latin America and the Ca-

Americas strategy. To offer assistance, there has also been a reshuffling of other staffing elements – but no additional personnel resources.

²⁰⁹ Graham, *supra* note 9, p. 105.

²¹⁰ Paul Heinbecker, *Getting Back In The Game : A Foreign Policy Playbook For Canada*, Toronto : Key Porter Books, 2010, p. 197.

ribbean.”²¹¹ Latin America and the Caribbean would also provide something else for the government to talk about, and thus additional foreign policy cover, should things go terribly wrong in war-torn Afghanistan.

It is equally plausible, perhaps more so, to understand Harper’s Americas thrust primarily within the context of investment and trade promotion and diversification – as the string of free trade pacts with various countries would seem to confirm.²¹² While it is true that two-way trade is not huge by any measurement, it is growing rapidly and future projections for growth are encouraging. This is particularly the case when you look at Canada’s mining footprint in Latin America, where hundreds of Canadian companies ply their trade – and where the value of their investment tops \$57 billion.²¹³ And as Yasmine Shamsie and Ricardo Grinspun point out : “Given that many of these companies are based in western Canada, where the Harper government draws its strongest support, it is not a stretch to suggest that it is attending to the interests of this corporate constituency”²¹⁴.

The Harper government, then, at least as its current policy toward Latin America is constituted, is focusing on two different, but clearly linked goals : developing economic opportunities for Canadian companies (both in increased exports to the region and local investment) and providing ideological support for conservative fellow travellers. These goals are linked in the bilateral free trade agreements that Ottawa has made with Mexico, Colombia, Peru, Panama, Chile, Costa Rica, and most recently with Honduras (and ongoing efforts with the Caribbean Community and MERCOSUR countries).

[141]

²¹¹ WikiLeaks, “Viewing cable 09OTTAWA291, Canada and The Americas”, July 11, 2011. Online : www.wikileaks.org.

²¹² See Thomas Walkom, “PM’s interest in Latin America easily explained” *Toronto Star*, July 26, 2007, A10.

²¹³ See Karyn Keenan, “Canadian Mining : Still Unaccountable”, May/June 2010, NACLA Report On The America, p. 30.

²¹⁴ See Yasmine Shamsie and Ricardo Grinspun, “Missed Opportunity : Canada’s Re-engagement with Latin America and the Caribbean”, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 2010, vol. 35, issue 69, p. 186.

In terms of supporting Canadian investors, the two main targets are financial services and, in particular, mining. Canada's controversial role in the mining industries worldwide is clearly well-documented. In mineral-rich Latin America especially, it is extremely important. It is clear that, in his trips to the Americas, Prime Minister Harper was particularly keen to support Canadian investment in mining. According to a recent report, the Canadian mining industry is the largest in the world, worth some 60% of all mining companies currently in operation. By 2004, Canadian companies already made up 34% of the share of the entire Latin American market, and constituted by far the largest mining presence in Latin America.²¹⁵ Moreover, between 1989 and 2001, seven Canadian companies were among the top 20 mineral exploration investors – with \$28.2 billion invested by 2006.²¹⁶ Indeed, by 2010, companies listed on the Canadian Stock Exchange held interests in an astonishing 974 mineral properties in South America.²¹⁷ In Mexico alone, Canadian companies make up 77% of foreign mining interests with an impressive 586 projects.²¹⁸ Given the importance of this huge Canadian investment in mining, it is not surprising that, on his trip to Chile in 2007, Harper visited the Santiago offices of Toronto-based Barrick Gold, the world's largest gold mining company.

Like previous Canadian governments, the main focus of Mr. Harper's trips to the region has been to strengthen commercial ties via enhanced diplomatic relations, although there is also a minor interest in some financial support for security programmes. (Unfortunately, the extremely limited financial support provided to governments in the region, while a useful symbol of Canadian interest, smacks of tokenism). More importantly, a clear objective is to develop ties with [142] several of the countries visited, and especially those where there is a clear ideological affinity, as was the case with both Latin American trips. In announcing his August 2011 six-day visit, he was upbeat

²¹⁵ Daniel Whalen, "Hidden Hegemony : Canadian Mining in Latin America", July 25, 2001. Online : Council on Hemispheric Affairs.org www.coha.org.

²¹⁶ Todd Gordon, "Positioning itself in the Andes : Critical reflections on Canada's relations with Colombia", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 2010, vol. 35 issue 70, p. 57-58.

²¹⁷ Shamsie and Grinspun, *supra* note 19, p. 186.

²¹⁸ Susana González G., "En este gobierno se duplicaron proyectos de firmas extranjeras", *La Jornada* 3, September 19, 2011.

and clear in his analysis : “Our government has focused on expanding and enhancing market access to create jobs, economic growth and opportunities for Canadians. The Americas remain a key region of increasing economic prosperity and entrepreneurialism.” ²¹⁹ The Prime Minister’s analysis is clear, to the point, and accurate – though limited in its reach and impact and not universally popular in the region.

The first stage on the Prime Minister’s trip was Brazil, a logical choice given its solid industrial base and impressive economic growth in recent years. Headed by left-leaning Dilma Rousseff, the country is clearly a future world leader, often identified, along with India and China, as being one of the new international powerhouses. In fact, Brazil’s economy is 25% larger than that of Canada, and is the seventh largest in the world. Significantly, some 400 Canadian companies already work in Brazil and Canadian exports totalled \$2.6 billion in 2010, a 60% increase from the previous year. ²²⁰ Bilateral trade in 2010 was \$5.9 billion, with significant investment : “Brazil was Canada’s eighth largest foreign investor with \$13.5 billion in cumulative investment. Brazil was also the 11th largest recipient of Canadian direct investment abroad, with a total of \$9.7 billion in cumulative interest.” ²²¹ Prime Minister Harper was understandably keen to join forces with this economic giant, which obviously represents tremendous investment and trade opportunities for Canadian businesses going forward.

From all reports, the overarching theme of the time spent by the Prime Minister in discussions was how Canada and [143] Brazil could cooperate in mutually beneficial commercial interests, and to that end, a blue ribbon committee of business leaders from both countries was set up. Of particular interest is the potential for an estimated trillion dollars in infrastructure that will be needed in the next five years as Brazil hosts the FIFA World Cup in 2014 and the 2016 Summer Olympics – particularly since Canada had demonstrated its capabili-

²¹⁹ Office of the Prime Minister of Canada, News Release, “PM announces four-country visit to Latin America”, August 5, 2011. Online : pm.gc.ca.

²²⁰ See the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) report, “Harper arrives in Brazil seeking trade deals” *CBC*, August 7, 2011. Online : www.CBC.ca.

²²¹ Office of the Prime Minister of Canada, News Release, “PM promotes trade with Canadian business leaders in Sao Paulo”, August 9, 2011. Online : pm.gc.ca.

ties in organizing in 2010 the XXI Winter Olympics and X Paralympic Games in Vancouver and Whistler. Political matters were not a significant topic of discussion – not surprising since Dilma Rousseff, a socialist, had been jailed and tortured many years earlier by a right-wing government because of her guerrilla past. Clearly, she and Mr. Harper would have radically different political views, notwithstanding her renowned pragmatism and support for a mixed economy. ²²²

The Colombia leg (and deliberate bypassing of oil-rich Venezuela) of Mr. Harper's trip was far more controversial, given the poor human rights situation in that country. Nevertheless, in recent years, the Prime Minister has invested much of his own credibility in promoting a Free Trade agreement with Bogotá, and this came into force on August 15, 2011. (By contrast, the United States Congress, concerned by the massive human rights abuses there, signed such an agreement only recently, after years of debate). A study of reports on the human rights situation by a number of recognized organizations shows some improvement under the presidency of Juan Manuel Santos – although the situation remains dire indeed, with ongoing abuses by both the security forces and the guerrillas. In a letter of January 20, 2011, to Vice-President Angelino Garzón, José Miguel Vivanco, Americas Director of Human Rights Watch, expressed several concerns about manifest abuses [144] in Colombia, including : a “spike in massacres committed in 2010, which surpassed all annual totals since 2005”, “the ongoing high rates of trade unionist killings and widespread impunity for these crimes”, “the continued killings of human rights defenders and social leaders”, and 38 massacres in 2010 (a 41% increase over the previous year). ²²³ When asked by journalists about this disturbing scenario, Mr. Harper glossed over the reports, clearly disinterested in discussing these (valid) criticisms of the Colombian model.

This (very different) interpretation of conditions in Colombia by Prime Minister Harper was telling. In a press release issued by the

²²² It is worth mentioning that Brazil, as a non-permanent member of the UN Security Council in March 2011, abstained on the vote to authorize “all necessary means” to ensure the protection of civilians in Libya. As a NATO member, Canada was involved in enforcing the no-fly zone in Libya and carried out hundreds of bombing sorties over Libyan territory.

²²³ Letter from Human Rights Watch, January 20, 2011, *Colombia : Letter to Vice-President Angelino Garzón*. [Online](#).

Prime Minister's Office on August 10, 2011, he waxed eloquent about the vast possibilities offered by the Colombian market for Canada, and even sought to give the impression that the Canadian government was working to improve the human rights situation : "Colombia has a burgeoning economy with incredible potential for commercial linkages with Canadian entrepreneurs. Improving trade and expanding market opportunities also helps to build a better future for the next generation. Our Government continues to support efforts to safeguard and promote human rights that make a real difference for children, youth, families and communities." ²²⁴ A less partisan analysis would argue that Mr. Harper was energetically supporting Canadian investment, while aiding a pro-business ideological ally in an area of Latin America dominated by left-wing governments, and deliberately ignoring widespread abuses by government and paramilitary forces. Put simply, for the Prime Minister, ideology and business deals trumped human rights – a common theme in his approach to Latin America.

[145]

The one-day Costa Rica leg of his trip again focused on growing trade and investment. In his meeting with President Laura Chinchilla (like her Colombian counterpart, a social conservative) Mr. Harper again emphasized the need for enhanced trade. Costa Rica is Canada's largest trading partner in Central America with bilateral trade of \$441.8 million in 2009 – including a lopsided \$358.2 million in imports from Costa Rica, according to Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT)'s "Fast Facts on Canada-Costa Rica Commercial Relations". It is also a partner in a bilateral free trade agreement which came into effect in 2002. Several pieces of business were dealt with in the Harper-Chinchilla meetings, including the granting of aid for security improvement, an air transportation agreement (liberalizing air travel), a tax information exchange agreement, and a

²²⁴ Office of the Prime Minister of Canada, News Release, "PM announces coming into force of Free Trade Agreement with Colombia", August 10, 2011. Online : pm.gc.ca. In a similar vein, the Prime Minister sought to further this humanitarian spin : "There are enormous benefits for an important friend and ally that is struggling with deep issues of poverty in this part of the world and has great potential if they get a helping hand and a steadfast friend from a country like ourselves". Quoted in Steven Chase, "PM defends Colombia trade deal" *Globe and Mail*, August 11, 2011, A11.

commitment to reopen the 2002 free trade accord to eliminate tariffs on agricultural and industrial goods. Canada also donated some limited funds for police training and enhanced security measures, but it was clear that the commercial agenda was by far the most important issue discussed. Again, however, it is worth noting that Mr. Harper chose to visit a conservative ally, Costa Rica, a country in the midst of leftist governments in El Salvador, Nicaragua and, to a lesser extent, Guatemala.

The final component of the trip, to troubled Honduras, was by far the most controversial. As in the case of Colombia, Mr. Harper was keen to sign off on a free trade agreement with his counterpart, Porfirio Lobo. He again used the same argument against opponents of the planned accord, noting that they were “‘selfish and short-sighted’ protectionists who would deny Hondurans the gains of commerce.”²²⁵ Canada-Honduras trade is very limited : only \$192 million in 2010, of which \$40.8 [146] million were in Canadian exports), although Canadian mining companies and maquiladora factories that produce clothing are significant employers in the country. There have also been complaints about the labour standards employed by Canadian businesses in Honduras, a topic which Mr. Harper avoided altogether.²²⁶

Harper also tried hard to pass swiftly over the military coup in 2009 (which removed the democratically elected government of Mel Zelaya), the flawed electoral process which brought Lobo to power (a process supported by Canada but avoided by most international electoral observer organizations and agencies), and the dismal human rights record in Honduras since the coup. Instead he emphasized that Canada was the first country to visit the country since it had been allowed back into the OAS in June 2011. Significantly Peter Kent, at that time Minister of State for Foreign Affairs (Americas), did indeed condemn the coup, but failed to aggressively push for the reinstatement of the president, unlike most Latin American and Caribbean nations. This has not gone unnoticed in Latin America : “Simply put,

²²⁵ Quoted in Steven Chase, “Trade deal with Honduras puts Ottawa on defensive over human-rights record” *Globe and Mail*, August 13, 2011, A7.

²²⁶ For a more favourable assessment of the Canada-Honduran trade pact, see Fred Blaser, “Free trade with poor, dangerous Honduras : It’s better than it sounds” *Globe and Mail*, September 22, 2011. [Online](#).

Canada's reaction to this serious breach of constitutional rule seemed more sluggish than the rest of its OAS colleagues, except the United States." ²²⁷

The Prime Minister argued that his approach would bring prosperity to the more than 50% of Hondurans who lived in poverty. He also argued that the Lobo government was not directly responsible for the massive abuses of human rights in the country : "We know there are significant problems of security and human rights in this country but we have no information to suggest these are in any way perpetrated by the government." ²²⁸ This is a specious argument, since while President Lobo is obviously not personally involved in the killing of Zelaya supporters, [147] including the assassination of over a dozen journalists in the last two years. It is inconceivable that he is unaware of the abuses by the military and paramilitary forces. Some further research by the Prime Minister would have shown that the Inter-American Commission on Human Rights, the International Federation of Journalists, Human Rights Watch, Amnesty International, the International Commission of Jurists, and several respected U.S. think tanks and church organizations, have offered evidence to paint a very different picture. Priming the pump for Canadian investors, and supporting ideological allies, again seemed of paramount importance to Mr. Harper, who clearly preferred to ignore evidence of institutionalized violence by the Honduran security forces.

Dissecting Harper's Americas Policy

Canadian foreign policy towards the region under Stephen Harper, already in poor shape, has taken a decided turn to the right, and the Prime Minister is clearly seeking to develop a different, and rather bullish, foreign policy for Canada – and not just in Latin America. ²²⁹

²²⁷ Shamsie and Grinspun, *supra* note 19, p.184.

²²⁸ Quoted in Chase, *supra* note 30.

²²⁹ Hence this quotation from an editorial of the Globe and Mail "Stephen Harper's much-touted Americas strategy has never been clearly articulated. It has never been funded. And, the advisory committee meant to oversee it never actually took up its new role [...] Canada has not demonstrated leaders-

This is part of the new Harper approach to foreign policy, with a radically different “brand” clearly being developed. From the renaming of the armed forces (using the “Royal” prefix for the Navy and Air Force) to his annual trips to the Arctic (to support claims of Canadian sovereignty), from a huge increase in military spending to the costly war in Afghanistan, Harper has unabashedly developed a conservative, more aggressive, and intentionally muscular foreign policy. Foreign Minister and trusted Harper confidant John Baird has even changed his business card, eliminating both the word “Canada” from the standard government design and a reference to the “Lester B. [148] Pearson Building” (as the home of the ministry is universally known), seemingly because of his displeasure with the name of the former Liberal Prime Minister (and Nobel laureate). This studiously developed partisan exercise was visible in an election campaign ad in 2011, in which images were shown of Canadian fighter jets streaking through the sky, as Mr. Harper extolled the virtues of the new Canada that “must be great... by turns a courageous warrior and a compassionate neighbour.” ²³⁰

This is seen most clearly in the policy which he has developed towards the Middle East, where the Prime Minister’s apparently unquestioning support for Israel has been well documented. Speaking to a B’nai Brith audience in 2006, he made this abundantly clear : “Israel, as a fellow democracy that prefers peace – as true democracies always do – can count on Canada’s steadfast friendship, support and encouragement.” ²³¹ In so doing, however, he runs a significant risk, as Sasley and Lensink point out : “Harper should be wary of being more Israeli than Israel.” The secretary-general of Amnesty International, Salil Shetty, referred to this shift in Canadian policy under Harper, noting the “unflinching refusal” to consider criticism of Israel’s human rights abuses, and criticism of Palestinian organizations, concluding : “Glo-

hip or fostered dialogue, and its influence in the region will diminish unless countries perceive ‘more concrete evidence on the ground of Canada’s interest’” *Globe and Mail*, April 4, 2011, A10.

²³⁰ Quoted in Bill Curry, “The end of Gadhafi’s rule ; the beginning of a new tougher Canada” *Globe and Mail*, August 23, 2011, A3.

²³¹ Quoted in Brent Sasley and Neil Lensink, “Harper’s honest mistake at the G8 summit” *Embassy Magazine*, June 15, 2011. [Online](#).

bally, Canada's reputation as a reliable human-rights champion has dropped precipitously." ²³²

To a large extent this one-dimensional, rather simplistic, approach to supporting Israel can also be seen in the manner in which Harper clearly interprets contemporary Latin America. In 2008, for instance, he lavished praise on the former Uribe government in Colombia and emphasized how it stood out as a beacon of hope for free enterprise and individual liberty in a region where left-wing governments ruled : "While many nations are [149] pursuing market reform and democratic development, others [*read Venezuela, Ecuador and Bolivia*] are falling back to economic nationalism and protectionism, to political populism and authoritarianism." ²³³ In a rather simplistic formula, Mr. Harper seemed to be placing Colombia, Costa Rica, Honduras and Mexico as the "good neighbours" (clearly supportive of similar right-wing economic policies to his own), while ignoring others like Venezuela, Ecuador, Bolivia, and of course, Cuba. The previous year he had expressed a similar sentiment : the choice facing Latin Americans "is not simply between unfettered capitalism and Cold War socialism. The Canadian model offers a middle course for countries seeking democratic institutions, free markets, and social equality." ²³⁴ Clearly, "Cold War socialism" has to be avoided at all costs, even when the approach of the governments to which he refers are introducing straightforward measures to improve access to education and healthcare. Unfortunately, the Prime Minister is unable to see the region

²³² Quoted in Campbell Clark, "Amnesty International says Canada has lost its status as human-rights paragon" *Globe and Mail*, April 1, 2011, A6. Shetty noted that this criticism was the result of a combination of several factors, including "a reluctance to sign new UN rights declarations, avoiding accountability for the treatment of detainees in Afghanistan, and a failure to stand up for the rights of Canadians accused abroad, such as Omar Khadr, the Canadian detained in Guantanamo Bay".

²³³ Gordon, *supra* note 21, p. 72.

²³⁴ Quoted in Shamsie and Grinspun, *supra* note 19, p.188. In this seminal article the authors also take Mr. Harper to task, noting : "Setting aside the erroneous depiction of events in the region (the recent election of left-of-centre governments does not constitute a return to 'Cold War socialism'), this statement fails to acknowledge the Harper government's strategic alignment with US hemispheric priorities, making the charting of a so-called 'middle course' difficult to envision", pp. 188-89.

from anything other than a one-dimensional, rather simplistic manner, and this is reflected in his foreign policy thrust toward the region. (From confidential interviews with DFAIT bureaucrats and one senior minister, it is clear that Mr. Harper has almost singlehandedly fashioned this new, muscular foreign policy.)

Mr. Harper seems genuinely unaware of the widespread rejection over a decade ago of the “Washington Consensus”, along with accompanying neoliberal policies, and massive privatization of many formerly state-controlled industries. That approach is dead, discredited, and rejected. Instead, blinkered by his own well-known free market approach, he sincerely believes that the “trickle down” approach of creating wealth for Latin American elites (whose investment and prosperity will [150] apparently lead to benefits for the poor) will then work. It seems clear that the filter of his beliefs, and his well-known control fetish, are doing no favours for Canadian foreign policy.

A microcosm of this ideologically-driven understanding is Ottawa’s approach to Cuba. Harper’s insistence on largely ignoring Cuba, a major player in the Americas, raises serious questions about the efficacy of Canada’s inter-American gambit.²³⁵ Significantly, Canadian-Cuban relations during the Harper years have suffered and now appear to be locked in a diplomatic holding pattern. To an outside observer, it looks as if a neoconservative ideology, supported by lethargy (and some fear of pursuing innovative policies) in the Pearson Building in Ottawa, has taken the place of pragmatism and commonsense. Put simply, official Canadian policy toward Cuba is now curiously mimicking the failed U.S. approach of the former George W. Bush presidency – precisely when the Barack Obama administration is initiating a more moderate and more pragmatic Cuba policy. Mr. Harper’s ideology, in short, appears to have resulted in profound blinkers limiting a more pragmatic policy towards Cuba in particular, and Latin America in general.

One should also remember that Canada has an enviable position in Cuba : two-way trade exceeds \$1.5 billion, almost a million Canadian tourists visit annually, Toronto-based Sherritt International is the lar-

²³⁵ See John M. Kirk and Peter McKenna, “Stephen Harper’s Cuba Policy : From Autonomy to Americanization ?”, *Canadian Foreign Policy*, 2009, vol. 15 issue 1, pp.21-39.

gest single foreign investor in the country, and Ottawa has had a long and storied relationship with the island. Significantly, the only countries in the Western hemisphere not to break diplomatic ties with Cuba in the early 1960s were Canada and Mexico. And, no less important, the Cubans respect us enormously – as is symbolized by the 2 million Cubans who participate annually in the Terry Fox run. Yet the [151] Harper government has consistently ignored that goodwill and neglected the bilateral relationship’s huge potential.

More to the point, if the Harper government does not revitalize our engagement policy with the Cubans, Canada faces the very real prospect of jeopardizing its longstanding bilateral advantages and ceding those to the United States and others – including the Chinese. Havana’s successful medical internationalism in the region (where millions of Latin Americans have been treated at no cost) in particular, as well as the fiercely nationalistic policy of the Cuban revolution, are highly regarded in the region. To be sure, the key to Canada actually opening the door to the wider hemisphere is clearly not through Costa Rica, Colombia or Chile, but by fostering closer relations with Havana. If we fail to cultivate closer ties with the Cubans, Harper’s vaunted “Americas Strategy” is probably doomed to failure – or at least will not live to anything like its full potential. ²³⁶

Mr. Harper also seems unaware of the significant trend, usually referred to as the “Pink Tide”, of several socialist and social democratic governments that have been elected in Latin America since the first electoral victory of Hugo Chávez in 1998. They are now in power in Venezuela, Brazil, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, El Salvador, Peru, Argentina, Paraguay, and Cuba. To put this in a different framework, by 2005 some three quarter of the 350 million people of Latin America were living in countries ruled by left-leaning presidents. With the exception of Brazil (the most powerful economy in all of Latin America, with a population of almost 200 million consumers, tremendous potential for continued growth, and thus a natural target for the Harper strategy of supporting Canadian trade and investment), it is [152] significant that the Prime Minister has not travelled to any of these, instead preferring to travel to those countries in the region

²³⁶ See Peter McKenna, “Harper can’t ignore Cuba”, *Ottawa Citizen*, August 12, 2011, A13.

which, in addition to reflecting his own ideological disposition, also offer solid commercial potential – especially in the lucrative mining sector.

What needs to be borne in mind, however, is that this powerful role in the mining industry in several Latin American countries is also remarkably controversial.²³⁷ Significantly, the request of local communities affected by Barrick Gold's operation in Chile to meet with the Prime Minister and express concern at the Canadian company's practices was denied. Criticisms have also mounted in recent years against the operations in the region of many Canadian mining companies. Goldcorp, for instance, which has mines in Mexico, Guatemala, the Dominican Republic, Brazil, Chile and Argentina, has been singled out as a company where severe infractions have taken place at its mines, "including the destruction of archeological sites, acid mine drainage, water resource depletion in drought-prone areas, polluting water resources with copper and iron, high levels of arsenic and lead in local inhabitants, mercury poisoning, pipeline bursts and disregarding the pleas of locals."²³⁸ To date, the Canadian government under Mr. Harper has widely ignored this well-documented litany of complaints, preferring instead to trust mining companies in the voluntary compliance with industry standards practiced in Canada.

In the case of Honduras, it is worth noting that former President Zelaya, concerned about mining practices (and in particular environmental impact and labour practices), imposed a moratorium on mining in 2008 (a policy likely to be struck down as a result of the recently signed free trade accord between Canada and Honduras). Already [153] about 90% of mining investment is that of Canadian companies there. To be sure, the record is a poor one –as typified by Goldcorp's operation in the Siria Valley, where there are major problems with the local water supply which is polluted with heavy metals such as lead, arsenic and cyanide. A study of the Canadian role in the mining industry in Latin America in general reveals a history which is disturbing indeed, yet it is one which the Harper government refuses to address,

²³⁷ For a critical examination of Canadian mining operations, see Liisa L. North, "Bad Neighbors", *Canadian Dimension*, January/February 2011, vol. 45 issue 1, pp. 19-23 ; and Keenan, *supra* note 18, pp. 29-34.

²³⁸ Whalen, *supra* note 20.

blindly supporting as it does Canadian mining companies throughout the region.

Both the support by Mr. Harper for Canadian mining companies and the bilateral trade agreements themselves also have a significant political role, since they constitute major levels of support for conservative governments in the region, often guilty of flagrant human rights abuses. In this way, there is a clear union of goals included in the Harper approach : support for both Canadian foreign investment and right-wing (and often authoritarian) governments.

Perhaps more significantly, the Americas approach employed by the Harper government, while clearly beneficial to Canadian banks and mining companies, is not overly popular in the region, where there have been dozens of protests against Canadian mining companies throughout Latin America. The Prime Minister has been skillful in presenting criticisms as the simple frustration of people disinterested in enhanced bilateral trade. In doing so, however, he has ignored (again apparently for ideological reasons) the massive human rights abuses in some of the countries with which he has signed free trade accords (such as Colombia and Honduras). ²³⁹ These decisions could, over time, serve to damage Canada's standing in the region.

[154]

“The Latinos don't want the US at the table and they see Canada as an extension of the US”, notes a DFAIT official in the April 15, 2009, cable released by WikiLeaks. He was completely correct, since the Canadian reputation in the region under the Harper government has

²³⁹ It is interesting how trade issues have caused a major change in Mr. Harper's thinking on China and India. Initially cool to developing a relationship with Beijing because of its own poor human rights record, the Prime Minister was not averse to toning down his rhetoric on these abuses once he saw the potential for enhanced commerce. As a result he visited China for the first time in 2009, and again in November 2011. In July, Foreign Affairs Minister John Baird travelled to China to prepare the agenda, calling China a “strategic partner”, a “friend” and an “ally” – terms unthinkable in the early Harper years. Once again commercial possibilities are of paramount importance. In Baird's remarks, it is significant that he mentioned commercial possibilities above all else, but neglected to mention border disputes in the South China Sea and North Korea, imprisoned Canadians, commercial espionage or the supplying of arms to pro-Gadhafi forces in Libya.

been badly affected. The evidence is compelling. Very few Latin American nations, for example, supported Canada's bid for a seat on the UN Security Council in 2010 – a humiliating defeat for Canada as it was beaten handily by Portugal. Ironically one of the few that did – Cuba – remains on the Harper black list, a stunning error of judgment. In addition, the newly-minted Community of Latin American and Caribbean States formed in early 2010 in Mexico made it obvious that two countries were not welcome to their inaugural meetings : Canada and the United States. Alternative organizations, such as the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA) and the Union of South American Nations (UNASUR), also underline a definitive interest for Latin Americans to pursue a more independent approach, while the credibility of the OAS continues to decline.

The fact is that the combination of rapacious Canadian investment (particularly in the mining sector), and Mr. Harper's ideological blinkers are doing Canada a major disservice from a hemispheric standpoint. We are becoming, to use the fitting title of Jack Ogelsby's seminal book of some 35 years ago, nothing more than "Gringos from the Far North," the "Ugly Canadians" who seek profit above all, trample over local populations, ignore massive human rights abuses by the militaries of our political allies, and ignore serious environmental concerns. It is a poor substitute for a thoughtful and progressive Americas policy posture.

[155]

Concluding Remarks

There is little doubt that Canada's future economic, political and security objectives are at stake in the Americas – especially since it is our geographic home and where many of our core foreign policy interests are directly affected. ²⁴⁰ Moreover, Canada has a tremendous opportunity, as a leading member of the OAS, to really "punch above

²⁴⁰ By way of illustration, Canada now has some 68 trade commissioners for Latin America and only 25 for the entire African continent. See Campbell Clark, "Africa sets its eyes on a brighter future, but Canada's vision is as murky as ever" *Globe and Mail*, May 12, 2010, A1.

its weight” in the Americas. And there is no better time to do so as U.S. President Barack Obama, who visited the region in March 2011, moves to position the United States in a more favourable light in the hemisphere. After all, we have many natural advantages that are simply not available to the U.S. (including a lack of historical baggage of intervention and a general perception of having no hidden agenda), and this puts us in an enviable position to capitalize on enhancing our hemispheric linkages. (It is also true that Canada’s enhanced role in the Americas could pay important diplomatic dividends in Washington as well. ²⁴¹) But to do so effectively and prudently, politicians and policy-makers in Ottawa need to craft a much better thought out plan of action or strategy.

Prime Minister Stephen Harper, and most likely any future Prime Minister of Canada, has obviously placed important emphasis on our relations with the Americas. In part, this is because much of the region has embraced democratic pluralism, free market liberalism and exhibited signs of a growing middle class among its 600 million people (many of them young). As his government’s 2009 core statement on the region explained : “The Americas are and will remain a foreign policy priority for Canada. Canadians have much to gain by being involved in the region, and they also have much to contribute.” ²⁴² In fact, as the 2009 document went on [156] to state : “Canada is a country of the Americas. By geography, history and multi-faceted relationships between states, in terms of trade, immigration and cultural and social exchanges, the Americas is a region of strategic, domestic and international interest for Canada.” ²⁴³ To be sure, Canada stands to reap huge benefits from a political/diplomatic, economic, strategic and people-to-people standpoint. But first, we need to properly prepare the terrain. ²⁴⁴

²⁴¹ Former Canadian diplomat, Colin Robertson, makes this same point in his piece, “Embracing The Americas, Starting With Mexico”, May 2011, *Policy Options*, pp. 40-44.

²⁴² DFAIT, *supra* note 2.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ When the new grouping of countries – the so-called Community of Latin American and Caribbean States – met for its February 2010 inaugural gathering in Mexico, only Canada and the United States were not invited to attend. Perhaps it was nothing. But perhaps it was a sign that Canada needs to

As for Harper's overall Americas strategy, particularly in light of his May 2011 majority government victory, more work obviously needs to be done. Clearly, some steps have been taken to strengthen Canada's standing in the region, including visits to the region by the PM and Governor General, senior ministers and deputy ministers, and representatives from civil society. But the centrepiece thus far appears to be the signing of free trade deals and investment pacts with a handful of countries to date, with some still in the works. On the downside, our response to the 2009 Honduran crisis, our frosty relations with countries like Cuba, Venezuela and Bolivia, the imposition of a visa requirement for Mexicans, and a less than vigorous posture within the OAS, all point to an Americas strategy tainted by ideological blindness, overly commercial interests, and overarching Canada-U.S. considerations. In short, Mr. Harper needs to take off his (extremely narrow) ideological blinkers, and adopt a more balanced and pragmatic approach to the region.

Like Mr. Trudeau's early 1970s gambit, the Harper approach lacks sufficient financial resources and staff allocations, the necessary political will and staying power, and a far more nuanced approach to the region. Put another way, the Harper government has tended to create needless divides in the region (such as free traders versus [157] non-free traders, or democrats versus non-democrats), deliberately starting petty diplomatic fires with the Cubans or Venezuelans, and exhibiting a seeming unwillingness to listen to civil society groups throughout the region, and regional specialists who disagree with Mr. Harper's views. Indeed, one can scarcely point to Canada's image, profile and prestige being substantially elevated under the Harper policy thrust. ²⁴⁵ It is hard to argue convincingly that Canada has succeeded in making itself a part of the Americas firmament any more than it has under previous Canadian governments going back to the 1970s.

make its presence more widely felt in the region. See also, Jeff Davis, "Two Years Into the Americas Strategy" *Embassy Magazine*, April 29, 2010, p. 13.

²⁴⁵ The key assumptions underpinning why Canada has moved to embrace the Americas is covered, though in critical tones, in Jean Daudelin, "Foreign policy at the fringe : Canada and Latin America", *International Journal*, 2003, vol. 58, issue 4, pp. 638-39.

Harper, of course, is certainly not the first Prime Minister to over-promise and under-deliver (to say nothing of under-funding, since no new money was allocated to underpin his Americas strategy) when it comes to the Americas, as evidenced by Prime Minister Pierre Trudeau's singling out of Latin America in his only foreign policy review, *Foreign Policy for Canadians*. Brian Mulroney, for his part, crafted a strategy for the region (largely under the tutelage of then-Foreign Affairs Minister Joe Clark), and finally brought Canada to the OAS table as a full-fledged member. Jean Chrétien, though lukewarm about the Americas, did bring his Team Canada concept to the region in search of new trade markets and a counterweight to the United States. But there has been no major breakthrough so as to entrench Canada in this hemisphere for the foreseeable future. Indeed, there has been lots of talk and declaratory policy about enhancing Canada's engagement with the region. But it has mostly been empty rhetoric (often ideologically tinged) and trade-fixated, where deeds have not matched our flowery rhetoric, and where there has been precious little in terms of appreciable follow-through. ²⁴⁶

[158]

In part, Canada needs to get back doing what we do best – that is, by applying middle power diplomacy to the Americas through talking less and listening more, fashioning pragmatic and well-conceived policy ideas, avoiding (ideologically-based) division and finding a consensus or middle ground, and striving to build bridges and unite governments around common themes of interest. Stated differently, the last thing that Canada needs is an Americas policy driven primarily by rigid ideological considerations and trade/investment deals that benefit local élites. Of course, no one is suggesting that any of this is going to be easy, let alone cost-free. But that is the price of studious policy neglect and deficient political will over the decades. Surely it is time, though, to put an end to triumphantly “discovering” the Americas every ten years or so. In a word, Canada must, for reasons of na-

²⁴⁶ This comment is not intended to disparage the work of previous Canadian Foreign Affairs Ministers like Allan MacEachen, Barbara McDougall, Lloyd Axworthy and Bill Graham on hemispheric affairs. The fact remains that they did not make the Americas a top priority deserving of sustained foreign policy attention.

tional interest and community-building, become a permanent fixture in *our* own hemispheric neighbourhood. In the end, an Americas strategy should not just be fine words and breathless intentions cobbled together in a glossy brochure. What really talks is money and political will. Sadly, those are still in short supply where Canada's approach to the Americas is concerned.

[159]

**Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.**

DEUXIÈME PARTIE

**Questions sociales :
Le Sud au Nord,
le Nord au Sud**

[Retour à la table des matières](#)

[160]

[161]

Deuxième partie
Questions sociales :
Le Sud au Nord, le Nord au Sud

6

**“Le Forum social mondial et
le renouveau de la contestation sociale:
de l’alliance Nord-Sud
à la solidarité Sud-Nord.”**

Raphaël Canet

[Retour à la table des matières](#)

Le Forum social mondial (FSM) est né en 2001 d'une collaboration transatlantique entre les mouvements sociaux du Nord et du Sud, principalement de France et du Brésil, afin de construire une autre mondialisation, émancipée du modèle néolibéral hégémonique imposé par les puissances occidentales, comme le G8 et ses relais, notamment le Forum économique mondial de Davos. Il incarnait, et incarne toujours, une nouvelle forme de contestation de cette idéologie dominante. Il se présentait comme l'espace de convergence de toutes les luttes sociales, sporadiques et locales tout d'abord, puis de plus en plus organisées et transnationales, qui n'ont cessé de se développer dès l'imposition plus ou moins brutale des réformes néolibérales dans les pays du Sud, puis du Nord.

Aujourd'hui, le FSM est à un nouveau carrefour. En stimulant les débats sociaux, en favorisant l'émergence de propositions alternatives et en interpellant les gouvernements sur leurs actions et engagements, les [162] mouvements sociaux qui participent aux FSM ont remporté plusieurs batailles et ont profondément modifié la dynamique politique de plusieurs pays, principalement en Amérique latine. Cette efficacité politique est-elle exportable sur d'autres continents ? Comment cette innovation politique qui a émergé d'un contexte socioculturel bien spécifique, peut-elle renforcer les luttes sociales dans les pays du Nord ? Est-il possible d'établir un lien entre les dynamiques sociopolitiques qui ont porté le printemps arabe, le mouvement des Indignés en Europe, le mouvement *Occupy Wall Street* aux États-Unis et la mouvance altermondialiste ? En somme, qu'avons-nous aujourd'hui à apprendre des luttes sociales au Sud et des innovations politiques qui en sont issues pour progresser vers des modèles de société plus justes, plus solidaires et plus durables à l'échelle de la planète ?

Afin de prendre la mesure du lien entre le FSM et, plus largement, de la mouvance altermondialiste et le renouvellement des formes de contestation de l'ordre existant, il est nécessaire de revenir sur la genèse de ce mouvement. Nous proposons une analyse en trois temps qui repose sur notre lecture des trente dernières années de luttes plurielles contre le néolibéralisme. C'est une perspective de recherche activiste, produite de l'intérieur du mouvement et qui entend contribuer à son développement.

L'alliance Nord-Sud (1996-2001)

Les peuples se sont opposés au néolibéralisme dès qu'ils ont pris conscience des conséquences sociales et, finalement, des incidences directes sur leur vie quotidienne que ce modèle économique imposait. Il faut donc chercher les premiers signes de cette contestation [163] sociale dans les pays qui furent les premiers touchés par les réformes néolibérales et qui ne disposaient pas de filets sociaux pour en atténuer temporairement (ou plutôt pour en différer) les conséquences drastiques pour leurs populations. Il s'agit essentiellement des pays du Sud qui ont été soumis dès la fin des années 1970 aux fameux plans d'ajustement structurel (PAS) du Fonds monétaire international

(FMI), imposés comme conditionnalités à de nouveaux prêts devant leur permettre de faire face à leur crise de la dette publique.

Ces premières formes de contestation ont éclaté un peu partout dans le Sud global, en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Elles se manifestaient sous formes d'actions localisées, contextuelles, avec des revendications très précises touchant des secteurs directement menacés par les réformes économiques fondamentales qui étaient imposées. Dans plusieurs cas, il était pratiquement question de survie. Prenons l'exemple du Pérou qui a adopté en 1977 un PAS lui imposant de réduire de 33 % le budget de l'État. Cela s'est notamment traduit par la suppression des aides publiques sur le carburant, les transports et l'alimentation, ce qui a directement conduit à l'explosion des prix, touchant ainsi les populations les plus défavorisées. En 1979, le pays fut en proie aux émeutes et à la grève générale, que le gouvernement réprima en votant la loi martiale et en emprisonnant les chefs syndicaux. La Tunisie est un autre cas intéressant. En 1983, le FMI a recommandé au gouvernement de hausser les prix des céréales afin d'augmenter ses revenus et ainsi rembourser sa dette publique. En décembre de la même année éclatèrent les émeutes du pain. Ce sont les premières émeutes de la faim de la période néolibérale. Elles se soldèrent par plus de 150 morts et la proclamation de l'état d'urgence.

[164]

Ainsi, dès le début des années 1980, les réformes néolibérales s'imposent de manière très brutale dans les pays du Sud, déstructurant des systèmes sociaux déjà fragiles. En Jamaïque, le PAS appliqué de 1981 à 1985 conduit à couper de 40 % les dépenses en éducation et de 33 % celles en santé. En Bolivie, les dépenses de santé chutent de 72 % entre 1980 et 1982, et les salaires réels de 75 % entre 1980 et 1984. Au Brésil, le PAS de 1983 imposant notamment de limiter les subventions agricoles conduit à un recul de 13 % de la production vivrière. Le gouvernement en vient à estimer, en 1985, que les deux tiers de la population de ce pays souffrent de la faim ²⁴⁷. Devant de telles situations, les peuples se soulèvent, protestent, manifestent. Mais le plus souvent, les régimes plutôt autoritaires répriment... jusqu'à la prochaine révolte. Le scénario se reproduit aux quatre coins de

²⁴⁷ Richard Bergeron, *L'anti-développement : le prix du libéralisme*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 131.

ce Sud global soumis et accablé par la crise de la dette. Crise de la dette, plans d'ajustement drastiques, révoltes sociales. On le retrouve aux Philippines, en Zambie, au Kenya, au Sénégal, en Côte d'Ivoire, en Haïti....

Ces événements ont été peu documentés et surtout, le lien entre toutes ces révoltes a été assez peu souvent établi. Au Nord, où on ne se souciait pas vraiment de toutes ces crises, les rapports Nord-Sud étaient souvent occultés par les relations Est-Ouest et l'attention se concentrait surtout sur les tentatives de réformes menées par Gorbatchev en URSS. Ce n'est qu'avec la naissance de la mondialisation néolibérale et l'imposition du marché mondial au début des années 1990 que, paradoxalement, le Nord a redécouvert le Sud. L'insurrection zapatiste au Mexique, le 1^{er} janvier 1994, a causé le premier émoi, d'autant plus surprenant qu'il provenait d'une région du monde où on l'attendait le moins. Des autochtones du Sud-Est mexicain prenaient les armes pour dénoncer le libre-échange et la « barbarie techno-marchande » qui [165] mettaient en péril leurs communautés ²⁴⁸. Pour la première fois, le néolibéralisme était directement dénoncé, une pensée critique synthétique s'élaborait, un besoin de se rassembler prenait forme. Le mouvement zapatiste trouva beaucoup d'écho en France, pays qui allait vivre, en novembre et décembre 1995, son plus vaste mouvement de grève depuis mai 1968. La population se soulevait contre un plan de réforme drastique de la sécurité sociale et des retraites visant à hausser la cote du pays sur les marchés financiers mondiaux. Là encore, le néolibéralisme fut dénoncé, mais cette fois-ci non par la critique des armes, mais plutôt par les armes de la critique. En effet, le mouvement de novembre-décembre 1995 en France a permis de raviver la flamme de l'intellectuel, ce penseur engagé qui sort de sa tour d'ivoire pour mettre son savoir et sa capacité d'analyse au service de la lutte sociale ²⁴⁹. C'est alors que, dans un regard transatlantique, les Français ont par exemple commencé à se demander ce qu'ils pouvaient bien avoir en commun avec les Indiens du Chiapas.

²⁴⁸ Sur ce thème, voir Collectif, *Depuis les montagnes du Sud Est mexicain : Textes relatifs à la guerre indienne au Chiapas*, vol. 2, Paris, L'Insomniaque, 1996, 123 p.

²⁴⁹ Julien Duval et al, *Le « décembre » des intellectuels français*, Paris, Liber-Raisons d'agir, 1998, 124 p.

C'est dans le but de faciliter l'émergence d'une compréhension commune des conséquences sociales du néolibéralisme globalisé et d'articuler les actions de résistance au-delà des espaces nationaux que sont nées les grandes rencontres internationales altermondialistes. La première du genre, sorte d'ancêtre du FSM, fut la Rencontre intercontinentale pour l'humanité et contre le néolibéralisme (la première Rencontre intergalactique), organisée par les Zapatistes au Mexique durant l'été 1996. Il faut voir dans cette première rencontre un réveil à la fois des conceptions et des pratiques internationalistes dans le champ des luttes sociales ²⁵⁰. Commence dès lors à se tisser une alliance entre le Nord et le Sud afin de construire un monde émancipé du néolibéralisme.

[166]

Plusieurs étapes jalonnent cette riche et intense histoire de la convergence transnationale des mouvements d'opposition à la mondialisation néolibérale. Pensons tout d'abord à la lutte contre l'*Accord multilatéral sur les investissements* (AMI) en 1998. Ce traité commercial, visant à consacrer mondialement le droit des investisseurs contre les pouvoirs publics et les populations qu'ils représentent, était négocié en catimini depuis 1995 au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il fut publiquement dénoncé par des organisations de la société civile américaine et canadienne, avec l'aide du périodique français *Le monde diplomatique*, en 1998 ²⁵¹, ce qui a conduit au blocage des négociations puis au retrait du projet.

L'autre événement marquant de la période, véritable onde de choc pour les élites politiques et financières qui n'avaient jusqu'à alors prêté que très peu d'attention à ces mobilisations, fut ce que nous appelons désormais la *bataille de Seattle* ²⁵². Il s'agit des grandes manifes-

²⁵⁰ Sur le phénomène du zapatisme, voir Jérôme Baschet, *L'étincelle zapatiste. Insurrection indienne et résistance planétaire*, Paris, Denoël, 2002, 286 p.

²⁵¹ Lire l'article de Lori Wallach, « Le nouveau manifeste du capitalisme mondial » *Le monde diplomatique*, février 1998, p. 22.

²⁵² Maude Barlow et Tony Clarke, *La bataille de Seattle. Sociétés civiles contre mondialisation marchande*, Paris, Fayard, 2002, 385 p. Il existe aussi désormais un long métrage qui relate, de manière romancée, ces événements : Stuart Townsend, *Bataille à Seattle*, 2008, Metropolitan FilmExport, 1h40min.

tations qui ont entouré la tenue de la Conférence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans l'État de Washington aux États-Unis, en novembre 1999. Cette étape fut importante sous plusieurs aspects. Elle a permis une convergence inédite de différentes organisations de la société civile américaine, notamment les grands syndicats de l'automobile et les environnementalistes, permettant ainsi de dépasser des clivages internes traditionnels souvent démobilisateurs. Seattle fut aussi un laboratoire d'expérimentation de nouvelles pratiques d'action collective (grands déploiements de rue, actions théâtrales, stratégie médiatique, mise en scène, guerre d'image, articulation des actions *inside* et *outside*, etc.). Cette conférence fut enfin l'occasion pour les organisations de la société civile du Nord, spécialisées dans les questions relatives au commerce international et à ses échanges [167] inégaux, d'agir auprès des gouvernements des pays du Sud, afin de leur faire comprendre que leurs intérêts n'étaient pas toujours garantis dans ce genre d'accord, bien au contraire. Ce lent travail d'information et de conscientisation portera ses fruits en conduisant au blocage des négociations du cycle de Doha suite aux Conférences de l'OMC tenue à Cancún, en 2003, à et Hong Kong à 2005 ²⁵³.

Une autre illustration très marquante de cette alliance Nord-Sud, déployée à l'échelle des Amériques cette fois-ci, fut la campagne contre la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et la création de l'Alliance sociale continentale (ASC). Le projet de créer une vaste zone de libre-échange qui s'étendrait du « Labrador à la Terre de feu » a été lancé par l'administration Clinton dès 1994, à Miami. Le projet fut négocié par étape, au cours de ce qui était appelé les sommets des Amériques, réunissant 34 chefs d'État, soit tous les pays du continent à l'exception de Cuba. Le projet consistait essentiellement en l'élargissement de l'Accord de libre-échange Nord-Américain (ALENA), l'accord économique régissant les relations entre les États-Unis,

²⁵³ Sur ce point, voir Raphaël Canet et René Audet, « La société civile à l'OMC : vers une gouvernance plus équitable ? » *Autrepart*, 2005, vol. 35, n° 36, pp.161-76 René Audet, Raphaël Canet et Jules Duchastel, « Le dragon à plusieurs têtes : stratégies de la société civile à l'OMC » dans Raphaël Canet et Jules Duchastel, dir, *Crise de l'État, revanche des sociétés*, Montréal, Éditions Athéna, 2006, pp. 331-59.

le Canada et le Mexique à l'ensemble des Amériques ²⁵⁴. Très vite, les mouvements sociaux des Amériques, du Nord au Sud, se sont organisés pour faire face à l'initiative. Dès 1997, ils se sont regroupés dans une large coalition, l'ASC, qui avait pour fonction de permettre l'articulation d'actions communes, de campagnes de mobilisation à l'échelle du continent et surtout, de faciliter l'organisation des sommets des peuples qui se tiendraient en parallèle des sommets des chefs d'État où se négociaient les termes de l'accord. Le premier Sommet des peuples a été organisé au Chili, en 1998, et le second à Québec, en avril 2001. Le Sommet de Québec a constitué une étape importante dans la consolidation de la mouvance altermondialiste dans [168] l'hémisphère Nord. Il a rassemblé près de 40 000 manifestants dans une ville transformée en citadelle assiégée. C'est ici que, pour la première fois, des barrières de sécurité ont été employées à grande échelle afin de compartimenter la ville et de faire le vide autour de l'hôtel où se rencontraient les chefs d'État. Cette pratique de ségrégation urbaine deviendra par la suite monnaie courante, incarnant ainsi symboliquement la fracture grandissante entre les élites politiques et les populations qu'ils sont censés représenter. Québec 2001 fut l'occasion pour les mouvements sociaux de démontrer leur capacité de mobilisation, et surtout d'exprimer à la face du monde que la mondialisation néolibérale et ses projets économiques libre-échangistes ne faisaient consensus ni au Nord, ni au Sud.

En somme, depuis 1996, nous assistons à l'émergence d'une sorte d'Internationale de la contestation qui profite de chaque réunion au sommet des instances de la mondialisation néolibérale (OMC, FMI, Banque mondiale, ZLEA, G8, Davos...) pour manifester sa dissidence sous la forme de démonstrations de rue sans cesse plus importantes ²⁵⁵. La plus massive de toutes sera la manifestation contre le G8, de juillet 2007, à Gênes en Italie. Près de 300 000 personnes prendront part aux différentes actions qui seront alors menées pour dénoncer la fracture du monde entre une poignée de pays qui s'arrogent le droit de

²⁵⁴ Christian Deblock et Dorval Brunelle, « De l'ALE à la ZLEA : régionalisme et sécurité économiques dans les Amériques » *Études internationales*, 1997, vol. 28, n° 2, pp. 313-44.

²⁵⁵ Pour une chronique de ces années de mobilisation (1999-2001), voir Naomi Klein, *Journal d'une combattante : nouvelles du front de la mondialisation*, Paris, Actes Sud, coll. Babel, 2005, 223 p.

dominer les autres et les peuples du monde entier. Nous touchons là à l'apogée des mobilisations visant à faire entrave à la marche inexorable vers l'imposition d'un marché mondial libéralisé. Gênes, ce fut aussi le premier mort altermondialiste au Nord, Carlo Giuliani, tombé sous les balles de la police italienne. Gênes clôt ainsi un cycle, celui des mobilisations de masse au Nord, là où se concentrent les centres de pouvoir, en solidarité avec des mouvements du [169] Sud, pour bâtir tous ensemble un monde différent. Ces vastes mobilisations ont permis une certaine inflexion de la mondialisation. Dès lors, il ne sera plus possible de négocier des accords commerciaux et financiers en catimini ou d'imposer des accords de libre-échange sans débat public. L'esprit critique s'est développé et demande à présent des comptes. Mais face à cette bouffée d'espoir et d'expression citoyenne, le pouvoir ébranlé a fait le choix de la répression. Québec et Gênes sont de tristes illustrations de cette surenchère de la violence. Plutôt que le dialogue et l'ouverture, les gouvernements ont choisi la ligne dure. Combien de temps les mouvements sociaux pourront-ils continuer à demeurer le grain de sable dans l'engrenage de la mondialisation néolibérale sans se faire broyer ?

La grande bifurcation : la peur au Nord et l'espoir au Sud (2001-2008)

Le 11 septembre 2001 va constituer une formidable opportunité pour des gouvernements sur la défensive, ayant perdu la bataille de l'opinion publique et qui font face à des mouvements sociaux de plus en plus structurés et articulés. La lutte contre le terrorisme va leur permettre de balayer toutes les considérations portant sur les conséquences sociales de la mondialisation. Nous assistons alors à la grande bifurcation. Alors que la peur s'installe au Nord, porteuse de démobilisation et de repli sur soi, au Sud, au contraire, l'espoir poursuit son chemin et débouche sur de nouveaux projets de société, audacieux et volontaires.

En effet, la guerre au terrorisme menée par le gouvernement américain et ses alliés en Afghanistan, puis en Irak, au lendemain des attentats du World Trade [170] Center, va créer un climat de peur où

l'obsession sécuritaire va peu à peu occulter toute dimension critique. Certes, les mouvements sociaux vont tenter de s'organiser pour dénoncer ce retour à une forme d'impérialisme, mais la mobilisation ne suivra pas. Notons toutefois que, dans ce marasme, les immenses marches de février 2003 contre la guerre en Irak semblent s'inscrire en faux contre notre argument. En effet, les 15 millions de personnes qui sont descendues dans les rues de plus de 600 villes du monde le même jour, le 15 février 2003, ont produit la première véritable manifestation mondiale. Mais la guerre a pourtant eu lieu et l'effet fut dévastateur. Si une démonstration mondiale aussi massive n'a pas pu faire reculer l'administration Bush fils, malgré le caractère très partial et non fondé de son argumentation sur les supposées armes de destruction massives ²⁵⁶, alors nombre de gens se sont demandés à quoi bon se mobiliser.

Cette même tendance au cynisme et à la résignation se retrouve dans des parcours nationaux. Pensons, en Europe et en France, à la campagne de 2005 sur la constitution européenne. Le « non » français au référendum sur la constitution européenne, alors que pratiquement l'ensemble de la classe politique et médiatique était partisan du « oui », aurait pu susciter un fort mouvement d'adhésion aux idées alternatives. Ce ne fut malheureusement pas le cas et très vite cet élan citoyen contre une Europe jugée trop libérale et pas assez sociale, porteur d'un projet de société différent à construire, s'est brisé devant la violence déchainée des banlieues qui, à l'automne 2005, se sont une fois de plus embrasées ²⁵⁷. Là encore, la violence aveugle et gratuite, la peur et la répression ont balayé le débat d'idée et la construction en commun d'un véritable projet de société. Plutôt que de s'interroger sur les causes de ce malaise [171] français, les pouvoirs publics ont une fois de plus stigmatisé ses conséquences.

Comme l'affirme très justement Edgar Morin, « la répression peut combattre les symptômes, mais elle ne saurait combattre les causes, et elle peut surtout les entretenir » ²⁵⁸. Cela vaut pour le terrorisme in-

²⁵⁶ Jocelyn Coulon, *L'agression : les États-Unis, l'Irak et le monde*, Montréal, Éditions Athéna, 2004, 274 p.

²⁵⁷ Gérard Mauger, *L'émeute de novembre 2005 : une révolte protopolitique*, Broissieux, éditions du Croquant, 2006, 160 p.

²⁵⁸ Edgar Morin, « Au-delà de la globalisation et du développement, société-monde ou empire-monde ? » *Revue du MAUSS*, 2002, vol. 20 n° 2, p. 47.

ternational comme pour les violences urbaines. Trop souvent, la peur légitime la répression étatique et agit comme un anesthésiant pour la pensée critique.

Un tel climat a favorisé, en Europe et en Amérique du Nord, une montée de ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le néoconservatisme ²⁵⁹. Ce concept entend traduire un certain glissement dans l'idéologie et le discours des classes dominantes. L'impératif de libéralisation des marchés et d'approfondissement sans cesse plus poussé du commerce mondial au nom de l'idéal de la liberté d'entreprendre et des effets vertueux de la richesse tend à s'effacer devant l'obsession sécuritaire, le contrôle des risques devenus multiples et la défense de valeurs jugées menacées. Le discours de la sécurité s'impose sur celui de la liberté. Nous ne sommes plus dans une dynamique de dépassement des frontières et de construction d'une « mondialisation heureuse » (le commerce mondial va conduire à la paix sur terre), mais bien dans une logique de renforcement des contrôles aux frontières (bien plus en ce qui concerne les humains que les marchandises cependant), et d'une vision du monde fragmentée, en proie au choc des cultures, voire des civilisations ²⁶⁰. Cela ne veut pas dire que les élites se détournent de la logique libre-échangiste portée par la mondialisation néolibérale. Bien au contraire, ils continuent à pousser pour une libéralisation du commerce mondial. Cependant, ils mettent en place, en parallèle, des politiques axées sur le contrôle des migrants, le renforcement des normes de sécurité, l'augmentation des [172] dépenses militaires qui sont justifiées par un discours moralisateur et profondément idéologique n'hésitant pas à s'appuyer sur des soubassements religieux et à jouer sur les divisions sociales. La tendance est clairement perceptible aux États-Unis et au Canada, mais aussi en Europe.

Cette montée du néoconservatisme au Nord accentue encore davantage la fracture entre les gouvernements et leurs populations, et

²⁵⁹ Le terme n'est cependant pas nouveau, il parcourt la pensée politique américaine depuis le milieu des années 1960 pour qualifier un courant de pensée structuré autour du rejet d'une certaine forme de modernité héritée de l'État-providence. Voir Lizette Jalbert et Laurent Lepage, dir., *Néo-conservatisme et restructuration de l'État. Canada - États-Unis - Angleterre*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1986, 274 p.

²⁶⁰ Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997, 545p.

coïncide avec une certaine volonté politique de contrôler davantage les organisations de la société civile et les mouvements sociaux contestataires à l'intérieur même de leur territoire. On le constate au Canada depuis l'arrivée au pouvoir du parti conservateur de Stephen Harper, en 2006, et encore davantage depuis l'obtention d'un mandat majoritaire lors des élections de mars 2011. De nombreuses organisations de la société civile (organisations de femmes, organisations de coopération internationales, etc.) ont vu leur financement public largement amputé, voire annulé, lorsque celles-ci n'allaient pas dans le sens des orientations idéologiques du gouvernement. Les dépenses faramineuses mises au compte de la sécurité (près d'un milliard de dollars) durant la tenue du Sommet du G20 à Toronto, en juin 2010, et surtout la vague d'arrestation massive (autour de mille personnes) qui a suivi, une première dans l'histoire du pays, témoignent aussi de cette radicalisation du gouvernement canadien, qui se prolonge sous bien d'autres aspects ²⁶¹.

La tendance est inverse dans les pays du Sud, notamment en Amérique latine. La création du FSM, puis la vague de gouvernements dits progressistes qui ont pris le pouvoir dans de nombreux pays de la région, contrastent fortement avec le complexe obsidional qui semble avoir [173] frappé les pays du Nord. Attardons-nous un peu sur ces différents éléments.

Invention du Sud (son berceau est brésilien ²⁶²), le FSM a émergé comme une innovation dans les formes de mobilisations sociopolitiques, notamment en mettant de l'avant une vision horizontale des rapports de pouvoir et une conception positive de la diversité des mouvements ²⁶³. Il rompt ainsi avec la logique verticale et hiérarchisante plus traditionnelle impliquant la définition d'une ligne d'action commune portée par une avant-garde sur laquelle devraient s'aligner les

²⁶¹ Pour prolonger l'analyse critique, voir Christian Nadeau, *Contre Harper : bref traité philosophique sur la révolution conservatrice*, Montréal, éditions du Boréal, 2010, 166 p.

²⁶² Chico Withaker, *Changer le monde : nouveau mode d'emploi*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2006, 255 p. et Bernard Cassen, *Tout a commencé à Porto Alegre*, Paris, Mille et une nuits, 2003, 220 p.

²⁶³ Raphaël Canet, « L'intelligence en essaim. Stratégie d'internationalisation des forums sociaux et régionalisation de la contestation mondiale » *Culture et conflits*, 2008, vol. 70 n° 2, pp. 33-56.

stratégies d'action des différents mouvements sociaux ²⁶⁴. Plutôt que de créer un nouvel acteur social surplombant et incarnant la contestation mondiale, le FSM a ouvert un espace de dialogue et de convergence des multiples acteurs sociaux globaux, régionaux et locaux déjà en lutte pour la construction de l'Autre monde.

La formule fut gagnante. Le FSM a très vite attiré des milliers de participants et d'organisations. Il faut dire que son apparition, en 2001, s'inscrivait dans la continuité d'une série de manifestations massives et médiatisées organisées au Nord (Seattle, Québec et Gênes) afin d'enrayer le processus de construction d'un marché mondial libre et peu soucieux des conséquences sociales et environnementales de son extension et de son approfondissement. Les circonstances étaient propices et le FSM s'est vite imposé comme un rendez-vous militant incontournable. Il répondait au besoin de créer un espace d'échange au niveau global entre toutes les forces engagées dans la lutte contre la mondialisation néolibérale afin de partager les visions et les analyses, de faire converger les stratégies et surtout de sortir les mouvements de leur routine afin de dépasser la compartimentation des luttes (rassembler les syndicats [174] d'un côté et les environnementalistes de l'autre, les féministes d'un bord et les jeunes ailleurs, etc.). Le FSM est ainsi devenu à la fois le symbole et le lieu de rassemblements périodiques de tous les mouvements sociaux, organisations, associations diverses et simples citoyens qui se réunissaient autour du slogan « Un autre monde est possible », et que l'on regroupe aujourd'hui sous l'appellation de mouvance altermondialiste ²⁶⁵.

²⁶⁴ Raphaël Canet, « Altermondialistes de tous les pays, unissez-vous ! Le Forum social mondial et le projet contre-hégémonique » *Nouveaux Cahiers du socialisme*, 2010, n° 3, pp. 216-28.

²⁶⁵ Pour bien comprendre la logique des forums sociaux et la dynamique de l'altermondialisme, voir Pierre Beaudet, Raphaël Canet et Marie-Josée Massicotte, *L'altermondialisme Forums sociaux, résistances et nouvelle culture politique*, Montréal, Écosociété, 2010, 478 p.

L'essor des forums sociaux en Amérique latine s'est accompagné d'un virage à gauche de la plupart des pays de la région ²⁶⁶. On pense bien sûr à l'élection de Lula au Brésil (2002), d'Evo Morales en Bolivie (2005) ou encore de Rafael Correa en Équateur (2006). Mais il y avait aussi eu Chavez au Venezuela (1998), qui a radicalisé son orientation suite à la tentative de coup d'État le visant, en 2002, pour miser désormais sur la révolution bolivarienne, Ricardo Lagos (2000), puis Michelle Bachelet (2006), au Chili, Nestor Kirchner (2003), puis Cristina Fernandez (2007), en Argentine, Tabaré Vazquez (2004), puis José Mujica (2009), en Uruguay, Daniel Ortega (2006), au Nicaragua, Fernando Lugo (2008), au Paraguay, Mauricio Funes (2009), au Salvador et, récemment, Ollanta Humala (2011), au Pérou. Comment interpréter cette évolution du continent latino-américain à contre-courant de la logique néolibérale qui s'impose partout dans le monde ? Pourquoi l'Amérique latine est-elle aujourd'hui porteuse d'espoir ?

Si l'on suit l'analyse de Negri et Cocco ²⁶⁷, le modèle néolibéral qui s'est imposé en Amérique latine dans les années 1980-90 est venu réaffirmer l'interdépendance entre le centre et la périphérie. Le problème de ce modèle, c'est qu'il n'a pas su innover sur le terrain productif et qu'il a échoué dans sa tentative d'imposer le marché comme espace de mobilisation sociale. [175] Cependant, paradoxalement, le néolibéralisme a eu des effets positifs en Amérique latine. Les politiques néolibérales ont, en quelque sorte, précipité la rupture avec l'État autoritaire national-développementaliste et l'oligarchie corporatiste. En créant une nouvelle dépendance, le néolibéralisme a ouvert de nouveaux espaces pour la participation populaire et il a finalement stimulé l'innovation productive des forces sociales. L'Argentine, au lendemain de la crise de 2001, fut un terreau très fertile de créativité sociale (Piqueteros, usines récupérées, assemblées de quartier, etc.).

²⁶⁶ Centre tricontinental, « Mouvements et pouvoir de gauche en Amérique latine » *Alternatives Sud*, 2005, vol. 12 n° 2 ; Observatoire des changements en Amérique latine/Institut des hautes études de l'Amérique latine, *Amérique latine : une Amérique latine toujours plus diverse*, Paris, La Documentation française, 2010, 206 p.

²⁶⁷ Antonio Negri et Giuseppe Cocco, *GlobAL Luttés et biopouvoir à l'heure de la mondialisation : le cas exemplaire de l'Amérique latine*, Paris, éditions Amsterdam, 2007, 217 p.

De la même manière, le Brésil de Cardoso a pavé la voie au Brésil de Lula. Le même phénomène s'est produit entre Menem et Kirchner en Argentine et il s'en est fallu de peu pour que le scénario ne se reproduise aussi au Mexique, entre Fox et Obrador ²⁶⁸.

Les victoires de la gauche en Amérique latine ont permis l'affirmation de nouvelles politiques, et ce, à deux niveaux. À l'intérieur des territoires nationaux tout d'abord s'est affirmée une nouvelle dynamique démocratique reposant sur le rapprochement entre les gouvernements et les mouvements sociaux. Ces derniers sont conçus comme une source féconde d'innovation institutionnelle et politique, et même la source première. Ils doivent être conviés au processus de réinvention de la démocratie afin de la tirer de l'impasse dans laquelle elle se trouve actuellement, engluée dans une forme représentative résultant du triomphe de l'individualisme démocratique. À l'échelle continentale ensuite se sont mis en place des instruments autonomes de coopération permettant la construction d'une forme d'interdépendance solidaire entre les différents États de la région (Union des nations sud-américaines, Banque du Sud et TéléSur, par exemple).

[176]

Ainsi, cette nouvelle génération de leaders progressistes en Amérique latine a redonné un contenu au projet de société (n'hésitant d'ailleurs pas pour cela à réécrire la constitution du pays comme ce fut le cas en Équateur, en Bolivie et au Venezuela), en travaillant avec les mouvements sociaux au niveau local, national et régional, et surtout en étant à l'écoute de leurs revendications. En ce sens, ils n'ont pas reproduit l'échec de la social-démocratie en Europe et en Amérique du Nord qui, dans les années 1980 et 1990, avait succombé aux sirènes de la pensée unique néolibérale, semant le désarroi chez ses partisans ²⁶⁹.

²⁶⁸ Raphaël Canet, « Le peuple contre la nation. Mobilisations sociales et démocratie au Mexique » *Chronique des Amériques*, janvier 2007, n° 2. En ligne : www.ieim.uqam.ca.

²⁶⁹ Voir tout le débat entourant la « troisième voie », théorisée par Anthony Giddens (*La Troisième voie : Le renouveau de la social-démocratie*, Paris, Seuil, 2002, 266 p.) et qui a inspiré de nombreux gouvernements se proclamant de gauche, des travaillistes britanniques aux socialistes français, en

Avec l'apparition du FSM il y a maintenant plus de 10 ans, les mouvements sociaux et organisations de la société civile mondiale ont voulu passer du stade de l'opposition au modèle dominant à celui de la proposition et de la construction de modèles alternatifs. Le projet s'est concrétisé en Amérique latine, comme nous venons de le voir, dans un partenariat fécond entre des gouvernements progressistes et des mouvements sociaux innovants. Par contre, en Amérique du Nord et en Europe, la tendance fut inverse. Les gouvernements se sont radicalisés dans une posture néoconservatrice, en confrontant les mouvements sociaux, en s'isolant de la population et en justifiant le statu quo par un discours sécuritaire.

La nécessaire solidarité Sud-Nord (2008-2011)

Depuis 2001, le FSM a parcouru le monde majoritaire (Sud global), quittant son berceau latino-américain pour l'Asie et l'Afrique, ce qui lui a permis de nouer de multiples formes de solidarité Sud-Sud qui se sont matérialisées dans de nombreux projets locaux et campagnes internationales. Cela a aussi permis à la [177] mouvance altermondialiste de prendre conscience du caractère à la fois systémique et polymorphe de la mondialisation et des défis humains, sociaux et environnementaux qu'elle pose. L'année 2008 fut à cet égard un moment clé. L'éclatement simultanée des crises financière, économique et alimentaire, sur fond de crise environnementale, énergétique et sécuritaire, a permis de tisser des liens entre ces différents phénomènes et de comprendre qu'ils n'étaient en fait que les conséquences interreliées d'une crise plus profonde et plus globale. Comme nous le font remarquer les peuples autochtones des Amériques, nous vivons une profonde crise de civilisation, la nôtre, industrielle et productiviste, individualiste et consommatrice²⁷⁰. Nous sommes aujourd'hui confrontés à l'impasse d'un modèle de développement fondé sur

passant par les sociaux-démocrates allemands. Pour une introduction riche et incisive à ce débat, voir Philippe Marlière, « La social-démocratie telle qu'elle est », *Contretemps*, mai 2009. En ligne : www.contretemps.eu.

²⁷⁰ Lire l'*Appel des peuples indigènes face à la crise de civilisation*, Forum social mondial, 1^{er} février 2009, Brésil. [En ligne](#).

l'exploitation à outrance des ressources naturelles et humaines ²⁷¹. Nous en sommes là car nous avons collectivement abdiqué face à une oligarchie toute puissante qui s'est accaparée nos institutions politiques pour nous imposer sa conception du monde et transformer la société en conséquence ²⁷².

Susan George nous décrit très bien comment le monde de la finance a entièrement refaçoné nos sociétés en fonction de ses intérêts, notamment en s'attaquant aux fondements de l'État-providence ²⁷³. Observant l'évolution de la fiscalité aux États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale, Susan George note que le modèle de répartition a été profondément remanié. Alors que dans les années 1950 la tranche la plus élevée des revenus était taxée à 90 %, elle ne l'était plus, en 2009, qu'à 35 %. Non seulement les riches paient de moins en moins d'impôts, mais ils peuvent aussi, avec la libération du capital que suppose la mondialisation, investir où les salaires sont bas et les droits économiques et sociaux inexistantes. Nous assistons ainsi à la désindustrialisation [178] des nations jadis considérées comme développées, mais aussi à un processus plus insidieux selon lequel la valeur ajoutée de l'activité économique est de plus accaparée par les propriétaires du capital au détriment du monde du travail. Nous voilà ainsi plongés dans un cercle vicieux où la machine productiviste alimentée par l'activité asiatique s'emballe, inondant les marchés européen et nord-américain de produits qui doivent être consommés par des populations qui ne peuvent que recourir à l'endettement pour soutenir un tel niveau de vie, car les salaires y stagnent et le chômage y progresse. Pour éviter la crise de surproduction et rentabiliser ses investissements, l'oligarchie financière favorise l'endettement des ménages,

²⁷¹ Sur ce thème, il faut lire les riches réflexions issues du mouvement pour la décroissance, notamment Serge Latouche, *Le pari de la décroissance*, Paris, Fayard, 2006, 320p. ; Paul Ariès, *Désobéir et grandir : vers une société de décroissance*, Montréal, Écosociété, 2009, 211 p. Pour une approche percutante et moins spécialisée de la problématique, consulter les livres d'Hervé Kempf, notamment *Comment les riches détruisent la planète*, Paris, Seuil, 2007, 147 p. ; *Pour sauver la planète, sortez du capitalisme*, Paris, Seuil, 2009, 168 p.

²⁷² Jean Ziegler, *Les nouveaux maîtres du monde*, Paris, Fayard, 2002, 360p. Plus récemment Hervé Kempf, *L'oligarchie ça suffit, vive la démocratie*, Paris, Seuil, 2011, 192 p.

²⁷³ Susan George, *Leurs crises, nos solutions*, Paris, Albin Michel, 2010, 368 p.

mais aussi des États. C'est cette fuite en avant morbide, stimulée par la libéralisation du secteur financier et ses innovations délirantes – les titrisations en tous genres –, qui a conduit à la crise des *subprimes* sur le marché immobilier américain en 2008, et qui se prolonge aujourd'hui dans la crise de la dette des pays Européens et des États-Unis ²⁷⁴.

Cette montée en puissance du monde de la finance a conduit à une concentration de la richesse qui a pour conséquence directe un approfondissement des inégalités et de la pauvreté. Les chiffres cités par Susan George parlent d'eux-mêmes : « Parmi les habitants adultes de la planète, les 10 % les plus riches possèdent 85 % du patrimoine mondial des ménages et, parmi eux les 2 % les plus riches en captent plus de la moitié. La moitié la plus pauvre de la population mondiale en dispose d'à peine 1 % » ²⁷⁵. Et la tendance ne va pas en s'améliorant car l'auteure démontre que depuis le début de l'emprise du régime néolibéral sur les pays dominants (aux États-Unis et en Europe), il y a maintenant plus de 30 ans, les plus nantis ne cessent de concentrer la richesse : « Quand Ronald Reagan a été élu président en 1980, le 1 % [179] supérieur des Américains recevait 9 % du revenu [national]. Trente ans plus tard, il en reçoit 22 % » ²⁷⁶. Ainsi, l'étude annuelle de Merrill Lynch/Cap Gemini nous révèle qu'il y avait en 2007 près de 10 millions de personnes sur notre planète qui détenaient chacune au moins un million de dollars d'actifs liquides. Tous ensemble, ces nouveaux princes de la terre monopolisent 40 000 milliards de dollars (G\$) en liquide, soit trois fois le PIB des États-Unis, six fois celui de la Chine. Autre fait intéressant, la moitié de ces super-riches se situent désormais dans les nouveaux pays dits « émergents ».

Cette concentration de la richesse engendre logiquement un approfondissement de l'écart des revenus. Là encore, les chiffres sont éloquentes : « Dans les États-Unis des années 1960, l'écart salarial entre le PDG et le travailleur moyen d'une grande entreprise atteignait 60 à 70

²⁷⁴ Paul Jorion, *La crise : Des subprimes au séisme financier planétaire*, Paris, Fayard, 2008, 343 p. Voir aussi le documentaire très bien construit et pédagogique pour comprendre la crise de l'intérieur de Charles H. Ferguson, *Inside Job*, 2010, Sony Picture Classics, 108 min.

²⁷⁵ George, *supra* note 28, p. 113.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 115.

contre 1 [...]. Aujourd'hui, l'écart est de 450 à 500 contre 1 » ²⁷⁷. Alors que les riches sont de plus en plus riches et paient de moins en moins d'impôt, les classes moyennes disparaissent et le chômage structurel s'installe dans les économies dites développées. Il touchait en 2009 près de 50 millions de personnes dans l'Union européenne (UE), soit une augmentation de 60 % en deux ans, et continue de progresser... En somme, ce que démontre clairement Susan George, c'est que cette élite a fait le choix de l'enrichissement à outrance au détriment du bien-être de ses propres concitoyens, en masquant son pur égoïsme derrière la sacro-sainte liberté individuelle de prospérer. La solidarité nationale, notamment par le biais d'une fiscalité redistributive, a été sacrifiée sur l'autel de la cupidité de l'oligarchie.

Ironiquement, maintenant que les pays du Nord sont aux prises avec une très grave crise de leur dette publique, nos élites embouchent à nouveaux les trompettes de la [180] solidarité et du sursaut national pour appeler le petit peuple à se serrer la ceinture et accepter des plans drastiques d'austérité qui vont balayer près d'un demi-siècle d'acquis sociaux en terme de qualité de vie et d'humanisation du travail. L'argument de la lutte au déficit légitime aujourd'hui toutes les régressions sociales. Nous n'avons pas d'autre choix que de remplir les caisses vides de nos gouvernements. Il en va de notre devoir de citoyen. Pourtant, nous n'avons pas été consultés quand, au plus fort de la crise, en 2008, nos mêmes gouvernements, ont déboursé 14 000 G\$ (soit le quart du PIB mondial) pour sauver les institutions financières ²⁷⁸.

Nous sommes donc loin de la « mondialisation heureuse » louangée par les chantres du néolibéralisme dans les années 1990. Et le tableau s'assombrit encore lorsque l'on aborde la crise des ressources (dans l'alimentation et sur la question de l'eau). Car si au Nord les gens craignent pour leur emploi et leur bien-être, dans les pays du Sud, ils craignent carrément pour leur survie. Si 2008 fut assurément l'année de la crise économique et financière, elle fut aussi celle de la crise alimentaire durant laquelle plus d'un milliard de personnes ont

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 137.

²⁷⁸ Ce chiffre outrancier, cité par Susan George dans son livre, est tiré d'une étude menée par deux économistes de la banque d'Angleterre.

souffert de la faim dans le monde, déclenchant des émeutes dans plus de trente pays.

Ce climat de crise renforce donc le cycle de la contestation sociale, mais aussi celui de la répression. L'augmentation actuelle des budgets consacrés à la défense dans la plupart des pays n'est pas pour nous rassurer. Au niveau global c'est 1 500 G\$ qui sont dédiés chaque année aux armées et les États-Unis, première puissance militaire mondiale, consacrent 5 % de son PIB à la défense, soit 636 G\$ pour l'année 2010. Outre cette nouvelle course aux armements, Susan George identifie quatre sources des conflits à venir. Tout d'abord, [181] l'accroissement des inégalités qui, au niveau mondial, exacerbe le ressentiment et crée un climat de violence latente qui n'attend qu'un prétexte pour exploser. Pensons aux révoltes arabes, bien-sûr, mais aussi aux émeutes urbaines dans les banlieues françaises et, depuis peu, en Angleterre. Ensuite, les pressions que vont exercer les réfugiés climatiques, qui sont estimés par l'Organisation des Nations Unies à environ 200 à 250 millions à l'horizon 2050. Il va bien falloir accueillir quelque part les victimes des sécheresses, inondations et autres aléas dûs aux dérèglements du climat que notre système économique génère. Il n'y a qu'à se remémorer les dernières inondations au Pakistan, ou encore la vague de sécheresse qui plonge dans la famine des millions de personnes dans la Corne de l'Afrique. Face à cette reconfiguration de la problématique migratoire, l'attitude adoptée par l'UE constitue une autre source des conflits à venir. Plutôt que de travailler sur les causes économiques et environnementales des migrations, l'Europe, tout comme l'Amérique du Nord d'ailleurs, se replie dans une obsession sécuritaire et construit une Europe forteresse. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à observer le budget de l'Agence de l'Union européenne chargée d'en surveiller les frontières, nommée l'agence Frontex qui a été multiplié par 13 ces cinq dernières années. Finalement, la dernière source de conflit, qui est reliée à toutes les autres, ce sont les politiques mises en œuvre par les institutions financières internationales dans les pays endettés qui ne se cantonnent plus désormais aux pays du Sud. Les fameux programmes d'ajustements structurels, rebaptisés cyniquement Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) par le FMI et la Banque mondiale au tournant des années 2000, et aujourd'hui Plans d'austérité au Nord, continuent à s'appliquer et à transformer les structures économiques et productives

des pays pour les rendre conformes aux impératifs du [182] capitalisme mondialisé, sans aucune considération pour le bien-être des populations et le respect de l'environnement. Devant un tel tableau, est-il encore possible de voir la lumière au bout du tunnel ? « La plus haute forme d'espérance, c'est le désespoir surmonté », écrivait Georges Bernanos ²⁷⁹. Aussi, l'aiguillon du renouveau de la contestation sociale a surgit là encore où on l'attendait le moins, dans le monde arabe.

2011 fut l'année de l'indignation et de la révolte. Tout à commencé en Tunisie, à la fin décembre 2010, avec l'immolation volontaire de Mohamed Bouazizi. Le jeune homme est devenu le symbole de toute une génération sacrifiée, étouffée, bafouée, condamnée à l'exclusion sociale, peu importe ses compétences ou ses diplômes, pour la seule raison de ne pas faire partie du sérail. Comme le note très justement Bertrand Badie :

au centre des mobilisations fondatrices se trouve bien sûr des revendications matérielles, plus évidentes au sein d'une population jeune, sans emplois, bénéficiant au mieux d'une éducation qui ne mène à rien dans la vie active, comptant sur de faibles ressources et même victime d'insécurité alimentaire. Mais il y avait plus profond et plus déterminant : ces mobilisations étaient clairement axées autour du thème de la dignité, de l'honneur et de la volonté de mettre un terme à l'humiliation ²⁸⁰.

Le printemps arabe était né et un vent de révolte ébranla les autocraties de la région, emportant quelques dictateurs (Ben Ali, Moubarak, Kadhafi), déstabilisant des régimes (Yémen, Jordanie, Bahreïn, Koweït) et poussant de nombreux autres à concéder des réformes (Maroc, Algérie, Oman, Arabie Saoudite). Le processus est toujours vivant au moment d'écrire ces lignes, notamment en Syrie. Les images de ces peuples arabes [183] déstabilisant leurs oligarchies ont fait le tour du monde, abreuvé les médias occidentaux et couvert tous les

²⁷⁹ Cette idée est développée dans George Bernanos, *La liberté pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1995, 244 p.

²⁸⁰ Bertrand Badie, « Quand le social défie le politique et fait trembler l'international » dans Bertrand Badie et Dominique Vidal, *L'état du monde 2012 : nouveaux acteurs, nouvelle donne*, Paris, La Découverte, 2011, pp. 18-19.

écrans. Au point où certains, au Nord, ont commencé à se dire que s'ils sont capables dans le monde arabe de renverser des dictatures établies par la force des armes, alors pourquoi ne pourrions-nous pas renverser chez nous la dictature des banques et des marchés financiers ? Le « printemps arabe » a ainsi précipiter l'« été européen », puis l'« automne américain ».

Reprenant le mot d'ordre lancé par Stéphane Hessel dans son opuscule ²⁸¹, les premiers *Indignés* sont apparus en Espagne, suite à l'appel du 15 mai 2011 lancé via Internet et les réseaux sociaux par l'organisation *Democracia Real Ya !*. L'Espagne se trouvait alors dans un contexte électoral, puisque des élections municipales étaient prévues le 22 mai, et s'était vu imposée de profondes mesures d'austérité. Le terrain était donc propice pour un débat de fond sur les limites réelles de la démocratie dans ce pays fortement touché par la crise économique, subissant les diktats des marchés financiers, mais aussi un pays où la jeunesse est frappée de plein fouet par le chômage (plus de 46 % des jeunes sont au chômage ²⁸²) et qui s'installe dans une situation précaire ²⁸³. Suite à une manifestation de plusieurs dizaines de milliers de personnes organisée à Madrid le 15 mai, les Indignés décident d'occuper l'espace public et s'installent sur la place *Puerta del Sol*. S'inspirant ainsi des occupations spontanées des places publiques dans le monde arabe, dont le symbole demeure la place Tahrir, au Caire, les Indignés entendent démontrer leur détermination à rejeter des élites dirigeantes qui ont, à leur yeux, perdu toute légitimité, et surtout à être eux-mêmes des artisans du changement. L'initiative fait des émules et le mouvement se répand en Europe (Portugal, France, Grèce, Grande-Bretagne, Italie, Belgique...) et au-delà [184] (notamment en Israël, puis en Amérique du Nord). La dimension planétaire de ce mouvement de contestation se concrétise, le 15 octobre 2011, lors de la journée mondiale des indignés, qui a donné lieu à des manifesta-

²⁸¹ Stéphane Hessel, *Indignez-vous !*, Montpellier, éditions Indigène, 2010, 32 p.

²⁸² Anne Rodier, « La zone euro n'arrive pas à faire refluer le chômage » *Le Monde*, 1er septembre 2011. En ligne : www.lemonde.fr.

²⁸³ Sur ce thème de plus en plus pertinent pour rendre compte des rapports sociaux en reconstruction, voir « Du prolétariat au précaire : le travail dans l'ombre du capitalisme contemporain », *Nouveaux Cahiers du Socialisme*, hiver 2012, n° 7, 255 p.

tions dans plus de 950 villes réparties dans 82 pays, où résonnaient des slogans tels que « unis pour un changement global », « un autre monde est possible » et, à l'égard de la classe politique, « vous ne nous représentez plus » ²⁸⁴.

Ainsi, tout comme au moment de la création du FSM en 2001, la formule semble susciter les mobilisations. En fait, la recette est assez similaire : éloge de l'ouverture, de l'horizontalité des rapports sociaux et de la diversité constitutive du mouvement, innovations et créativité spontanée des actions politiques, rejet des formes traditionnelles d'encadrement des mobilisations sociales (partis politiques, syndicats) et des leaders, importance accordées aux débats collectifs et à la pratique d'une réelle démocratie participative à l'intérieur du mouvement, etc. C'est cette proximité dans la conception du changement social qui nous permet d'insister sur le lien entre le mouvement des Indignés et la mouvance altermondialiste. Ils partagent une même vision du politique qui nourrit toute une génération de jeunes activistes. Comme l'analysait très clairement, dès 2004, Geoffrey Pleyers :

Plutôt que par l'arrivée au pouvoir d'un autre parti ou de grands changements institutionnels, la transformation du monde passe pour eux par une multitude de voies centrées autour de la participation, de la citoyenneté active et de la vie quotidienne. [...] Désenchantés face aux formes actuelles de la démocratie, les jeunes libertaires et alter-activistes créent de nouveaux espaces permettant davantage de participation. Pour eux, l'« autre monde possible » commence *hic et nunc*, dans la construction même du mouvement. Très attachés à la [185] continuité entre les moyens et les fins, ils entendent y créer des espaces qui permettent d'expérimenter d'autres formes de vie en commun et de relations sociales, d'autres modes d'engagement et d'organisation davantage en phase avec le monde qu'ils souhaitent : « Nous ne dissocions pas nos pratiques de nos objectifs. Nous choisissons un fonctionnement horizontal, antisexiste, auto- et éco-gestionnaire à partir de regroupements affinitaires » ²⁸⁵.

²⁸⁴ Benoît Hopquin, « L'appel international des indignés à manifester a été très diversement suivi », *Le monde*, 18 octobre 2011, p. 10.

²⁸⁵ Geoffrey Pleyers, « Des black blocks aux alter-activistes : pôles et formes d'engagement des jeunes altermondialistes » *Lien social et Politiques*, 2004, n° 51, p.130.

Le mouvement s'est prolongé en Amérique du Nord, à partir des États-Unis, notamment autour de l'initiative Occupy Wall Street. S'inspirant des mobilisations européennes, des manifestants occupent le parc Zuccotti à New York, proche de la bourse, à partir du 17 septembre 2011. Le mouvement cible spécifiquement « le pouvoir corrosif des grandes banques et des entreprises multinationales sur les processus démocratiques, ainsi que le rôle joué par Wall Street dans l'effondrement économique mondial qui a causé la pire récession depuis des générations ». Le mouvement se revendique explicitement des révoltes arabes et entend s'attaquer « au 1 % des personnes les plus riches qui dictent les lois d'une économie mondiale injuste qui hypothèque notre avenir à tous »²⁸⁶. Le mouvement, né à New York, s'est ensuite propagé à plus de 100 villes américaines, mais aussi au Canada (Vancouver, Toronto, Ottawa, Montréal). À Montréal, le mouvement Occupons Montréal s'est installé au Square Victoria, en plein quartier financier, durant plusieurs semaines. Même après avoir été délogé par les autorités municipales, le mouvement n'en continue pas moins d'exister, de publier son journal 99 %, de tenir des assemblées populaires et d'appeler à des mobilisations en liens avec des luttes sociales en cours, notamment les grèves étudiantes²⁸⁷.

[186]

Quel avenir ?

On aurait tort d'interpréter le mouvement des indignés comme un phénomène conjoncturel sans grande profondeur. Certes, ce mouvement fut en grande partie spontané, mais cela ne veut pas dire qu'il ne s'inscrit pas dans la continuité de luttes et de mobilisations qui se manifestent à travers la planète depuis des décennies. Bien au contraire, le mouvement des indignés ne constitue qu'une forme innovante de lutte contre le néolibéralisme et, en ce sens, il participe de la mouvance altermondialiste dont il partage à la fois les valeurs et son combat pour un monde plus juste, solidaire et durable.

²⁸⁶ Occupy Wall Street, « About Occupy Wall Street », 2002. [En ligne](#) : [traduction libre].

²⁸⁷ Occupons Montréal, « À propos d'Occupons Montréal », 2002. [En ligne](#).

Il existe cependant une différence fondamentale entre les révoltes sociales des années 1980 dans les pays du Sud et ce que nous observons actuellement à travers le monde. Alors que les premières apparaissaient comme des événements localisés, contextuels, sans lien entre elles, les secondes ont en revanche clairement une dimension mondiale. Le printemps arabe a inspiré les *indignados* espagnols, qui ont inspirés les protagonistes d'Occupy Wall Street, qui ont inspirés ceux d'Occupons Montréal, etc. Depuis trente ans, la pensée critique a évolué et nous assistons à une prise de conscience générale de ce que signifie le triomphe du capitalisme mondialisé. La naissance du FSM, il y a 10 ans, a fortement contribué à cette compréhension collective du monde dans lequel nous vivons, notamment en créant un espace de convergence pour toutes les forces sociales qui souhaitent construire un monde durable, juste et solidaire. Véritable innovation politique visant à faire progresser la mouvance altermondialiste du stade de l'opposition à celui de la proposition en misant sur la diversité des initiatives, des tactiques, des acteurs et des projets de société, le forum social s'est disséminé à travers le monde porteur d'une [187] nouvelle culture politique d'engagement citoyen. C'est un peu cela aussi que nous retrouvons aujourd'hui dans le mouvement des indignés, cette prise de conscience que nous sommes aussi des acteurs du changement social et que notre voix compte.

Il semblerait donc que la mondialisation néolibérale ait engendré une mondialisation de la résistance. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre le mouvement des indignés. Il est l'héritier de l'insurrection zapatiste, de la lutte contre l'AMI, des marches contre la guerre et des manifestations contre l'OMC, la ZLEA, le FMI, le G8, le G20 et autant de mobilisations populaires d'envergure, raillées par les médias et les élites économiques et politiques, stigmatisées comme des anomalies rétrogrades opposées au progrès et à la marche inexorable de l'Histoire, mais qui pourtant révèlent les dissensions croissantes entourant le processus de mondialisation financière à l'œuvre. Révoltés arabes, indignés européens ou occupants américains, tous se sont rassemblés une fois de plus derrière le même message d'espoir, contre la pensée unique néolibérale, *un autre monde est possible !* Contre les élites politiques et financières qui n'ont aucune considération pour leurs populations et monopolisent le pouvoir, *indignez-vous !*

De 2001 à 2011, la mouvance altermondialiste, alimentée par les mouvements de contestation globale, a aussi vu son discours évoluer progressivement, devenir plus ciblé. De la critique de la mondialisation néolibérale et de ses mécanismes complexes, elle en est venue à dénoncer la crise de civilisation et plus spécifiquement les oligarchies. Ainsi, au Maghreb, en Europe et en Amérique du Nord des gens se sont levés pour dire qu'ils ne souhaitaient plus vivre dans un monde d'injustice, d'oppression et de corruption où le pouvoir est accaparé par quelques-uns au [188] détriment du plus grand nombre. En Tunisie, en Égypte, en Libye, en Espagne, en Grèce, en Grande-Bretagne, aux États-Unis, au Sénégal, en Russie, les gens se sont réappropriés le seul espace qui leur restait, la rue et les places publiques, pour crier « Kifaya, ça suffit ! », « Y'en a marre » ou, comme les Zapatistes il y a plus de 15 ans au Chiapas mexicain, « ya Basta ! ». Certains ont pris pour cible leur dictateur, d'autres leur gouvernement illégitime, d'autres encore les bourses et la finance internationale, mais tous ont dénoncé le pouvoir exorbitant de l'oligarchie, ce 1 % qui ne cesse d'exploiter les humains et les ressources pour leur unique profit. Ainsi, de la critique de l'emprise des impératifs économiques sur nos vies, le discours et la pratique des luttes sociales se sont déplacés sur le terrain du politique.

Certes, l'indignation n'est pas une politique. Mais elle apparaît aujourd'hui comme un élément essentiel pour le renouvellement du politique. Le mouvement des indignés dénonce la dérive oligarchique, réactionnaire et conservatrice qui dénature nos démocraties. Nos élites, la « classe de Davos » comme l'interpelle Susan George, se sont complètement coupées de la réalité des peuples. Plutôt que de rechercher le dialogue, elles choisissent la confrontation. L'impératif de solidarité a cédé le pas devant l'obsession sécuritaire. Dans un tel contexte, l'avenir semble annoncer de nouvelles mobilisations sociales pour exiger le retour de la démocratie dans nos sociétés, portées par l'espoir des peuples qui se rassemblent pour refonder un nouveau contrat social qui fasse une place aux générations futures. Cela passera sûrement par un renouvellement complet de notre classe politique et une mise au pas du monde de la finance. Certains gouvernements progressistes ont déjà, depuis plusieurs années, compris le message et tendu la main et l'oreille aux mouvements sociaux. Les exemples sont [189] nombreux en Amérique latine et se traduisent par l'adoption de

constitutions très avant-gardistes comme en Equateur et en Bolivie. Sur ce chemin de la compréhension des enjeux globaux et de notre nouvelle réalité sociétale du XXI siècle, nous avons tout à apprendre du Sud.

Les solutions alternatives au néolibéralisme sont connues et la mouvance altermondialiste ne cesse de les mettre de l'avant depuis plus de dix ans. Ne manque que le courage politique de les mettre en application. Cela passe par une rupture avec le régime oligarchique qui nous gouverne et la reconnexion entre les gouvernements et les mouvements sociaux et citoyens, à l'instar de ce qui se passe depuis dix ans en Amérique latine. Espérons que l'énergie du mouvement des indignés, de concert avec l'ensemble des luttes contre le néolibéralisme qui se développent à travers le monde, saura faire naître une réelle volonté politique de changement chez des dirigeants qu'il nous reste encore à trouver. 2012 sera une année électorale dans bon nombre de pays. Allons-nous voir éclore un nouveau printemps des peuples ?

[190]

[191]

Deuxième partie
Questions sociales :
Le Sud au Nord, le Nord au Sud

7

**“Mouvements sociaux et
construction de la vie sociale:
analyse comparée Europe-Amérique.”**

Antimo L. Farro

[Retour à la table des matières](#)

Les mouvements altermondialistes, des Indignés et *Occupy* représentent des éléments essentiels dans la construction d’une nouvelle vie sociale transnationale. Cet article cherchera à analyser, dans sa première partie, les principaux éléments de l’évolution de ces mouvements de contestations. Dans un second temps, il portera sur les significations culturelles et sociales qui caractérisent l’engagement individuel de ces mouvements collectifs, dont l’organisation est supportée par différents circuits de communication. Enfin, nous consacrerons le dernier volet à l’impact de ces mouvements à l’échelle globale, mais aussi à celui de leurs déclinaisons nationales, régionales, locales ou même transatlantiques, sur la construction de la vie sociale.

[192]

Les mouvements

À partir des dernières décennies du XX^e siècle, on assiste à l'émergence de plusieurs mouvements collectifs à travers la planète ²⁸⁸. Ces mouvements s'engagent dans des initiatives contestataires menées en commun par des individus refusant les formes de domination qui viennent conditionner les aspects tant économiques, sociaux et politiques, que subjectifs et culturels de leur vies. Ces dominations systémiques sont imputées à des groupes dominants dont les activités - comme celles portant sur le contrôle des flux financiers à l'échelle globale ou celles concernant la production et la diffusion des informations - conditionnent directement l'existence individuelle et la vie sociale.

Ces mouvements collectifs s'opposent donc non seulement à ces dominations, mais ils cherchent également des alternatives dont les fondements reposent sur l'affirmation de la dignité de tout être humain, sur les Droits de l'Homme, ainsi que sur l'égalité et la mise en œuvre de nouvelles formes de démocratie.

Ces initiatives se développent au départ à travers le mouvement altermondialiste qui critique et qui explore des alternatives à la globalisation néolibérale. On les retrouve également à d'autres échelles selon les contextes économique et géopolitique. C'est ainsi, par exemple, que de telles initiatives ont pu se développer dans des zones à forte expansion économique dotées d'un système politique autoritaire ou dictatorial, comme c'est le cas en Chine où des enjeux comme

²⁸⁸ En me référant aux analyses proposées par Alain Touraine et Alberto Melucci, je définit un mouvement collectif comme un phénomène collectif organisé d'acteurs qui opposent et disputent aux acteurs dirigeants le contrôle des orientations du développement pour parvenir à l'affirmation de leur subjectivité face à une domination systémique, en vue de reconstruire une vie sociale fragmentée. Alain Touraine *Production de la société*, Paris, Seuil, 1993 ; Alberto Melucci, *Challenging Codes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; Antimo Farro, *Les mouvements sociaux*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2001.

l'écologie, l'expropriation et les Droits de l'Homme sont fortement mobilisateurs ²⁸⁹. On les retrouve également dans des zones émergentes dotées d'institutions en voie de modernisation, comme c'est le cas en Amérique Latine autour des mobilisations [193] autochtones ou de celles des étudiants chiliens en faveur de l'école publique ²⁹⁰. Les zones en voie de développement, sous la coupe de régimes autoritaires et dictatoriaux en Afrique du Nord et au Moyen-Orient sont également des lieux de mobilisation, comme l'a démontré en 2010 le « printemps arabe », ce vaste mouvement pour la justice sociale et la démocratie et qui a contribué à l'émergence de nouvelles controverses politiques et culturelles dans ces régions. Enfin, ces mouvements peuvent aussi se former dans des zones développées et traditionnellement pourvues de systèmes démocratiques, comme c'est le cas des mobilisations altermondialistes, des *Indignés* ou d'*Occupy* qui se sont déployés à la grandeur de l'Europe et de l'Amérique du Nord ²⁹¹.

Le mouvement altermondialiste se mobilise essentiellement autour du projet de Cycle du Millénaire porté et défendu l'Organisation

²⁸⁹ J. Broadbent, et V. Brockman, dir., *East Asian Social Movements Power, Protest, and Change in a Dynamic Region*, New York, Springer, 2011 ; J. Jin, Institutionalized Official Hostility and Protest Leader Logic : A Long-Term Chinese Peasants Collective Protest at Dahe Dam in the 1980s, dans Broadbent et Brockman (ibid.), pp. 413-35 ; D., Zhao, State Legitimacy and Dynamics of the 1989 Pro-democracy Movement in Beijing, in Broadbent et Brockman (ibid.), pp. 385-411.

²⁹⁰ Yvon Le Bot, *La grande révolte indienne*, Paris, Robert Lafond, 2009 ; S. Vera, « Cronología del conflicto : El movimiento estudiantil en Chile », *Anuario Del Conflicto Social*, 2011, pp. 247-51.

²⁹¹ L'analyse qui suit est le fait d'une recherche sur le mouvement altermondialiste menée dans l'Union Européenne, entre 2004 et 2008. J'ai réalisé cette recherche avec des collègues d'universités et de centres de recherche de Belgique, d'Espagne, de France, d'Italie, du Portugal et du Royaume Uni. Nous avons réalisé environ 800 interviews en profondeur et plusieurs interventions sociologiques en Belgique, Espagne, France, Italie, Portugal et Royaume Uni. Lors des meetings des Forums Sociaux Européens, nous avons aussi mené des enquêtes avec des questionnaires, 3000 environ (Antimo L. Farro et al. *Italia Alterglobal. Movimento, culture e spazi di vita di altre globalizzazioni*, Milan, Franco Angeli, 2006). Plus tard, en 2011, j'ai mené une recherche sur le mouvement des *Indignés* en Europe et sur des initiatives nées à partir des mobilisations d'*Occupy Wall Street*, en Amérique du Nord.

mondiale du commerce. Il est constitué d'initiatives aux niveaux local, national, régional et global ²⁹². On le retrouve en Europe, en Amérique du Nord, en Australie et au Japon ²⁹³, dans des pays émergents d'Asie, comme l'Inde ²⁹⁴ et d'Amérique Latine, comme le Brésil ²⁹⁵, mais aussi dans des zones latino-américaines moins développées, comme le Chiapas au Mexique ²⁹⁶, ou encore en Afrique dans des zones affligées par le sous-développement et la guerre ²⁹⁷. Ces initiatives sont le résultats de l'action d'individus et d'organisations politiquement et culturellement hétérogènes, constitués principalement de formations d'extrême gauche et de gauche, de syndicats, d'importantes associations culturelles et politiques, d'Organisations non gouvernementales (ONG) et de groupes locaux ²⁹⁸.

Dans l'UE, ces initiatives constituent un mouvement qui s'insère dans des mobilisations nationales, régionales et locales autour d'enjeux culturels, économiques et sociaux [194] d'importance globale. La campagne d'action en faveur de la taxe Tobin, par exemple, sera l'un des événements significatifs qui aura marqué le début du mouvement altermondialiste ²⁹⁹. Pendant longtemps, ces enjeux d'importance globale s'exprimeront dans l'UE à travers de vastes mo-

²⁹² Antimo L. Farro et P. Rebughini, *Europa Alterglobal. Componenti e culture del "movimento dei movimenti"* in Europa, Milano, Franco Angeli, 2008.

²⁹³ M. Wieviorka, dir., *Un autre monde*, Paris, Balland, 2003 ; K. McDonald, « De la solidarité à la fluidarité », in Wiewiorka (*ibid.*), pp. 77-92 ; Manuel Castells, *The Power of Identity, The Information Age : Economy, Society and Culture*, vol. II., Cambridge (MA), Blackwell, 1997.

²⁹⁴ S. Tambi , « Collective Subjectivity : Democracy, Domination and the Marathwada Janata Vikas Aandolan (MJVA) Movement in India », *Current Sociology*, juillet 2004, pp. 671-91

²⁹⁵ M. da Glória Gohn, *Movimentos sociais no início do século XXI. Antigos e novos atores sociais*, Petrópolis, Editora Vozes, 2003.

²⁹⁶ Yvon Le Bot, *Le rêve zapatiste*, Paris, Seuil, 1997.

²⁹⁷ E. Sall, « Social Movements in the Re-negotiation of the Bases for Citizenship in West Africa », *Current Sociology*, juillet 2004, pp. 595-614

²⁹⁸ Antimo L. Farro, « Actors and Conflicts of the Globalization Movement », *Current Sociology*, juillet 2004, pp. 641-55.

²⁹⁹ En 1998 cette campagne est promue au niveau international par l'association française Attac— Association pour la Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens— pour instituer une taxe sur les transactions financières , taxe qui serait destinée au financement des pays moins développés.

bilisations qui critiqueront le pouvoir qui est alors considéré comme responsable de l'orientation néolibérale que prennent les politiques publiques. Il s'agit principalement de mobilisations se déroulant dans les différentes villes de l'UE où ont lieu les sommets du G7 et du G8 ³⁰⁰, ainsi que d'autres réunions de dirigeants politiques et de leaders économique mondiaux ³⁰¹. C'est dans ce contexte que des forums sociaux de niveau local, national ou européen sont organisés ³⁰².

Ce mouvement altermondialiste s'articule, dans le cadre européen, autour de quatre composantes principales dont chacune regroupe des individus et des organisations ayant des sensibilités culturelles et politiques proches. La première composante est formée principalement de la gauche radicale ³⁰³. La deuxième se distingue par son attitude non-violente défendues par les ONG et leurs membres et dont l'engagement altermondialiste s'exprime principalement à travers des activités de support concret que leurs adhérents fournissent à des populations exposées aux effets négatifs de la globalisation néolibérale ³⁰⁴. La troisième composante, dont les origines remontent aux mo-

³⁰⁰ Le G7 est formé des 7 pays considérés comme en étant les plus développés à l'échelle mondiale, il s'agit des Etats Unis, de l'Allemagne, du Japon, de la France, de l'Italie, du Royaume Unis et du Canada. Le G8 comprend les mêmes pays plus la Russie.

³⁰¹ Farro et Rebughini, *supra* note 5.

³⁰² Les Forum sociaux européens ont eu lieu à Florence (Novembre 2002), Paris (Novembre 2003), Londres (Octobre 2004), Athènes (May 2005), [Malmö](#) (Septembre 2008) et Istanbul (July 2010).

³⁰³ Cette composante est constituée *premièrement* d'individus et d'organisations porteurs d'un nouveau radicalisme culturel qui se combine avec une nouvelle attitude d'extrême-gauche. Il s'agit d'individus et de groupes comme ceux qui réalisent les mobilisations de *Reclaim the Street* (Farro et Rebughini, *supra* note 5) et de *Direct Action* (McDonald, *supra* note 6) au Royaume-Uni, d'une part, et, d'autre part, de ceux qui donnent vie aux expériences des *Centri sociali* and the *Disobbedienti* en Europe continentale (Farro, *Italia Alterglobal*, *supra* note 4). *Deuxièmement*, cette composante est constituée d'individus et de groupes qui sont porteurs de positions de l'extrême-gauche historique, comme les groupes trotskystes britanniques des *Socialist Workers* et français de la Ligue communiste révolutionnaire (Farro et Rebughini, *supra* note 5).

³⁰⁴ Par exemple, on retrouve parmi ces organisations les ONG britannique Oxfam et italienne Emergency, l'association culturelle italienne ARCI, et des

bilisations réalisées par les nouveaux mouvements sociaux des années soixante et soixante-dix ³⁰⁵, regroupe les activistes, comme les féministes ou les écologistes, qui redéfinissent en termes altermondialistes leurs problématiques culturelles et politiques ³⁰⁶. Enfin, la quatrième composante est constituée des activistes issus des forces syndicales ou politiques de gauche qui viennent souligner l'importance que les thèmes du travail, entre [195] autres, recouvrent au sein des conflits sociaux qui secouent à la globalisation ³⁰⁷.

Les confrontations culturelles et politiques qui surgissent entre ces composantes marquent l'évolution de ce mouvement. Cette constatation se vérifie surtout au moment où les débats portent sur le sens à attribuer à certaines de leurs critiques comme l'antilibéralisme ou l'anticapitalisme, voire sur les modalités d'action à adopter, violente et non-violente, ou encore sur les significations à attribuer aux objectifs poursuivis, comme la nouvelle démocratie ou la nouvelle justice sociale globale. Mais ces confrontations génèrent aussi des tensions dont l'atténuation est prise en charge par des réseaux de groupes organisés et leurs leaders qui assurent la coordination des mobilisations. Ces groupes et leaders forment pour cette raison des comités qui assurent la poursuite des initiatives, que ce soit au niveau local, régional

groupes d'inspiration religieuse comme Pax Christi lié à l'Eglise Catholique (Farro, Rebughini 2008).

³⁰⁵ Alain Tourraine, *Sociologia*, Milan, Jaca Book, 1998.

³⁰⁶ Antimo L. Farro et J.-G. Vallaincourt, « Collective Movements and Globalization », dans P. Hamel, Lustiger-Thaler, H., Nederveen Pieterse, J. et S. Roseneil, dir., *Globalization and Social Movements*, Basinsgstroke (NH), Palgrave-Macmillan, pp. 206-26.

³⁰⁷ Il s'agit de syndicats qui ont des attitudes culturelles et politiques différentes, mais qui ont les mêmes origines historiques remontant au mouvement ouvrier de l'industrialisation. Cette composante regroupe de grandes organisations, comme la *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* italienne et les *Trade Unions* britanniques qui ont joué un rôle important lors de l'organisation des Forums sociaux européen de Florence (2002) et de Londres (2004), à des formations moins importantes et plus radicales, comme le syndicat français SUD, Solidarité Unité Démocratie. Les forces politiques sont elles constituées par un ensemble hétérogène de formations de gauche qui va du Parti socialiste européen, au Partie démocrate de gauche en Italie, Parti Démocrate à partir de 2007, au Parti socialiste français.

ou même à un niveau plus vaste l'organisation de Forums sociaux européens ou la participation au Forum social mondial ³⁰⁸.

Le 15 mai 2011, l'installation par les *Indignados* d'un camping à la Puerta del Sol, une des plus importantes places de Madrid, marque le début d'une vague de mobilisation non-violente qui s'étendra rapidement à toute l'Espagne, puis à l'ensemble de l'Europe. Ce sera le mouvement des *Indignés*. En septembre 2011, un autre mouvement débute aux Etats-Unis, ce sera le mouvement *Occupy Wall Street* qui débutera par l'installation d'un camping à Zuccotti Park, près du siège du New-York Stock Exchange, l'une des places boursières les plus importantes de la planète. Des initiatives analogues se répètent dans de nombreuses autres villes nord américaines comme Oakland, San Francisco et Montréal pour ne nommer que celles-là.

[196]

Ces mouvements drainent une participation importante tant dans leurs manifestations que sur le Web. Leurs initiatives sont dirigées principalement contre les activités de spéculation qu'ils critiquent comme étant dommageables pour l'économie réelle et, par conséquent, particulièrement néfastes socialement. Ce décalage et cette influence grandissante sont considérés, par les participants à ces mouvements, comme les responsables de la crise économique aux États-Unis et de son extension dans le monde.

Cette situation entraîne des injustices sociales qui se manifestent d'une part, par la précarisation de l'individu et des groupes dans les pays développés et, d'autre part, par la surexploitation des travailleurs dans les pays émergents, ce qui accentue les difficultés liées au contexte économique et social des populations. Cette situation influence la vie sociale sur le plan individuel et fragmente le tissu social. Cette injustice sociale subie par une immense majorité est également dénoncée comme étant le fait d'une infime minorité formée de spéculateurs sur lesquels nul n'exerce plus de contrôle politique adéquat. C'est cette situation que les manifestants d'*Occupy Wall Street*

³⁰⁸ *Supra* note 5. Certaines analyses théoriques considèrent ces leaders comme de véritables « entrepreneurs politiques ». Voir J. D., McCarthy et M. N. Zald, « Resource Mobilization and Social Movements : A Partial Theory », *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 6, mai 1977, pp. 1212-41.

et les Indignés, porteurs des intérêts et des droits de cette majorité, veulent changer.

Leur slogan, « nous sommes le 99%, vous êtes le 1% », résume cette situation : il illustre à la fois leur opposition aux acteurs financiers et leur intention de chercher des alternatives individuelles ou de groupe à cette injustice.

Cette quête d'alternative vise également la définition d'une nouvelle démocratie directe qui puisse permettre aussi bien la participation réelle des individus dans le processus décisionnel, que la création d'institutions [197] capables de contrôler efficacement des activités qui façonnent les comportements individuel et social.

Ces deux mouvements, tout comme le mouvement altermondialiste, soulèvent nombre de réflexions autour d'une question centrale : quel lien peut-on établir entre le conditionnement systémique du comportement de l'individu et la fragmentation du tissu social, d'un côté, et le décalage entre l'économie réelle et l'économie financière, de l'autre ? Cette question poussent ces mouvements à rechercher des solutions pour les effets pervers de la domination économique.

Individuation et socialité

Un des activistes interviewé à Montréal, en octobre 2011, lors de l'occupation de la place Square Victoria - lieu hautement symbolique de la ville où sont concentrés les sièges sociaux de plusieurs entreprises, institutions financières et autres organismes d'importance nationale voire internationale - explique que les raisons de son engagement au sein de ce mouvement sont liées principalement à ses expériences et à ses réflexions qui l'ont poussé à refuser de se soumettre aux obligations imposées par une société dysfonctionnelle, une société à laquelle il faut trouver des alternatives susceptibles de permettre de reconstruire une vie individuelle et une vie sociale sur des bases nouvelles. Ce jeune de 25 ans, employé comme électricien dans une entreprise du bâtiment, affirme à ce propos :

Je me suis engagé dans cette occupation parce que je veux trouver des solutions à la société d'aujourd'hui. Il faut voir aux choses importantes pour changer un système qui ne marche pas. Il faut revoir la

façon de se nourrir, il faut repenser à l'éducation, l'économie et la politique. Je [198] pense qu'il faut élaborer des idées nouvelles pour changer la société. Tout le monde doit en prendre conscience. Même ceux qui représentent le 1% de la population et contrôlent la finance.

Je refuse de me conformer aux obligations qui me conditionnent sur comment travailler, comment me rapporter aux autres, comment consommer, comment regarder la politique et la société et je veux contrôler tout ça par moi-même. Je veux être créatif. Il faut être créatif aussi pour changer la société. Si la société ne fonctionne pas, il faut inventer des solutions.

Je participe depuis le début au mouvement pour trouver ces solutions. Je participe aux assemblées générales pour arriver à avoir des idées, pour avancer des activités créatives pour la collectivité.

Je veux compter dans le mouvement comme une personne qui a des idées créatives. Mais je ne veux pas devenir un leader et je ne veux pas avoir de leaders. Tout le monde doit compter de la même façon dans le mouvement.

Des propos similaires sont très souvent avancés par les *Indignés* qui se mobilisent au même moment en Europe. Par ailleurs, on les retrouvait également chez les activistes altermondialistes, dont les mobilisations avaient précédées celles des *Indignés* et d'*Occupy* ³⁰⁹. Cette constatation semble indiquer que l'engagement individuel dans ces mouvements présente des caractéristiques similaires. Il prend son sens en tant qu'activité visant à l'affirmation subjective et individuelle ³¹⁰ face aux dominations et aux conditionnements dont l'individu ressent l'emprise sur son existence rendue fragile dans les domaines de l'économie, des affects, des relations sociales, de la culture ou de la politique.

[199]

En s'engageant dans ces mouvements, cet individu essaie de se libérer des intimidations qui moulent le développement de son existence ; il cherche à devenir le maître du cheminement de sa propre vie.

³⁰⁹ Voir Farro, *Italia Alterglobal*, *supra* note 4 ; Farro et Rebughini, *supra* note 5.

³¹⁰ Alain Touraine, *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde d'aujourd'hui*, Paris, Fayard, 2005.

Cet engagement traduit son exigence d'affirmer ses qualités, sa dignité et ses intérêts face à des situations (précarisation du travail, l'inégalité, la discrimination sociale et culturelle ou la pollution de l'environnement) qu'il ressent comme étant principalement imposées par un système global dont le mauvais fonctionnement est conditionné par des acteurs dirigeants, comme ceux de finance globale, mais aussi par des pouvoirs politiques auxquels l'individu ne reconnaît pas d'autorité. Ces situations sont perçues au niveau subjectif comme étant insoutenables et inacceptables pour le développement de l'expérience humaine ³¹¹, sans pour autant être ressenties comme étant inéluctables. Ce qui fait que l'engagement individuel dans des mouvements contestataires consiste aussi dans la recherche d'alternatives à ces mêmes situations et aux causes qui les déterminent.

Ainsi, cet engagement vise, à la fois, à libérer sa propre capacité créative et à produire ses propres orientations culturelles, dans le but d'élaborer des alternatives à poursuivre face aux contraintes ambiantes. Cet individu devient ainsi le promoteur de ces alternatives. En poursuivant ce but, il produit ses propres orientations. Toutefois, il vise aussi à établir des relations dialogiques avec d'autres individus qui manifestent des attitudes apparentées aux siennes, tant sur le plan de l'affirmation subjective, que sur celui de la poursuite d'alternatives face à des pouvoirs qui pénètrent et conditionnent l'évolution de la vie individuelle et désagrègent le tissu social. Ces relations permettent l'activation de dialogues entre [200] individus essayant de s'entendre entre eux pour construire une action conflictuelle commune.

Afin de s'entendre entre eux sans se soumettre hiérarchiquement l'un à l'autre, ces mêmes individus essaient de s'accorder sur le sens et les significations culturelles, économiques, sociales ou politiques à attribuer à cette action commune. Ils développent une confrontation entre eux, confrontation qui est marquée par des rapports dialogiques horizontaux, des rapports construits, en communiquant par le biais de moyens traditionnels ou *via* Internet favorisant une production partagée de matrices culturelles entre eux. Ces matrices constituent la base fluide qui leur permet de s'accorder pour concevoir des initiatives conflictuelles communes.

³¹¹ F. Dubet, *Sociologie de l'expérience*, Paris, Seuil, 1994

Toutefois l'engagement individuel ne se dessine pas de manière uniforme au sein du mouvement altermondialiste, des *Indignés* ou d'*Occupy*. Dans le mouvement altermondialiste, cet engagement se décline de deux façons. La première est due à l'individu qui adhère aux activités de contestation d'un ou plusieurs groupes organisés, et dont il partage les orientations culturelles et politiques. Il s'agit d'activités animées par les leaders de ces groupes qui agissent principalement sur deux plans. Sur un premier plan, ils se présentent à la fois comme promoteurs et participants d'une structure organisationnelle recueillant le plus possible de représentants des différentes formations altermondialistes. De cette manière ils visent à assurer la continuité des initiatives de mobilisation. Sur un deuxième plan, ils stimulent la participation d'autres individus au mouvement grâce à des rapports de face à face et en ayant recours à des moyens traditionnels de communication - presse, téléphone et médias audiovisuels - ainsi qu'aux nouvelles technologies de l'information, tel [201] qu'Internet. Ceci étant dit, même si leur engagement est stimulé par des leaders, leur participation à l'action collective est le fruit d'un choix personnel. Il s'agit d'un ensemble fluide d'individus dont l'affirmation individuelle et la participation à une activité de contestation n'est ni subordonnée à l'initiative collective ni aux directives des hiérarchies organisationnelles du mouvement, ce qui crée des tensions entre les activités menées par la hiérarchie de ces mouvement et la participation individuelle à des initiatives de contestation.

La deuxième façon de s'engager dans les mobilisations altermondialistes est celle par laquelle l'individu le fait de son propre chef, c'est à dire, sans qu'il se sente stimulé de manière significative par des appels de leaders de formations organisées. Son engagement ne le lie pas à ces groupes et à leurs structures. Son engagement vise tout simplement à affirmer sa liberté et à poursuivre une globalisation alternative. Cette attitude subjective est très courante dans le mouvement ³¹². Elle est le propre de l'individu intéressé à tisser des relations horizontales avec d'autres individus ayant des inclinations culturelles et politiques proches des siennes. Cet individu envisage d'être le promoteur et le contrôleur de son engagement dans ces relations, qu'il

³¹² D'après les résultats de nos enquêtes aux Forums sociaux européens de Florence, Londres et Athènes, aux quelques 2100 questionnaires, 60% des interviewés ont exprimé cette orientation.

considère à la fois comme la mise en œuvre de nouveaux rapports intersubjectifs et comme la base constitutive d'une nouvelle forme de démocratie, une forme qu'il expérimente à travers un modèle d'organisation d'activités de contestation non hiérarchisé. C'est ce même type d'engagement que l'on retrouve chez les activistes des mouvements des *Indignés* et d'*Occupy* lorsqu'ils mettent en œuvre leurs actions.

La tension entre organisations et sujets participant aux initiatives altermondialistes, mais surtout l'autonomie subjective affirmée les sujets engagés dans le mouvement [202] et par ceux des mouvements des *Indignés* et d'*Occupy*, représentent l'expérimentation de nouveaux parcours contestataires. Il s'agit d'un parcours où l'engagement subjectif dans ces initiatives remet en cause le positionnement de l'individu dans la construction d'actions de contestation. L'individu voit alors son engagement comme une libération qui ne doit pas se faire au prix de la dissolution de sa subjectivité dans la structure de gestion de ces actions. Un engagement que l'individu entend aussi comme une expérience visant à la construction de nouvelles relations interpersonnelles avec d'autres sujets qui essaient, à leur tour, de reconstruire la vie sociale, une reconstruction que ces mêmes sujets considèrent nécessaire face à la fragmentation ou à la précarisation de l'existence des individus et des groupes.

Les espaces transcontinentaux

Il est clair que les altermondialistes arrivent à mettre en place d'importantes mobilisations. Toutefois, ils ne sont pas à même de se confronter directement à leurs principaux adversaires, les acteurs dirigeants. En effet, il n'existe pas de forums ou d'arènes dans lesquels leaders altermondialistes et dirigeants financiers pourraient se confronter, négocier les allocations d'investissements ou encore, pour les plus radicaux, leur disputer le contrôle des orientations du développement mondial ³¹³.

³¹³ Pour ce qui concerne la problématique liée à la structuration des arènes et des champs de conflit, voir C. Tilly, *From Mobilization to Revolution*, New

Les mouvements des *Indignés* et d'*Occupy* se retrouvent dans une situation comparable. Cette distance entre groupes dominants et mouvements contestataires est marquée par un hiatus qui souligne l'absence d'une structure d'intégration des rapports sociaux entre les deux acteurs. Toutefois, la mise en place d'initiatives conflictuelles dans lesquelles ces mouvements se [203] confrontent avec leurs adversaires sur le plan médiatique au moyen principalement des technologies de l'information, permet tout de même de franchir, du moins en partie, cette distance. La contestation de cette domination d'une minorité se concrétise par l'organisation de mobilisations collectives dans différentes régions du monde et à fortes répercussions médiatiques. Ainsi, les positions et les analyses antagonistes des deux acteurs rebondissent sur les médias. Toutefois, ces lieux de confrontation médiatique ne constituent pas des champs de conflits intégrés. De même, sur le plan politique ces mouvements contestataires n'arrivent pas non plus à se confronter aux forces politiques qui ont un pouvoir décisionnel sur les enjeux de la mobilisation. Il n'existe, en effet, aucune institution pertinente, que cela soit au niveau local, national, régional ou mondial pour adopter des réglementations sur des aspects globaux comme celle portant sur les flux financiers.

De leur côté, les mouvements, actions et contestations ne trouvent pas de transposition de leurs enjeux sur le plan institutionnel. Ainsi, les meneurs de ces contestations considèrent que leurs instances culturelles, économiques, sociales ou politiques, individuelles et de groupe, ne sont pas représentées dans le système politique. Cette incapacité à être représenté est attribuée par ces leaders aux institutions dites démocratiques des pays d'Europe ou d'Amérique du Nord,. Pour parer à cette absence de représentation, une partie importante de ces leaders, formée surtout d'activistes des mouvements sociaux tels que les *Indignés* et *Occupy*, proposent de créer un modèle de démocratie directe, dont la construction s'appuierait sur le modèle d'organisation de leurs mobilisations. Cette démocratie, sans médiation, devait être capable d'assurer la transposition réelle des instances de délibération individuelle et de groupe sur le plan institutionnel, [204] permettant ainsi aux différents acteurs de s'opposer institutionnellement aux rapports de domination contemporains.

York, Random House, 1978 et Touraine, *Production de la société*, supra note 1.

D'autres critiques, comme l'absence de règles strictes qui définissent et régissent le rapport entre finance et économie réelle, sont aussi portées par ces mouvements. Les conséquences de cette absence de réglementations touchent directement les individus et les groupes à travers l'accroissement du chômage et la précarisation du travail dans les pays développés. Ces effets sont dus à la délocalisations des activités industrielles ou de recherche vers les pays émergents dans lesquels les travailleurs sont exposés aux contingences du marché et à une faible protection sociale. Cette absence de réglementation, ce déficit démocratique des systèmes politiques et la fragmentation sociale due à un décalage entre les dirigeants économiques et les individus ou les groupes constituent donc des aspects à la fois significatifs et inacceptables d'une société dont les articulations locales et globales sont marquées par l'injustice.

Ainsi, en dénonçant ces injustices, les mouvements du XXI^{ème} siècle cherchent à libérer l'individu et le groupe des rapports de domination existants. En poursuivant cet objectif, ils deviennent les promoteurs de l'expérimentation de nouvelles relations intersubjectives des relations qui se définissent, d'une part, comme des composantes constitutives d'une action collective visant des alternatives aux dominations à portée planétaire qui investissent la vie des individus et des groupes, . d'autre part, comme des relations permettant de faire face à la fragmentation de la société en esquisant la construction d'une nouvelle vie sociale. Ceci implique que les intérêts de ces mouvements portent également sur la construction de nouvelles formes de démocratie pouvant soustraire le [205] contrôle de ces changements aux groupes dirigeants qui pourraient maîtriser ou monopoliser leur évolution.

Les mouvements altermondialistes, des Indignés et d'*Occupy* deviennent ainsi les promoteurs d'une nouvelle vie sociale grâce à la mise en œuvre d'espaces de vie. Il s'agit d'espaces qui se forment à la fois sur le plan territorial et *on line*, constitués par des individus qui entrent en relations entre eux au cours de la réalisation d'initiatives collectives. En construisant ces espaces, ces activistes expérimentent, d'un côté, la poursuite d'une vie subjectivement libérée de conditionnements systémiques et, de l'autre, la construction de relations intersubjectives confrontent la fragmentation de la vie sociale. Il s'agit d'une expérimentation où le sujet essaie, d'une part, de conjuguer

l'affirmation de sa liberté avec ses capacités créatives d'intervention dans le monde et de saisir, d'autre part, les parcours individuels et de groupe à atteindre pour parvenir au contrôle de l'évolution de sa vie. Ces parcours comportent aussi une recherche de dialogue de l'individu avec l'autre qui a, sur le plan subjectif, des intentions similaires aux siennes et qui, ce faisant, vise à créer un vécu relationnel emprunté à la réalisation d'une nouvelle socialité alternative à la domination et à la précarisation de la vie sociale.

La construction de ces dialogues est rendue possible par l'activation de différentes modalités et moyens communicationnels donnant lieu à des circuits de communication qui, à la fois, articulent et délimitent les espaces où des individus dialoguent entre eux pour acquitter leurs vies des dominations et pour entamer la construction d'une nouvelle vie sociale. De cette manière, l'expansion de ces espaces de vie est délimitée territorialement. Mais cette expansion est définie aussi par le développement *on line* de circuits de [206] communication où la libération de la vie et la création de nouvelles relations intersubjectives s'expérimentent pendant le temps du développement des initiatives altermondialistes, des Indignés et d'*Occupy*.

Certains de ces espaces de vie se développent sur une période de plusieurs années et d'autres ont une durée plus limitée. Certains d'entre eux ont une large extension territoriale et d'autres en ont une plus restreinte. Mais l'extension des uns et des autres est aussi définie par le déploiement des contacts *on line* réalisés par des individus qui s'engagent dans des espaces de vie. Par conséquent, l'extension de ces derniers se décline avec la fluidité des communications qui s'établissent entre des individus et des groupes qui sont installés dans différentes parties de la planète.

Un premier ensemble de ces espaces intéresse principalement le mouvement altermondialiste. Il dérive d'agréations déjà existantes qui convergent dans la construction de ce mouvement où convergent des organisations déjà existantes comme les *Centri sociali* animées par les groupes des *Disobbedienti* (Désobéissants) ou des ONG.

Ces *Centri sociali* sont principalement des espaces d'activités culturelles et politiques de gauche radicale jouant un rôle significatif

dans le développement du mouvement altermondialiste en Italie ³¹⁴ et en Europe ³¹⁵ (Farro, Rebughini 2008). Il s'agit d'espaces dont la délimitation physique est symboliquement constituée par le périmètre des locaux – surtout des immeubles abandonnés – occupés par les activistes des *Disobbedienti* qui essaient de relier entre eux les versants culturels et politiques de leurs initiatives. Ces versants culturels se déclinent principalement au travers de tentatives issues de [207] sujets individuels qui essaient de mettre en œuvre leurs potentialités créatives, potentialités dont la traduction concrète est constituée par des produits artistiques réalisés et diffusés en dehors des circuits officiels. Mais cette expérience de créativité se manifeste aussi par des attitudes expressives, des exercices de contrôle du corps ou de création d'attitudes vestimentaires qui veulent se détacher de la banalisation gestuelle et comportementale empruntée aux conditionnements systématiques.

Les versants politiques des activités de ces espaces de vie sont, pour leur part, principalement constitués par des tentatives de souligner l'importance que les facteurs subjectifs individuels recouvrent, tant sur le plan de l'organisation, que sur celui de la conduction des initiatives conflictuelles et d'autres nature. D'ailleurs, ces *Centri sociali* sont aussi des lieux où l'on met au point des tentatives pour dépasser la vision avant-gardiste de la mise en scène des mobilisations contestataires pour la remplacer par une approche plus participative inspirée de l'expérience zapatiste du Chiapas (Le Bot 1997 ; 2003), deux attitudes qui vont à l'encontre de la tradition collectiviste et dirigiste de la gauche, qu'elle soit radicale ou pas.

Par contre, au cours des grandes manifestations altermondialistes, comme celles qui ont été tenues à l'occasion des sommets du G7 ou du G8, les activistes de ces *Centri sociali* ont des comportements où la distance entre violence et non-violence n'est pas nettement tracée, une attitude qui les distancie nettement de la posture non-violente d'autres composantes altermondialistes, dont font partie des ONG comme Oxfam et Emergency engagées dans le soutien aux populations en difficultés.

[208]

³¹⁴ Farro, *Italia Alterglobal*, *supra* note 4.

³¹⁵ Farro et Rebughini, *supra* note 5.

Par ailleurs, d'autres espaces de vie sont aménagés par ces ONG. Il s'agit d'espaces constitués, d'un côté, par les relations entre les opérateurs de ces organisations et, de l'autre, entre ces opérateurs et les individus des populations en difficulté qu'ils soutiennent. Ces espaces représentent des aires d'expérimentation de nouvelles relations intersubjectives qui se profilent principalement autour de deux types de relations alternatives à la fragmentation de la vie sociale.

La première de ces relations alternatives est constituée par celles que les opérateurs de ces ONG établissent entre eux pendant le développement des activités menées en Europe et dans d'autres parties de la planète ³¹⁶, activités dont le sens découle du soutien apporté par eux-mêmes aux destinataires de leurs interventions. Le deuxième type consiste en relations qui s'établissent entre ces opérateurs et ces mêmes destinataires, et qui sont définies sur la base de la reconnaissance réciproque de la parité de leurs vécus existentiels en tant qu'être humains.

Ces deux types de relations s'insèrent de plain pied parmi les expériences de vie alternatives qui convergent dans la construction des différentes initiatives du mouvement altermondialiste, une convergence qui se décline aussi avec la participation de desdites ONG aux manifestations et autres initiatives développées par ce même mouvement.

Un deuxième ensemble d'espaces de vie altermondialiste peut se constituer pendant le déroulement d'initiatives de durée relativement limitée et d'importance variable. Il s'agit d'initiatives comme les manifestations qui ont lieu lors des sommets du G7 ou du G8 mais aussi de celles qui se développent lors des nombreuses rencontres de forums sociaux locaux, nationaux, régionaux ou globaux. Il s'agit [209] d'espaces de vie où l'expérimentation de nouvelles relations sociales s'insèrent dans les périmètres territoriaux du déroulement de ces initiatives et dans les circuits de communication qui commencent à se développer progressivement dans la foulée des contestations engagées depuis le lancement du Cycle du Millénaire, en 2001.

Les extensions territoriales des espaces de vie des mouvements des *Indignés* et d'*Occupy* correspondent aux lieux où leurs activistes expérimentent leurs activités créatives libres et leurs initiatives

³¹⁶ *Ibid.*

d'affirmation subjective, activités et initiatives qui sont, en bonne partie, similaires à celles des mouvements altermondialistes. Il s'agit de délimitations qui ont une durée qui correspond au temps de déroulement de mobilisations, comme celles que l'on a vues lors de l'installation de campings à Porta del Sol, à Madrid, à Zuccotti Park à New York ou au Square Victoria à Montréal. Mais ces espaces de vie trouvent aussi leur dimension déterritorialisée dans les circuits de communication activés surtout par Internet. Il s'agit ainsi d'espace de vie qui ne sont plus seulement locaux, mais qui sont aussi nationaux, régionaux et intercontinentaux. Leur délimitation est alors tracée par la fluidité des circuits de communication et leur temporalité est marquée par la durée de l'activation des circuits en question ³¹⁷.

Ces espaces de vie correspondent à des tentatives de construire des alternatives à la fragmentation sociale due à la globalisation néolibérale. Il s'agit de tentatives qui envisagent d'expérimenter la constitution d'espaces de démocratie entre les individus, visant leur libération par eux mêmes, et la création de règles propres à une organisation sociale qui remplacerait celle qui est [210] marquée par la crise de la structuration systémique qui avait son sens dans le monde industriel axé sur un rapport déséquilibré entre les différentes parties de la planète.

Ces espaces représentent la réalisation concrète de vécus démocratiques dont le développement est défini par l'expérimentation de relations intersubjectives et d'expériences individuelles visant la construction d'une nouvelle vie sociale. Cette vie sociale représenterait le support à la mise en place de nouvelles relations institutionnelles touchant la réalité d'un monde où les rapports les plus significatifs, mais non exclusifs, trouvent leur sens grâce, entres autres, à la communication *via* Internet. Cette communication peut se limiter à des contacts ponctuels, mais elle peut aussi s'enrichir par la construction de relations reliant ceux qui connaissent l'importance du développement de relations permettant la constitution d'alternatives réelles et la création d'une nouvelle vie sociale à plusieurs niveaux local, national, régional voire transcontinental.

³¹⁷ Les définition de l'espace et du temps deviennent ainsi une dimension importante du développement de ces mouvements.

Conclusion

L'expérience des initiatives altermondialistes, des Indignés et d'*Occupy* conduit à s'interroger sur trois grandes problématiques. La première concerne le sens de l'engagement subjectif dans la définition de ces conduites collectives. La deuxième porte sur les tensions surgissant entre cette implication subjective et la structuration organisationnelle de ces initiatives conflictuelles. Ces tensions se créent grâce aux relations horizontales qui s'établissent entre les acteurs des mouvements collectifs exploitant aussi le support communicationnel *on line*. La troisième problématique enfin, concerne les significations qu'assument ces initiatives dans la construction de la vie [211] sociale et le développement de la démocratie sur les plans local, national, régional et global. Une vie sociale qui peut s'inscrire dans des contextes territorialisés et *on line* de circuits communicationnels qui permettent la création et le développement de relations intersubjectives et de groupe sur plusieurs plans local et national, mais aussi régional et intercontinental.

[212]

[213]

Deuxième partie
Questions sociales :
Le Sud au Nord, le Nord au Sud

8

“Le droit d’asile face au resserrement
des contrôles migratoires
au Canada et en Europe.”

Idil Atak

[Retour à la table des matières](#)

Le 12 août 2010, le *MV Sun Sea*, un navire en provenance de la Thaïlande, a été arraisonné par les autorités canadiennes sur les côtes de la Colombie-Britannique. Il comptait à son bord 492 demandeurs d’asile tamouls sri-lankais, y compris des femmes et des mineurs. Les passagers, considérés comme un risque pour la sécurité du Canada, ont été mis en détention. L’année précédente, un autre navire, *Ocean Lady*, avait accosté en Colombie-Britannique, transportant 76 migrants irréguliers qui fuyaient le Sri Lanka en proie à la guerre.

Le 21 octobre 2010, le gouvernement a introduit le projet de loi C-49 visant à empêcher les passeurs d'utiliser abusivement le système d'immigration canadien. Son but est de « faire en sorte qu'il soit plus facile de poursuivre en justice les passeurs de clandestins et appliquer des peines minimales d'emprisonnement obligatoires pour les person-

nes reconnues coupables de passage de clandestins » ³¹⁸. Le texte qui est présenté par le ministre de la Sécurité publique est axé sur la sécurité. Il prévoit notamment la détention prolongée et de lourdes peines [214] pour les revendicateurs du statut de réfugié ayant eu recours aux services des passeurs. Dénoncé par un grand nombre d'organisations de défense des Droits de l'Homme et des réfugiés, les barreaux et les universitaires, il a été finalement rejeté par les partis de l'opposition parlementaire. Toutefois, suite aux élections législatives fédérales, le gouvernement conservateur majoritaire l'a déposé à nouveau, sous le titre du projet de loi C-4, le 16 juin 2011 ³¹⁹.

Le système canadien d'immigration et de protection des réfugiés est, depuis quelques années, marqué par une tendance lourde de sécurisation. Le projet C-4 se situe dans la continuité de la récente réforme du processus de détermination du statut de réfugié dont un des principaux objectifs est d'empêcher l'abus par de « faux » réfugiés d'un système jugé trop généreux ³²⁰. Le Canada a également renforcé sa politique des visas et criminalisé l'aide à la migration irrégulière, même s'il s'agit d'un acte humanitaire non rémunéré. De plus, l'agenda de coopération internationale en matière d'immigration s'est intensifié depuis les attentats du 11 septembre 2001. Ces développements marquent un tournant dans le rapprochement de la législation canadienne avec celle des États européens. En effet, le système d'asile européen, notamment britannique, est considéré comme un modèle à suivre par les autorités canadiennes.

Cet article porte sur le processus de sécurisation du système d'asile au Canada, c'est-à-dire la transformation de l'asile en un problème de sécurité. Le but est de souligner la convergence progressive entre les politiques européennes et canadiennes. Nous adoptons une approche comparative pour nous interroger sur les logiques de transformation

³¹⁸ Canada, ministère de la Sécurité publique, « Le gouvernement du Canada prend des mesures pour empêcher les passeurs d'utiliser abusivement le système d'immigration canadien », 16 juin 2011. En ligne : [Sécurité publique.gc.ca](http://Sécuritépublique.gc.ca).

³¹⁹ Projet de loi C-4 modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, la Loi sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés et la Loi sur la sûreté du transport maritime, Canada, 16 juin 2011. [En ligne](#).

³²⁰ Loi C-11 modifiant la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et la Loi sur les Cours fédérales, Canada, 29 juin 2010. [En ligne](#).

normative et institutionnelle ayant un impact sur le niveau de protection des droits [215] humains des demandeurs d'asile. Dans un premier temps, des précisions sur le lien entre la lutte contre la migration irrégulière et le droit d'asile seront apportées. L'objectif est de montrer que les moyens de prévention et de répression déployés par les États ont des conséquences négatives sur ce droit en raison de la mixité des mouvements migratoires. En deuxième lieu, la coopération interrétatique de lutte contre la migration irrégulière sera étudiée à travers la mise en place de moyens de contrôle en amont des frontières. Finalement, nous nous intéresserons aux transformations normatives concernant la protection des réfugiés et notamment au critère de « pays d'origine sûr ».

La transformation de l'asile en une question de sécurité

La présence d'étrangers en situation illégale est considérée comme un défi à la souveraineté territoriale, mais aussi comme une menace à l'État-providence et un risque pour la sécurité. Le migrant irrégulier met au défi la prérogative étatique de décider qui entre et qui demeure sur son sol et de veiller sur la composition de sa population pour maintenir un sens cohérent d'appartenance à la communauté nationale.

La frontière qui sépare les réfugiés des migrants économiques n'est pas facile à tracer, tout particulièrement dans un monde où l'instabilité politique et la guerre civile sont intimement liées au sous-développement économique. Les mouvements migratoires clandestins incluent des personnes qui se qualifient pour obtenir le statut de réfugié. De nombreux demandeurs d'asile se déplacent de manière irrégulière, soit parce qu'ils sont démunis de documents de voyage [216] nécessaires, soit en raison des mesures d'interception, parce qu'ils estiment avoir plus de chances d'accéder au statut de réfugié une fois arrivés à destination, fût-ce illégalement. Les mesures de lutte contre la migration irrégulière sont dirigées indistinctement contre les migrants clandestins et les demandeurs d'asile.

La perception de l'asile comme une voie alternative à la migration économique justifie l'établissement des mesures pour restreindre le régime de protection des réfugiés et réduire l'attractivité des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Les États coopèrent aussi entre eux pour assurer l'effectivité des contrôles sur les mouvements migratoires indésirables.

Dès le début des années 1980, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) reconnaît les défis posés au régime international de protection des réfugiés par la mixité des flux migratoires. Il estime que « certaines mesures de dissuasion adoptées par quelques États sont de par leur orientation générale, préoccupantes, car elles pourraient porter préjudice aux principes établis en matière de protection internationale » ³²¹.

Les demandeurs d'asile sont protégés par le régime international des droits des réfugiés, notamment par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (*Convention de Genève*) ³²². Les migrants irréguliers ne bénéficient pas d'un cadre de protection similaire en droit international. L'instrument juridique le plus abouti à ce jour est la *Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* ³²³ qui consacre sa troisième partie aux normes de protection minimale garanties à tous les travailleurs, quel que soit leur statut juridique. Cet [217] instrument n'a cependant été ratifié par aucun État occidental industrialisé, ce qui limite considérablement son effectivité.

De même, le bénéfice des droits reconnus dans la *Convention de Genève* est souvent refusé aux demandeurs d'asile lorsqu'ils sont soupçonnés d'être des migrants économiques. L'article 31 prévoit la non-pénalisation pour l'entrée ou la présence illégale dans un pays, sous réserve que les demandeurs se présentent sans délai aux autorités et leur exposent les raisons de leur entrée ou présence irrégulière. Cependant, la détention des demandeurs d'asile est devenue une pratique

³²¹ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), *Note sur la protection internationale (présentée par le haut Commissaire)*, doc UNHCR A/AC.96/609/Rev.2, 1er août 1982, para. 12.

³²² *Convention relative au statut des réfugiés*, 189 RTNU 150, 22 avril 1954.

³²³ *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*, 2220 RTNU 3, 18 décembre 1990.

courante dans les États membres de l'Union européenne (UE) et aux États-Unis. Le Canada, qui a un régime de détention modéré, envisage lui-même un durcissement de son système en vertu du projet de loi C-4 mentionné plus haut. En cas d'arrivée massive de clandestins, les États ont tendance à les catégoriser d'emblée comme migrants économiques. Ils sont réticents à les enregistrer, limitent ou refusent leurs contacts avec les représentants du HCR et peuvent les renvoyer sans procéder au traitement de leurs dossiers ³²⁴. En agissant ainsi, les États tentent de réduire le nombre des revendicateurs du statut de réfugié. Selon James Hathaway,

If there has been a single overarching trend in refugee protection over the last decade or so, it has been the official drive to rein-in, to control, to constrain, to render orderly and hence manageable the arrival of refugees. The goal has been to render the refugee as much a migrant as possible. [...] There is no ethical or legal barrier to the organisation, constraining or controlling of migration in the way that there is an ethical and legal barrier to the delimitation of refugee flight and reception ³²⁵.

L'octroi de la protection relève de la responsabilité de chaque État membre de la *Convention de Genève*. [218] Cependant, les décisions nationales de détermination du statut de réfugié ne sont pas fondées sur des critères objectifs communs. L'absence d'une application harmonisée par les États des critères de la *Convention de Genève* accentue la confusion entre le migrant irrégulier et le demandeur d'asile. Par exemple, d'après une étude du HCR, 98 % et 55 % des demandeurs somaliens reçoivent une décision positive respectivement à Malte et au Royaume-Uni. Le taux de reconnaissance est nul pour cette nationalité en Grèce et en Espagne ³²⁶.

³²⁴ HCR, Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures d'interception, doc UNHCR n° 97 (LIV), 10 octobre 2003.

³²⁵ James C. Hathaway, « Forced Migration Studies : Could We Agree Just to 'Date' ? », *Journal of Refugee Studies*, 2007, vol. 20 n° 3, pp. 349-54.

³²⁶ HCR, *Asylum in the European Union. A study of the implementation of Qualification Directive*, doc UNHCR n° 97 (LIV), 10 octobre 2003. En ligne : UNHCR.org.

L'approche actuelle des États industrialisés à la question de l'asile ne favorise pas la protection des revendicateurs. Comme nous le verrons dans les prochaines sections, ces pays privilégient le partage des coûts et des responsabilités liés au traitement des demandes d'asile. Leur système d'asile est dominé par le souci d'empêcher les « faux réfugiés » d'abuser des systèmes nationaux de détermination du statut de réfugié et comporte un important volet de lutte contre la migration irrégulière. Cela a pour conséquence de criminaliser les revendicateurs, de limiter leur accès à la protection internationale et l'exercice effectif du droit d'asile. Ces mesures estompent la distinction juridique fondamentale entre le migrant économique et le réfugié.

La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée contribue à la criminalisation des demandeurs d'asile. À cet égard, Didier Bigo se réfère à « un continuum de menaces reliant terrorisme, drogue, criminalité organisée, mafia, filière et passeurs, immigrants illégaux, immigration et demandeurs d'asile, transférant l'illégitimité des premiers vers les seconds » ³²⁷. Le système d'asile est perçu comme une voie d'entrée pour les personnes constituant une menace pour la sécurité publique. L'association des réfugiés aux terroristes est [219] apparente dans le discours politique prévalant après les attentats du 11 septembre 2001 ³²⁸.

La criminalisation est préoccupante étant donné le fait que l'Europe et l'Amérique du Nord sont des régions les plus sollicitées par les revendicateurs. Durant les six premiers mois de 2011, le nombre de nouveaux demandeurs d'asile dans les 44 pays industrialisés était de 198 300. Les États-Unis sont le premier pays de destination (36 400 demandes) suivis par la France (26 100), l'Allemagne (20 100), la Suède (12 600) et le Royaume-Uni (12 200) ³²⁹. Il est urgent pour les États d'adopter une nouvelle approche pour assurer la

³²⁷ Didier Bigo, *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1996, p. 263.

³²⁸ Conseil de Sécurité des Nations Unies, *La menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes*, S/RES/1373, Doc CSNU, 4385e séance, 28 septembre 2001 aux para. 3 f) et g).

³²⁹ HCR, *Rapport statistique du HCR : niveaux d'asiles et tendances dans les pays industrialisés (première moitié 2011)*, 18 octobre 2011. En ligne : [European Migration Network.be](http://EuropeanMigrationNetwork.be).

protection des réfugiés dans le cadre des migrations internationales. Toutefois, la tendance actuelle est au resserrement des contrôles en amont des frontières. Les mesures d'interceptions illustrent bien cette tendance.

***Les mesures d'interception en amont des frontières :
une harmonisation préjudiciable au droit d'asile***

Plusieurs mesures préventives sont déployées au sein de l'UE et en Amérique du Nord pour lutter contre la migration irrégulière ³³⁰. La transposition à l'extérieur du territoire national de l'action visant à limiter l'immigration nécessite une approche proactive et technique. Pour ce faire, les États privilégient des modes de coopération différents des méthodes opérationnelles classiques de la police. Une coopération « en réseaux », de nature transnationale, apparaît : réseaux d'administrations dans lesquels les douanes, les officiers d'immigration, les consulats pour la délivrance des visas et même les compagnies privées de transports, des sociétés privées de surveillance ou expertes en nouvelles [220] technologies viennent s'adjoindre aux polices nationales ³³¹. Les contrôles se font aussi à distance, en amont des frontières extérieures. Ils sont consolidés par la collaboration policière qui s'étend désormais jusqu'aux pays d'origine des migrants.

Dans cette section, nous analyserons deux mesures d'interception en Amérique du Nord et en Europe : l'envoi des agents d'immigration dans les pays d'origine et les patrouilles communes. Notre but est de montrer que de nouvelles méthodes et de nouveaux acteurs de contrôle migratoire rapprochent les politiques étatiques et rendent indispensable la coopération internationale. Nous examinerons ensuite l'impact de ces mesures sur le droit d'asile.

³³⁰ François Crépeau, Delphine Nakache et Idil Atak, « International migration : security concerns and human rights standards », *Transcultural Psychiatry*, 2007, vol. 44 n° 3, pp. 311-37.

³³¹ Elspeth Guild et Didier Bigo, « Schengen et la politique des visas », *Culture et Conflits*, 2003, vol. 49 n° 1, pp. 5-21.

Les agents d'immigration détachés dans les pays tiers et l'organisation de patrouilles communes sont des moyens de contrôle en amont des demandeurs d'asile qui nécessitent un resserrement de la coopération interétatique. Le réseau des agents en intégrité des mouvements migratoires (AIMM), placé sous l'autorité de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), a été élargi au cours des dernières années. Des agents sont maintenant postés dans plus de 40 endroits « stratégiques ». Le réseau des AIMM aide à empêcher les personnes non munies des documents requis de se rendre au Canada. Avant d'être affectés à l'étranger, ces agents suivent une formation spéciale sur la prévention des méfaits en matière de visa en effectuant des vérifications ciblées et aléatoires. Depuis 1999, plus de 40 000 personnes auraient été interceptées par l'AIMM avant leur embarquement vers l'Amérique du Nord ³³². Dernièrement, le Canada aurait ainsi joué un rôle dans l'arrestation de 155 migrants sri-lankais prêts à [221] embarquer dans un bateau en Thaïlande en direction du Canada ³³³.

Le resserrement des contrôles migratoires est un objectif majeur de l'agenda de coopération nord-américain. Le plan d'action pour la création d'une frontière intelligente, conclu au lendemain des attentats du 11 septembre entre les États-Unis et le Canada, vise à accroître le nombre d'agents d'immigration canadiens dans les aéroports d'outre-mer et à améliorer la formation conjointe du personnel des lignes aériennes ³³⁴. Le 7 décembre 2011, le Canada et les États-Unis ont adopté un plan d'action intitulé *Sécurité du périmètre et compétitivité économique* qui identifie quatre domaines de coopération : (i) l'élimination des menaces le plus rapidement possible ; (ii) la facilitation du commerce, la croissance économique et la création d'emplois ; (iii) l'intégration transfrontalière de l'application de la loi et ; (iv) l'amélioration des infrastructures essentielles et de la cybersécurité. Dans ce plan les deux pays affirment leur volonté de :

³³² Canada, Agence des Services Frontaliers du Canada (ASFC), *Renseignement de l'immigration - Migration clandestine*, 2009. [En ligne](#).

³³³ Tobi Cohen et Douglas Quan, « Concerns raised about Canadian role in Tamil migrant sweep in Bangkok » *Vancouver Sun*, 12 octobre 2010. [En ligne](#).

³³⁴ Canada, ministère de la Sécurité publique, *Déclaration et plan d'action sur la frontière intelligente*, Ottawa, 12 décembre 2001. [En ligne](#).

- * mener des évaluations conjointes et intégrées des menaces afin d'en arriver à une compréhension commune des menaces communes ;
- * améliorer les mécanismes de collaboration dans l'application transfrontalière de la loi ainsi que les échanges d'information et de renseignements ;
- * reconnaître mutuellement les programmes axés sur la sécurité du fret aérien ;
- * mettre en place un processus de vérification des entrées et des sorties pour que les deux pays puissent comptabiliser les allées et venues des personnes et ;

[222]

- * établir et vérifier l'identité des voyageurs étrangers à destination de l'Amérique du Nord afin d'améliorer la prise de décisions en matière d'immigration et d'admissibilité.

Le renforcement de la coopération bilatérale intervient dans un contexte où les deux pays ont une perception du risque très différente. Le Canada est plus préoccupé par l'impact économique des échanges transfrontaliers, tandis que la priorité des États-Unis est d'assurer le contrôle de ses frontières et l'élimination de toute menace à sa sécurité nationale.

Au sein de l'UE, les officiers de liaison « immigration » (OLI) ont plusieurs points en commun avec les AIMM mentionnés plus haut. Il s'agit de représentants des États membres détachés auprès des autorités des pays « sources d'immigration » et chargés d'établir des contacts pour « contribuer à la prévention et à la lutte contre l'immigration clandestine, au retour des immigrés illégaux et à la gestion de l'immigration »³³⁵. Ils apportent leur aide à l'identification des clandestins et à leur renvoi. Le personnel peut intervenir auprès des services de police ou d'immigration du pays en question, ainsi que

³³⁵ CE, *Règlement n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration »*, Communautés européennes, 2004, JO L 064 2.3.2004. En ligne : www.europea.eu.

des compagnies aériennes locales qui desservent le territoire de l'Union. Leur rôle inclut la formation à la détection de faux documents et le renseignement sur les mouvements migratoires. Les OLI contrôlent des embarquements conjointement avec le personnel du pays hôte. Grâce à leurs contacts avec les autorités locales, les gardes-frontière et les services d'immigration des aéroports, ils sont aussi censés faciliter la reconnaissance des migrants irréguliers en s'appuyant sur leurs relations professionnelles ³³⁶.

[223]

L'Agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE (Frontex) est un autre dispositif européen d'interception de migrants clandestins. Créée en 2005, cette agence de l'UE a pour mandat principal de combattre la migration irrégulière et de promouvoir la solidarité et la confiance mutuelle entre les gardes-frontière des États membres et des pays tiers. Depuis sa création, Frontex a mené des opérations aux frontières aériennes en assurant des échanges croisés de fonctionnaires en renfort des contrôles migratoires. Des experts de la police aux frontières sont postés aux points de passage terrestres sensibles. Les opérations maritimes sont de loin l'activité la plus importante de Frontex à ce jour. Elles se concrétisent par le déploiement des patrouilles communes, des avions de surveillance et des moyens humains sur les voies empruntées par les migrants irréguliers. Plusieurs opérations ciblent les mouvements en provenance d'Afrique de l'Ouest à destination des îles Canaries, et de la Libye vers Malte, l'Italie, ou encore la mer Égée. Entre 2005 et 2008, au total, cinquante opérations conjointes et vingt-trois projets pilotes ont été menés. En 2006 et 2007, plus de 53 000 personnes ont été appréhendées ou interdites d'entrée au cours des opérations ³³⁷. Au cours des trois premiers mois de 2010, ce nombre a atteint 14 200.

Plus récemment, les équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) de Frontex ont mené une première opération à la frontière de

³³⁶ Ibid.

³³⁷ CE, Annex to the communication on common principles for the further development of the Common Immigration Policy : a platform for a new European approach, Commission européenne, 2008, SES(2008) 2027 aux para. 6 et 9. [En ligne](#).

la Grèce avec la Turquie suite à la demande de la Grèce qui, depuis plusieurs années, fait face à un afflux massif de migrants irréguliers. Pendant l'opération qui a duré six mois (d'octobre 2010 à mars 2011), 170 gardes-frontières ont été déployés par jour, et des équipements techniques lourds (y compris un avion, un hélicoptère, neuf autobus, 27 voitures de patrouille et [224] dix véhicules équipés d'appareils de thermovision) fournis par 26 États membres de l'UE ont été utilisés. Selon Frontex, 11 809 migrants irréguliers [des ressortissants afghans (23 %), pakistanais (16 %), algériens (11 %) et palestiniens (7 %)] auraient été appréhendés ainsi que 34 passeurs. Une baisse de 74 % de la migration irrégulière aurait été observée ³³⁸.

Frontex a établi un large réseau de coopération avec les pays tiers, dont le Canada. En octobre 2010, l'ASFC et Frontex ont signé un accord dans le but de

promouvoir une large coopération sur les questions de gestion opérationnelle et technique de sécurité des frontières entre les deux agences en vue d'établir un partenariat durable. La coopération dans les domaines relatifs à la sécurité et la gestion des frontières comprend l'échange de meilleures pratiques et de l'information stratégique, la formation des agents et la collaboration en matière technologique ainsi que l'organisation des opérations conjointes ³³⁹.

Ce développement montre la volonté du Canada d'étendre les contrôles migratoires en amont de ses frontières.

En Amérique du Nord, le Canada et les États-Unis organisent des patrouilles conjointes et effectuent des contrôles dans les transports en commun (autobus, trains, transbordeurs) et individuels pour interpel-

³³⁸ Frontex, Evaluation Report on the deployment of Rapid Border Intervention Teams (RABITs) to the Greek-Turkish land border, août 2011. En ligne : Europea.eu.

³³⁹ CE, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions du 13 février 2008 - Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, Commission européenne, 13 février 2008, SEC(2008). En ligne : Europea.eu www.europea.eu et Frontex, « Frontex signs working arrangement with Canada », 21 octobre 2011. [En ligne](#).

ler les personnes non munies de pièces d'identité requises. D'après le gouvernement, ces « équipes intégrées de la police des frontières » (EIPF) sont instituées pour améliorer

l'intégrité et la sécurité entre les points d'entrée désignés le long de la frontière canado-américaine, [225] et ce, en identifiant les personnes et les organisations qui menacent la sécurité nationale d'un pays ou de l'autre ou qui sont impliquées dans le crime organisé, en enquêtant sur elles et en les mettant hors d'état de nuire ³⁴⁰.

Les cinq principaux organismes participants au programme des EIPF, qui ont des responsabilités d'application de la loi à la frontière ou à proximité, sont la Gendarmerie royale du Canada, l'ASFC, US Customs and Border Protection/Office of Border Patrol, US Bureau of Immigration and Customs Enforcement et US Coast Guard ³⁴¹.

Les contrôles menés en amont portent atteinte aux droits fondamentaux des étrangers. Des risques de discrimination par profilage, la protection des données à caractère personnel et le flou entourant les responsabilités des autorités qui procèdent aux contrôles ne sont que quelques-uns des problèmes posés. La méthode de travail des agents d'immigration ainsi que des patrouilles communes est basée sur la coopération opérationnelle qui, souvent, échappe au contrôle judiciaire des États. En effet, les contrôles sont effectués dans des lieux (par exemple des gares ou des aéroports) et des circonstances (avant embarquement) dans lesquelles la capacité d'intervention des acteurs de la société civile est limitée et les voies de recours judiciaires sont floues. Ces obstacles expliquent le nombre peu élevé de décisions de tribunaux condamnant les abus. Dans une des rares décisions, la Chambre des Lords britannique déclarait, en 2004, que les agents britanniques des services de l'immigration détachés à l'aéroport de Prague pour contrôler des passagers avant embarquement avaient opéré une discrimination envers les Roms qui voulaient partir de cet aéroport pour la Grande-Bretagne, car ils [226] leur avaient réservé, pour

³⁴⁰ Canada, Gendarmerie Royale du Canada, *Équipes intégrées de la police des frontières*, mars 2009. En ligne : www.rcmp-grc.gc.ca.

³⁴¹ *Ibid.*

des motifs de race, un traitement moins favorable qu'aux autres voyageurs ³⁴².

En outre, l'interception des revendicateurs hors de leurs frontières est contraire à la *Convention de Genève* de 1951 qui enjoint aux États parties de ne prendre aucune mesure visant à empêcher les personnes craignant une persécution de quitter leur pays d'origine. Elle est préjudiciable au droit d'asile lorsque les conditions ne permettent pas aux individus de demander la protection internationale. Or, on sait peu de chose sur ces conditions. Les personnes interceptées ont-elles droit à l'information, au conseil juridique, à un interprète, à l'aide juridique, etc. ³⁴³ ?

Un autre aspect controversé concerne le respect du principe de non-refoulement qui se trouve remis en question pendant les opérations, les personnes appréhendées étant souvent renvoyées vers le pays qu'elles avaient fui. L'article 33 de la *Convention de Genève* consacre cette prohibition absolue en droit international de retourner une personne vers un pays où elle sera exposée à un risque réel pour sa vie ou son intégrité physique. Le renvoi forcé peut aussi soulever un problème au regard de l'article 3 de la *Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales* (plus fréquemment appelée *Convention européenne des Droits de l'Homme*), interdisant la torture et les peines ou les traitements inhumains ou dégradants, et donc engager la responsabilité de l'État en cause, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, s'il est renvoyé vers le pays de destination, y courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à cette disposition ³⁴⁴.

Par ailleurs, les interceptions amplifient l'association faite entre criminalité organisée et migration irrégulière dans un contexte d'absence caractérisée de contrôle [227] juridictionnel efficace. Les politiques sécuritaires aboutissent paradoxalement à l'amplification du marché clandestin pour les trafiquants qui aident les migrants à travers-

³⁴² Regina v. Immigration Officer at Prague Airport, Ex parte European Roma Rights Centre, 2004 UKHL 55, Baroness Hale of Richmond.

³⁴³ Andrew Brouwer et Judith Kumin, « Interception and asylum : when migration control and human rights collide », *Refuge*, 2003, vol. 21 n° 4, pp. 6-24.

³⁴⁴ *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 222, à l'art. 3.

ser illégalement les frontières. Cela contribue à détériorer davantage l'image des migrants dans l'opinion publique, légitimant les mesures étatiques de plus en plus répressives à leur égard.

L'instrumentalisation du droit dans la sécurisation du système d'asile : le concept de « pays sûr »

Les États durcissent les critères d'octroi du statut de réfugié pour limiter le nombre de personnes qui obtiennent asile. La notion de « pays d'origine sûr » fait partie des techniques législatives habilitant un État de déclarer « infondée » la demande des personnes originaires de ces pays et de les examiner dans le cadre de procédures dérogatoires, c'est-à-dire plus rapides et offrant moins de garanties procédurales.

Le concept de « pays sûr » permet le renvoi d'un revendicateur du statut de réfugié vers son État d'origine. Celui de « pays tiers sûr » autorise le retour du demandeur d'asile vers un État tiers (souvent de transit) qui sera responsable de l'examen de sa demande. Comme ces pays de renvoi sont qualifiés de « sûrs », l'opération ne comporterait pas de risque de refoulement et serait donc conforme aux obligations étatiques découlant du droit international des réfugiés. La pratique est basée sur la conviction qu'« un nombre croissant de demandeurs d'asile n'ont pas vraiment besoin d'y recevoir une protection au sens de la *Convention de Genève* », que « ces demandes manifestement infondées encombrant les procédures en matière d'asile, retardent la reconnaissance [228] des réfugiés ayant un besoin véritable de protection et mettent en péril l'intégrité de l'institution du droit d'asile » ³⁴⁵. La logique qui sous-tend la mesure est la nécessité de dissuader le re-

³⁴⁵ CE, *Résolution du 30 novembre 1992 sur les demandes d'asile manifestement infondées, Résolution du 30 novembre 1992 sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil, Conclusions du 30 novembre 1992 concernant les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution*, adoptées par les Ministres des États membres des Communautés européennes responsables de l'immigration, 30 novembre-1^{er} décembre 1992. En ligne : www.europea.eu.

cours abusif aux procédures d'asile et de transférer vers d'autres États la responsabilité du traitement de la demande.

La notion de « pays sûr » a fait son apparition dans la législation de certains États membres de l'UE au cours des années 1980. Elle fut par la suite adoptée par l'Union pour assurer un meilleur partage de responsabilité et des coûts financiers liés au traitement des revendications. La *Convention de Dublin* (1990) et plus tard le *Règlement Dublin*³⁴⁶ qui fixent les critères déterminant l'État responsable de l'examen de la demande d'asile, sont basés sur le principe que tous les États membres de l'UE sont des pays sûrs et qu'il n'y a pas de risque de refoulement du revendicateur en cas de renvoi intracommunautaire.

En 2005, la *Directive procédure* a incorporé ces notions dans le droit communautaire. Il est prévu que l'Union adopte des listes communes de « pays d'origine sûrs » et de « pays tiers sûrs »³⁴⁷. Cependant, la détermination des pays qui figureront dans ces listes s'avère un exercice diplomatique sensible, chaque État membre souhaitant y voir figurer ses propres pays sources de revendicateurs. La directive européenne a finalement été adoptée sans les listes dont la détermination a été repoussée à une étape ultérieure. Cette directive autorise les États à avoir leur propre liste contenant des pays tiers autres que ceux qui seront inclus sur la liste de l'UE. Cela eut pour effet de multiplier le nombre des « pays sûrs ».

En Amérique du Nord, en vertu de l'*Entente sur les tiers pays sûrs* signée en décembre 2002, les États-Unis et le Canada se sont déclarés mutuellement des pays sûrs pour [229] les réfugiés et ont établi comme principe général que les demandeurs d'asile arrivés à un point d'entrée d'une frontière terrestre, par transit, sur le territoire de l'autre

³⁴⁶ *Convention de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes*, JO C 254, 15 juin 1990. En ligne : www.cvce.eu. Cette *Convention* a été retranscrite dans le CE, *Règlement n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers*, Conseil européen, JO L 50, 25 février 2003. [En ligne.](#)

³⁴⁷ UE, Directive « procédure » relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO L 326, 13 décembre 2006, aux art. 25 à 27.

partie devraient faire leur demande dans le premier de ces pays. Par ailleurs, en juillet 2009, une exception prévue à cette entente a été révoquée. Désormais, les ressortissants des pays visés par une suspension temporaire des mesures de renvoi (Afghanistan, République démocratique du Congo, Haïti, Iraq et Zimbabwe) ne sont plus autorisés à franchir la frontière terrestre entre le Canada et les États-Unis pour présenter une demande d'asile au Canada. L'objectif est de réduire le nombre des demandes présentées à la frontière notamment par les ressortissants haïtiens qui représentaient, en 2008, environ 80 % de l'ensemble des requêtes.

Plusieurs organismes de défense des droits humains ont contesté la qualité de « pays sûr » des États-Unis pour les demandeurs du statut de réfugié. Leurs préoccupations, partagées par le HCR, portaient sur les procédures de détention, la procédure de renvoi expéditif, la condition faite de déposer la demande de statut de réfugié dans un délai maximum d'un an et les divergences jurisprudentielles entre le Canada et les États-Unis concernant la définition de « réfugié ». Ainsi, les demandeurs renvoyés par le Canada aux États-Unis risquent-ils de ne pas bénéficier des mêmes garanties et des mêmes droits qu'au Canada. Ils peuvent être exposés au risque de faire l'objet d'un procès inéquitable, d'être soumis à une détention prolongée, privés de garanties procédurales contre le refoulement ou d'être obligés de retourner dans le pays où ils risquent la persécution. Ce faisant, le Canada prive ces personnes d'un recours au système de détermination de réfugié basé sur la *Charte canadienne des droits et des libertés* qui n'a pas son équivalent en droit américain ³⁴⁸.

[230]

Le 29 novembre 2007, la Cour fédérale canadienne a conclu que la désignation des États-Unis comme tiers pays sûr est invalide et illégale, qu'il n'est pas raisonnable de conclure que les États-Unis se conforment à leurs obligations en matière de non-refoulement en vertu de la *Convention sur les réfugiés* et la *Convention contre la Torture*, et que l'application de la règle du tiers pays sûr viole plusieurs disposi-

³⁴⁸ Deborah Anker, Harvard Law Student Advocates for Human Rights et The International Human Rights Clinic, Human Rights Program « Bordering on failure : the US-Canada safe third country fifteen months after implementation », mars 2006. En ligne : www.ilw.com.

tions de la *Charte*. Le 27 juin 2008, estimant qu'elle n'avait pas à examiner les réalités auxquelles les réfugiés font effectivement face aux États-Unis, la Cour d'appel fédérale a annulé cette décision sans toutefois conclure que les États-Unis sont un pays sécuritaire pour tous les réfugiés.

Le Canada a récemment introduit dans son droit la notion de « pays d'origine sûr » par la loi C-11 *sur des mesures de réforme équitables concernant les réfugiés*, qui a reçu la sanction royale le 29 juin 2010 et qui comporte des modifications législatives à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) ³⁴⁹. Le gouvernement justifie cette initiative comme suit :

bon nombre de personnes en provenance de ces pays demandent l'asile au Canada et sont par la suite réputées ne pas avoir besoin de protection. Cela suggère qu'elles profitent du système canadien d'octroi de l'asile pour éviter de devoir attendre le traitement d'une demande d'immigration. Trop de temps et trop de ressources sont consacrés à l'examen de ces demandes non fondées ³⁵⁰.

Comme il a été souligné plus haut, les mêmes motifs avaient été évoqués par l'UE au début des années 1990 pour justifier le recours à ce dispositif. L'initiative canadienne vise à réduire le nombre des demandes d'asile [231] en rendant le système moins attractif. Elle est essentiellement inspirée des politiques du Royaume-Uni :

On estime qu'environ 10 % des demandes d'asile au Canada pourraient faire l'objet d'un traitement accéléré aux termes de la politique de désignation de pays d'origine. Aux fins de l'analyse coûts-avantages, il a été supposé que les désignations se traduiraient par une baisse de 57 % du nombre de demandes d'asile reçues en provenance des pays désignés au cours des 12 mois suivant leur désignation. Cette présomption est fondée sur l'expérience du Royaume-Uni relativement aux désignations effectuées aux termes de sa politique d'appel non suspensif (NSA). La nature imparfaite des comparaisons internationales sur les tendances en matière

³⁴⁹ Canada, *supra* note 3, art. 169. 1.

³⁵⁰ Canada, ministère de la Citoyenneté de l'Immigration (CIC) « Safe countries of origin », mars 2010. En ligne : www.cic.gc.ca.

d'asile est reconnue, mais l'expérience du Royaume-Uni fournit tout de même un indicateur utile et raisonnable³⁵¹.

Il convient d'examiner de plus près le système britannique. Dans ce pays, les demandes d'asile des ressortissants de ces pays sont qualifiées de « manifestement infondées » (*clearly unfounded*). Elles sont, dès le début de l'examen, classifiées dans la catégorie de *non-suspensive appeal cases*. Le demandeur ne peut donc faire appel d'une décision négative au Royaume-Uni. Ces demandes sont souvent examinées en l'espace de 7 jours.

En l'occurrence, si le ministre de l'Intérieur est convaincu qu'il existe un État sûr vers lequel un demandeur d'asile peut être envoyé, sa demande est en principe rejetée. Le ministre fournit une liste indicative d'États (au nombre de 54 au début de l'année 2009). Un demandeur originaire de ces pays est présumé éligible pour une telle procédure. En mai 2011, la liste britannique contenait des pays producteurs de réfugiés comme l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Jamaïque, la [232] Moldova, la Mongolie, la Serbie, le Ghana, la Gambie, le Kosovo, le Libéria, le Mali, le Nigéria et la Sierra Leone.

Toujours au Royaume-Uni, le niveau de contrôle judiciaire des décisions concernant les demandeurs en provenance des pays « sûrs » a été fortement réduit. Le taux de rejet des demandes est d'environ 75 % et atteint 99 % pour les personnes soumises au régime intitulé *detained fast track* ³⁵². De plus, cette politique pénalise les personnes les plus vulnérables comme les victimes de la torture en état de stress post-traumatique. Parmi les demandeurs affectés figurent aussi des femmes qui font une demande fondée sur le genre, ainsi que des personnes se plaignant des persécutions sur la base de l'orientation ou de l'identité sexuelle.

Plus généralement, la mise en œuvre du concept de « pays sûr » s'avère particulièrement problématique pour les droits des réfugiés.

³⁵¹ Règlement modifiant le Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés, *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, Canada, 19 mars 2011, La Gazette du Canada, vol. 145 n° 12. [En ligne](#).

³⁵² Immigration Law Practitioners' Association, « The detained fast track process : a best practice guide », janvier 2008. [En ligne](#).

Elle instaure un traitement différencié de la requête suivant la provenance géographique des demandeurs. Cela contrevient de façon manifeste à l'article 3 de la *Convention de Genève* qui enjoint aux États de ne faire aucune discrimination fondée sur la race, la religion ou le pays d'origine.

La notion est également contraire au principe de l'examen individuel, au cas par cas, des revendications. L'idée selon laquelle un « pays sûr » ne pose pas un risque de refoulement est contestable puisque, comme il a été précisé plus haut, les États ont une interprétation divergente de la *Convention de Genève*. Rosemary Byrne note que

Without parallel binding universal instruments that would eliminate the definitional diversity that impedes protection standards, or the procedural barriers that prevent their fair [233] application, safe third country returns without adequate assessments of effective protection will continue to put sending states in potential breach of their obligation of non-refoulement under the 1951 Convention ³⁵³.

Les critères de désignation des pays sûrs sont trop vagues pour éviter tout risque d'arbitraire. Au sein de l'Union, une présomption de sûreté est établie en faveur des États tiers sur la base de critères tels que le nombre de réfugiés qui en sont originaires, le taux de reconnaissance antérieure dans les pays de destination, l'existence des institutions démocratiques et la stabilité. Au Canada, la définition préliminaire donnée par le gouvernement n'est pas plus précise :

Un pays d'origine sûr est un pays qui ne produit pas normalement de réfugiés, qui possède une réputation bien établie en matière de droits humains et qui offre une excellente protection de l'État. Les États qui disposent de solides cadres démocratiques, juridiques et de responsabilisation sont susceptibles d'offrir la protection nécessaire à leurs citoyens ³⁵⁴.

³⁵³ Rosemary Byrne, « Changing paradigms in refugee law » dans Ryszard Cholewinski, Richard Perruchond et Euan MacDonald, dir, *International migration law. Developing paradigms and key challenges*, La Haye, TMC Asser Press, 2007, p. 169.

³⁵⁴ CIC, *supra* note 31.

Le projet de Règlement apporte plus de précisions. Il établit que les pays peuvent faire l'objet d'une désignation – c'est-à-dire considérés comme pays d'origine sûr – uniquement s'ils satisfont à deux critères quantitatifs qui prouvent qu'ils ont un grand nombre de demandes et un faible taux d'acceptation :

- * le nombre de demandes d'asile présentées au Canada par des citoyens du pays concerné doit être égal ou supérieur à 1 % du nombre total de demandes d'asile présentées dans une période consécutive de 12 mois dans les trois ans précédant la date de la désignation par le ministre ;

[234]

- * le taux d'acceptation par la Section de la Protection des Réfugiés (SPR) des demandes d'asile présentées par des citoyens provenant du pays concerné doit être égal ou inférieur à 15 % sur une période de 12 mois consécutifs dans les trois ans précédant la date de la désignation effectuée par le ministre ³⁵⁵.

Le projet de Règlement prévoit également que le ministre puisse désigner un pays lorsqu'un groupe consultatif d'experts, comprenant au moins deux experts non gouvernementaux en droit de la personne, établi par le ministre, recommande la désignation.

Les efforts du gouvernement pour mieux encadrer le processus de désignation de « pays sûrs » sont louables. Cependant, la pratique des États européens montre les risques d'atteinte au droit d'asile. Les critères de désignation n'écartent pas le danger de refoulement et autres atteintes aux droits fondamentaux. Par exemple, au Royaume-Uni, les tribunaux ont affirmé que le ministre de l'Intérieur ne saurait se baser sur le seul fait que l'État tiers a signé la *Convention de Genève* pour conclure à sa sûreté. Le gouvernement doit s'assurer que cet État agit

³⁵⁵ *Ibid.*

de bonne foi pour remplir ses obligations internationales. La pratique montre aussi que la désignation des pays sûrs n'est pas basée sur des critères objectifs, mais sur des considérations politiques comme le prouvent les difficultés éprouvées par les États de l'UE pour s'entendre sur des listes communes.

De plus, dans de nombreux pays qui semblent « sûrs », des problèmes de persécution peuvent exister pour des personnes appartenant à certains groupes sociaux, comme le prouve une décision du tribunal d'immigration fédéral à Memphis aux États-Unis, attribuant le statut de réfugié [235] à des *homeschoolers* allemands, des parents qui refusaient la scolarisation de leurs enfants ³⁵⁶.

Récemment, deux cours européennes ont remis en question l'application en droit européen de la notion de « pays sûr ». La Cour européenne des Droits de l'Homme de Strasbourg a, dans son arrêt M.S.S. ³⁵⁷, condamné la Belgique et la Grèce pour le mauvais traitement d'un demandeur d'asile afghan et la violation de son droit à un recours effectif. Dans cette affaire, M.S.S. avait été renvoyé par la Belgique vers la Grèce - considérée comme un pays « sûr » - où il avait été placé en détention dans un espace exigu avec vingt autres personnes, dans de mauvaises conditions matérielles. Après sa libération, il avait vécu dans la rue, sans moyens de subsistance. D'après la Cour de Strasbourg, les États ne peuvent se décharger de leur responsabilité d'examiner les demandes d'asile en les déléguant à des pays « sûrs ». Tout au moins, ils doivent s'assurer qu'en renvoyant une personne vers l'État responsable de traiter sa demande, ils ne lui font pas courir, indirectement, le risque de mauvais traitements.

En décembre 2011, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJE) s'est prononcée dans le sens de la Cour de Strasbourg dans le cadre de litiges opposant des demandeurs d'asile devant être renvoyés par le Royaume-Uni en Grèce. La CJE a affirmé que la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* doit être interprétée en ce sens qu'il incombe aux États membres de ne pas transférer un demandeur d'asile vers un État membre lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions

³⁵⁶ Sarah Eekhoff Zylstra « Asylum Surprise : decision for home-schoolers pushes persecution boundaries » *Christianity Today*, 18 mai 2010. [En ligne](#).

³⁵⁷ *M.S.S c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, (2011) CEDH.

d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le [236] demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ³⁵⁸.

La désignation de pays sûrs a pour conséquence de réduire le niveau de protection offert à ces personnes. Elle limite considérablement l'accès au droit d'asile. Les États de destination transfèrent leur responsabilité d'examiner la demande vers des pays qui ne sont pas forcément dotés de système d'octroi d'asile et qui ne sont pas liés par les mêmes obligations internationales de protection.

La notion de « pays sûr » engendre aussi une réduction des droits procéduraux. Au Canada, la nouvelle loi instaure un système à deux vitesses : les délais prévus pour la tenue de l'audience seront accélérés pour les ressortissants de « pays sûrs ». Il est attendu que celle-ci aura lieu dans les deux mois suivant l'entrevue de collecte d'information, alors que les citoyens des autres pays disposeront de trois mois. De plus, les décisions au sujet d'un appel doivent être rendues par la Section d'Appel des Réfugiés dans un délai de 30 jours pour les appels des demandeurs provenant de pays d'origine désignés, et dans un délai de 120 jours pour tous les autres appelants. L'exemple de certains pays européens montre que l'accélération de l'examen se fait au détriment de l'équité de la procédure. Les revendicateurs ne disposent pas de suffisamment de temps pour réunir les preuves à l'appui de leurs demandes, y compris des rapports d'experts. Les intéressés éprouvent des difficultés pour contacter un avocat ou un interprète, l'aide juridique est limitée, etc. Or, ces droits revêtent une importance capitale pour assurer les conditions d'un procès juste et équitable, et pour protéger le revendicateur contre le refoulement.

[237]

Finalement, la notion de « pays sûr » crée des mouvements d'asile secondaires, donc davantage de flux migratoires :

³⁵⁸ N. S., affaires jointes C-411/10 et C-493/10, (2011) CJE.

By introducing various and varying categories of ‘second’ and ‘third’ responsible host countries, States have actually increased, rather than reduced, the situation of ‘refugees in orbit’. States have also eliminated the ability to determine which State ultimately will be responsible for making a substantive examination of an asylum application ³⁵⁹.

Les atteintes aux droits fondamentaux que nous avons soulignés dans cette section montrent que la notion de « pays sûr » s’avère contre-productive quant au désengorgement du système judiciaire. En Europe, les tribunaux ont, à plusieurs reprises, condamné les administrations nationales pour violation du principe de non-refoulement, du droit de recours effectif, du droit à la vie familiale ou privée. Au Canada, nous pouvons nous attendre à un développement similaire en raison des risques d’atteinte aux valeurs découlant de la Charte canadienne des droits et libertés.

Conclusion

Le Canada fait partie des rares pays industrialisés ayant un système d’asile accessible et une procédure équitable de détermination du statut de réfugié. Il a, jusqu’à présent, réussi à maintenir un juste équilibre entre les objectifs légitimes d’assurer la sécurité des Canadiens et l’intégrité du système d’asile d’une part, et la protection des réfugiés de l’autre. Toutefois, cette situation est en train de changer. La récente réforme du système d’asile introduit dans le droit canadien des mesures semblables à celles appliquées par les États-Unis et les États membres de l’UE. La coopération internationale constitue un [238] vecteur contribuant à la transformation du discours, des normes et des pratiques canadiennes envers les réfugiés.

³⁵⁹ Gretchen Borchelt, « The safe third country practice in the European Union : a misguided approach to asylum law and a violation of international human rights standards », *Columbia Human Rights Review*, 2002, vol. 33, p. 502.

Il est légitime de vouloir prévenir l'abus du système d'asile et de préserver son intégrité territoriale face à l'immigration illégale. Cependant, les mesures prises à cette fin doivent être conformes à la *Charte canadienne des droits et des libertés*. Elles doivent également respecter les obligations internationales du Canada ainsi que sa tradition humanitaire.

Les politiques répressives n'ont pas atteint leur principal objectif. La migration irrégulière ne diminue pas de manière durable. Les chiffres du HCR relatifs aux nouvelles demandes d'asile mentionnés plus haut montrent que les mesures d'interception ne sont pas efficaces pour arrêter les demandeurs. L'opération RABIT de Frontex en est une autre preuve. Quelque temps après la fin du déploiement, la frontière entre la Grèce et la Turquie est de nouveau devenue le point de passage le plus important pour les migrants irréguliers en route vers l'Europe ³⁶⁰.

La sécurisation des migrations contribue à l'émergence d'un régime d'exception qui, au nom de la gestion ordonnée des demandes d'asile, limite l'application des droits fondamentaux pour certaines catégories d'étrangers. Plusieurs restrictions fondées sur le statut migratoire ne sont ni raisonnables, ni justifiables dans une société libre et démocratique. Comme le souligne le Conseil européen, il est primordial que les mesures répressives et les mesures permettant de préserver les droits de la personne, l'État de droit et les règles relatives à la protection internationale aillent dans le même sens et soient complémentaires ³⁶¹. Le défi majeur des États est d'assurer un juste équilibre entre ces deux considérations.

³⁶⁰ Frontex, « Fran Quarterly », 4 octobre 2011. En ligne : Europea.eu www.frontex.europa.eu.

³⁶¹ CE, Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les Citoyens, Conseil de l'Union européenne, 4 mai 2010, p.3.

[239]

Deuxième partie
Questions sociales :
Le Sud au Nord, le Nord au Sud

9

“Enjeux et défis du partenariat
entre le Maroc et le Canada:
le cas des universités et
des échanges universitaires.”

Bouchra Sidi Hida

Introduction

[Retour à la table des matières](#)

En s’ouvrant sur le système mondial, le Maroc diversifie des alliances stratégiques pour renforcer son ancrage dans l’économie mondiale. De nombreux accords sont signés avec différents partenaires. Le Maroc est ainsi partenaire des États-Unis d’Amérique (EUA) pour une zone de libre-échange concrétisée en 2004. Il conclut avec l’Union européenne (UE) une zone de libre-échange en 1996 ce qui le favorise pour l’obtention d’un statut avancé en 2008. De nombreux accords culturels, administratifs et commerciaux sont aussi signés entre le Maroc et le Canada, témoignant de la politique d’ouverture et de dialogue qu’entame le Maroc sur la scène internationale.

La relation entre le Maroc et le Canada se développe de manière dynamique depuis la décennie 1960. Elle se caractérise par la volonté des deux pays de renforcer et concrétiser les liens qui les unissent en les adaptant au [240] contexte politique, les dotant à chaque fois de la capacité et la volonté de les rénover. La présence de quelques 100 000 Marocains au Canada et 3 000 Canadiens au Maroc rapproche aussi les deux pays. Nombre d'étudiants marocains vont également étudier chaque année au Canada.

Il convient de remarquer que les relations politiques, économiques et culturelles entre les deux partenaires tiennent de l'appartenance du Maroc à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), de sa position géostratégique qui lui permet d'établir des ponts entre espaces géographiques (la Méditerranée et l'Atlantique) et culturels joignant l'Afrique, les Amériques, le monde arabe et l'Europe. Le Maroc œuvre tant en faveur du renforcement de l'intégration euro-méditerranéenne depuis *l'Accord de Marrakech*, en 1994, et l'initiation du processus de Barcelone, en 1995, que de renforcement de l'espace transatlantique. Les rapports entre le Maroc et le Canada ont pris une nouvelle dimension ces dix dernières années et c'est dans cet esprit que le Maroc a proposé, en 2009, d'établir une zone de libre-échange avec le Canada. Ce partenariat tente d'accroître des relations d'ordre politique, économique et commercial mais également d'accélérer le développement des échanges culturels et humains. Il vise à accompagner le dynamisme et les mutations qui s'opèrent au sein de la société marocaine dans plusieurs secteurs. Ce partenariat s'étend jusqu'au domaine de la recherche et de l'innovation, de l'environnement, de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

L'objectif de cette contribution est d'ouvrir une réflexion sur les échanges universitaires établis dans le cadre de la coopération entre le Maroc et le Canada. Cette relation est inscrite et ancrée dans un contexte historique avec des [241] logiques et des enjeux qui la régissent et qu'il importe de comprendre. Il est également primordial de ne pas négliger également les changements et les mutations que cette relation subit en fonction des intérêts des deux partenaires, particulièrement dans le domaine de l'enseignement supérieur. Il s'agit de savoir si les liens interuniversitaires constituent l'un des ponts de consolidation du partenariat, sur quelle base et à partir de quels acquis se tissent les relations interuniversitaires entre les deux rives du bassin atlanti-

que pour des politiques et des perspectives stratégiques d'ancrage réciproques et progressives.

Toutefois, avant d'examiner les enjeux et les défis d'un tel partenariat, il semble important de mieux saisir le contexte actuel en retraçant, d'un côté, les principales étapes de l'évolution de l'université marocaine et son développement et, de l'autre, comprendre la politique canadienne dans le secteur de l'enseignement supérieur et les défis de la mondialisation.

L'enseignement supérieur marocain et son évolution

Le Maroc concentre d'énormes efforts pour l'éducation et l'enseignement supérieur depuis la mise en place de son système d'enseignement. Dans ce cadre, l'université constitue un espace d'enseignement et de production de connaissances. En tant que territoire, l'université se construit à travers des jeux d'acteurs. Elle représente en même temps le symbole de l'émancipation et le degré de développement d'une société. C'est une instance de socialisation qui façonne et est façonnée par son contexte, générant un capital social et humain sur le territoire où elle est implantée. L'université enseigne au citoyen les [242] valeurs de la société et lui inculque un habitus social, politique et civil. Avec la mondialisation et les nouvelles perspectives politiques et économiques, l'université assure une socialisation qui permet aux citoyens de s'adapter aux défis actuels.

Depuis sa création, l'université au Maroc évolue et se développe suivant un processus qui s'étale sur plusieurs étapes clés. Tout d'abord, l'émergence d'Al Quaraouine, première université fondée en 859 à Fès, bien avant la période de protectorat, constitue la première étape de l'édification du système de l'enseignement supérieur. L'Université Ben Youssef est construite par la suite, en 1570, à Marrakech. Les deux établissements répondent aux besoins du peuple marocain de l'époque. Ils évoluent et s'adaptent aux exigences et aux changements qui s'opèrent au sein de la société. A cette époque, l'université constitue un pôle important du savoir et un carrefour de savants issus de plusieurs disciplines : mathématiques, médecine, phi-

losophie, droit, sciences religieuses, histoire, géographie, etc. ³⁶², et venant de régions diverses (Andalousie, Naples, en passant par Al Azhar, Khartoum et Tombouctou).

Toutefois, pendant la période du protectorat français et espagnol (1912-1956), le système éducatif mis en place a été marginalisé au profit d'un nouveau système scolaire initié entre 1921 et 1948 avec cinq établissements scolaires conçus selon les normes du système scolaire français. L'accès à l'éducation est limité aux seuls enfants de résidents étrangers et de quelques notables. En tant que lieu discriminant, le système de l'enseignement devient un centre de conflits sociaux, dont l'intensité témoigne de sa transformation profonde et de ses modes de régulation. Ces mutations convergent vers la production de formes de ségrégation scolaire, de [243] marginalisation et d'accroissement des inégalités sociales. Les niveaux de développement de l'éducation après la période coloniale s'avèrent alarmants en termes d'accès à l'éducation de base. Sous les régimes coloniaux français et espagnol, dans le Nord et le Sud du pays, le taux d'analphabétisme des adultes est estimé, en 1956, respectivement à 82 % et à 95 %, alors que les taux étaient plus bas avant la période du protectorat ³⁶³. La même année, le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur n'est que de 350, dont deux femmes ³⁶⁴.

La période postindépendance constitue une nouvelle étape de l'évolution de l'enseignement supérieur. Elle est caractérisée par la construction, en 1957, de l'Université Mohamed V à Rabat, annonçant un nouveau type d'enseignement basé sur des normes pédagogiques et techniques modernes conformes aux aspirations de l'État. La mise en œuvre de ce projet est promulguée par la première loi de 1975 organisant l'enseignement supérieur ³⁶⁵ et son évolution. Cette loi décentralise les institutions universitaires avec la construction d'autres universités (entre autres à Marrakech, Fès et Agadir) dans le royaume. Il

³⁶² Al Kettani M-Z., *Fès, capitale des Idrissides*, Casablanca, Assabah, 2002, p. 68 (source en arabe).

³⁶³ Sobhi Tawil., Sophie Cerbelle et Amapola Alama, *Éducation au Maroc : analyse du secteur*, note produite pour l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Rabat, 2010, p. 24.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 25.

³⁶⁵ *Loi portant sur la création des universités*, Maroc 1975, n° 1-75-398.

existe actuellement 15 universités publiques au Maroc avec 105 institutions implantées dans 17 villes et couvrant 14 types d'enseignement.

Il convient de remarquer que, depuis l'indépendance du Maroc (1956), le système universitaire s'est trouvé dans une position particulière. Il renvoie l'image d'universités à la fois au centre de la société et dans un espace à part qui ne semblent pas obéir aux règles régissant l'ensemble de la société marocaine. L'université assume en même temps le rôle d'espace public alternatif des débats politiques mais également de confrontation entre acteurs de différents horizons (Union nationale des étudiants du Maroc, Union générale des étudiants du Maroc, Jeunesse [244] se déclarant de l'islam politique, etc.). Elle a aussi pour rôle de produire des cadres et fonctionnaires de l'État qui, dès l'obtention de leur diplôme, intègrent le corps de l'État, la fonction publique. L'enquête menée par Clément Henry sur les étudiants à l'époque, estime que seulement 38 % la considèrent comme une ascension sociale ³⁶⁶. Pour les jeunes étudiants marocains et leurs familles, le diplôme universitaire, même s'il ne semble pas aider à l'acquisition d'une position sociale, donne néanmoins l'espoir d'acquérir stabilité et sécurité dans le travail dès que le diplômé permet de décrocher un poste dans la fonction publique.

Les années 1980 et 1990 se caractérisent par une série de réformes qui s'inscrivent dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel. Elles s'orientent vers un réajustement de l'État, une renégociation de sa place et de son contrôle sur la société ³⁶⁷. Ces réformes laissent ainsi plus de place au secteur privé et à la société civile. C'est également une période qui constitue un tournant important dans l'histoire de l'université marocaine ³⁶⁸ avec l'extension du réseau universitaire et l'émergence de l'enseignement supérieur privé en parallèle à l'enseignement public. Devant l'ouverture du système politique, le processus de construction de l'État-providence demeure inachevé au profit d'un État régulateur. Avec la mondialisation et les nouvelles

³⁶⁶ Clement Henry Moore, *Politics in North Africa : Algeria, Morocco and Tunisia*, Boston, Little Brown and Company, 1970, p.289.

³⁶⁷ Béatrice Hibou, *La force de l'obéissance : économie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006, 362 p.

³⁶⁸ Mohamed Harakat, *Quelle Université pour le XXI^e siècle ? La gouvernance cognitive et démocratique, une chance pour le Maroc*, Rabat, Al Maârif El Jadida, 2011, p. 76.

perspectives politico-économiques, le Maroc entame un processus d'accélération de la transition vers l'économie libérale. L'université subit aussi plusieurs réformes suivant les évolutions des politiques nationales et des mutations que vit la société marocaine.

Il est à noter que si toutes les formes d'éducation sont au moins en partie politiques ³⁶⁹, l'université marocaine est exposée à la lourde influence des décisions du [245] gouvernement et des politiques internationales. La mise en œuvre progressive du projet politique libéral contribue à faire perdre la position occupée par l'université depuis sa création. De plus, l'accroissement constant du chômage chez les jeunes diplômés constitue l'une des caractéristiques du « processus de "banalisation-normalisation" du champ universitaire » ³⁷⁰.

Dans ce contexte, et suite aux critiques tant des acteurs nationaux et internationaux que des médias sur la situation de l'enseignement supérieur et la baisse du taux d'encadrement, le déséquilibre entre les filières scientifiques et les sciences humaines, les échecs et abandons scolaires ainsi que l'accroissement du taux de chômage, le gouvernement procède, entre 1999 et 2012, à de nouvelles réformes du système d'éducation échelonnées sur plusieurs étapes, notamment dans l'enseignement supérieur.

Durant cette décennie, la Commission spéciale d'éducation-formation (COSEF) a conçu la réforme de l'éducation et a adopté la *Charte nationale d'éducation et de formation* (CNEF) sur la base d'un consensus général. Ceci a donné lieu à la promulgation de la loi qui organise l'enseignement supérieur et assure l'évaluation du processus par les responsables concernés. Cette réforme a pour objectif la mise en œuvre de la CNEF sur une période de dix ans. De là, un cadre stratégique est élaboré entre 2005 et 2008 pour consolider et faire aboutir la réforme et son évaluation. Les résultats restent toutefois modestes. En effet, malgré les évolutions remarquées et quantifiées, le bilan des réalisations demeure mitigé ³⁷¹. La CNEF a un impact encore faible

³⁶⁹ Ira Shor, « Education is Politics : Paulo Freire's Critical Pedagogy » dans McLaren and Leonard, *Paulo Freire : a critical encounter*, New York, Routledge, 1992, p. 27.

³⁷⁰ Vincent Geisser, dir, *Diplômés maghrébins d'ici et d'ailleurs : trajectoires sociales et itinéraires migratoires*, Paris, CNRS-Éditions, 2000, p. 21.

³⁷¹ Harakat, *supra* note 7, p. 47.

en matière de formation et de recherche. La gouvernance de nombre d'universités repose sur des compromis peu satisfaisants. Un programme d'urgence est dès lors élaboré pour la période [246] 2009-2012 faisant suite au rapport d'évaluation de la CNEF, suivi d'une série de mesures ayant comme cadre de référence les orientations de la CNEF. Le but de ce programme est de donner un « nouveau souffle » à la CNEF et d'assurer une nouvelle gouvernance du système d'éducation. Ce programme s'inscrit dans l'optique de la déconcentration et de la responsabilisation par la mise en place du système de contrat entre l'État et les universités qui assure une autonomie des établissements d'enseignement supérieur pour instaurer une meilleure gouvernance.

La banalisation de l'université lui fait perdre progressivement son statut d'exception. Geisser souligne à ce sujet que les crises universitaires ont une valeur prédictive, qu'on peut sur leur base prévoir les changements à l'échelle de toute la société. Mais à l'heure actuelle, ce sont les crises économiques qui façonnent et perturbent les configurations universitaires et donnent l'impression que les acteurs du champ éducatif (essentiellement les enseignants et les étudiants) semblent perdre toute autonomie d'action et toute spécificité statutaire par rapport aux « autres » acteurs sociaux ³⁷². Les institutions d'enseignement supérieur semblent en crise dès que leurs logiques viennent contredire les autres structures constituant la société. Les jeunes diplômés sont alors amenés à s'adapter aux nouvelles exigences du marché du travail pour assurer leur insertion. L'université se convertit afin d'être à même de répondre aux exigences du projet politique en tant qu'espace de transition libérale dans le but de « rendre l'offre de formation adaptée aux besoins des chantiers structurants de l'économie » ³⁷³. En même temps, l'État en tant que régulateur assure, d'après le ministre de l'Enseignement supérieur, l'équilibre entre les priorités nationales et l'autonomie des universités qui demeurent en

³⁷² Geisser, *supra* note 9, p. 20.

³⁷³ Abdelhafid Debbarh, *Expérience Marocaine : Amélioration de l'Enseignement Supérieur et Développement du Capital Humain*, note pour le Sommet Africain de l'Education, Rabat, juillet 2011, p. 9.

mesure [247] d'acquérir une marge de manœuvre pour jouer pleinement leur rôle ³⁷⁴.

Dans cette optique, l'univers contemporain de la connaissance scientifique est construit autour de disciplines prioritaires répondant aux besoins des chantiers structurants de l'économie marocaine dans le but de renforcer son ancrage dans l'économie du savoir. Ces disciplines sont produites selon une socialisation à travers des processus d'institutionnalisation et de professionnalisation. Elles constituent le centre de la régulation sociale. Les perspectives de la nouvelle architecture pédagogique et scientifique du Maroc ambitionnent d'orienter la recherche scientifique vers des programmes de recherches prioritaires qui s'intéressent non seulement à l'agriculture, la biotechnologie, l'environnement, le développement durable, la connaissance, la préservation et la valorisation des ressources naturelles, la gestion des risques, l'innovation et la compétitivité des entreprises, mais aussi au développement socioéconomique et culturel ³⁷⁵. La réforme prévoit aussi des licences professionnelles et le master spécialisé. Le système d'enseignement supérieur adopte également le principe de licence-maîtrise-doctorat (LMD), diversifie ses filières de formation et introduit le système modulaire, favorisant le rapprochement du système marocain d'enseignement supérieur, de recherche scientifique et de formation professionnelle avec celui de l'espace européen.

La recomposition en cours de l'université vers un nouveau statut constitue un enjeu majeur pour l'efficience, l'efficacité et l'attractivité de l'enseignement supérieur du développement de la recherche au Maroc. Les différentes réformes entamées relèvent d'une stratégie à long terme permettant au Maroc d'être en [248] phase avec la communauté internationale. Elle répond en même temps aux besoins des chantiers structurants lancés au Maroc, notamment l'investissement dans le capital humain et la recherche scientifique pour un meilleur ancrage dans l'économie mondiale. De plus, en recourant à une « carte de positionnement », le Maroc avec les autres pays de la région du

³⁷⁴ L'ancien ministre de l'enseignement supérieur Akhchichen, allocution d'ouverture, séminaire international « Autonomie de l'Université : expériences nationales et internationales », présenté à la Fondation Mohamed VI pour la promotion des œuvres sociales de l'éducation-formation, 30 septembre 2010 cité dans Harakhat, *supra* note 7, p. 49.

³⁷⁵ Debbarh, *supra* note 12, p.10.

Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA), adoptent, lors de la Conférence des ministres de l'Enseignement supérieur des pays arabes, du 7 décembre 2011, un principe d'évaluation de la gouvernance des universités. Élaboré par le département du développement humain de la région MENA de la Banque mondiale (BM), le Human Development Department of the Middle East and North Africa Region of the World Bank (MNSHD), en partenariat avec le Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI), cet outil a pour but d'évaluer les divers modes de gouvernance des universités et leur concordance avec les objectifs fixés en vue d'arriver aux meilleurs résultats possibles ³⁷⁶.

Dans ce contexte de concurrence internationale accrue, le Maroc négocie divers partenariats et accords de coopération dans le but de développer et de consolider les échanges d'informations et d'expériences avec ses partenaires (États, institutions, organisations, etc.), d'assurer la mobilité des enseignants, chercheurs et étudiants, de mobiliser conjointement des ressources et d'implanter des structures d'enseignement et de recherche ³⁷⁷.

À ce titre, l'*Accord de coopération scientifique et technologique* signé avec l'UE, en 2003, implique le Maroc dans des programmes européens de recherche (PCRD) et de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur (Tempus, Erasmus Mundus, Jean Monet, Averroès, etc.). [249] D'autres accords de coopération dans le même domaine sont signés entre le Maroc et des membres de l'UE (notamment avec l'Italie, l'Espagne, la Belgique, l'Allemagne et la France), avec des pays arabes, asiatiques, africains ainsi qu'avec des pays appartenant à l'espace transatlantique. Un accord de coopération est en vigueur depuis 1999 entre le ministère de l'Enseignement supérieur et le Texas International Education Consortium. De même, un autre accord est négocié, en novembre 2006, entre le gouvernement marocain et le gouvernement des États-Unis d'Amérique qui porte sur la coopé-

³⁷⁶ Adriana Jaramillo, « Grâce à un nouvel instrument comparatif, les universités vont être en mesure de s'évaluer », 13 février 2012. [En ligne](#).

³⁷⁷ Royaume du Maroc, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique, *Pour un nouveau souffle à la réforme : présentation du Programme « Najah 2009-2012 »*, Rabat, Rapport de synthèse, juin 2008.

ration dans le domaine de la Science et de la Technologie. En novembre 2006, un accord de coopération est signé avec le Canada, plus précisément avec l'Université de Montréal, dans le même secteur.

L'enseignement supérieur et les défis de la mondialisation au Canada

Comme l'explique un rapport de la BM sur la création d'universités de rang mondial, les universités les plus performantes au monde ont trois caractéristiques sans lesquelles elles ne peuvent survivre ni se perfectionner. La première est que l'institution en question rassemble des professeurs et chercheurs et étudiants (nationaux et internationaux) talentueux. La deuxième est la nécessité d'avoir un important budget. La dernière caractéristique est l'adoption d'une vision et d'une gouvernance stratégiques ³⁷⁸.

Avec la généralisation de l'économie fondée sur le savoir et l'intégration des services de l'enseignement dans le cadre de l'*Accord général sur le commerce des services* de 1995, le système de l'enseignement supérieur a subi de profondes transformations. Ces changements s'opèrent [250] selon les besoins de l'économie mondiale et selon les règles de gestion managériale ³⁷⁹.

Dans cette perspective, l'enseignement supérieur constitue, dans la vision des concepteurs de l'économie du savoir, un support important au développement de l'économie mondiale et d'un grand « marché » international compétitif. Le but est de créer des universités d'élites, répondant aux besoins de l'économie mondiale. Ceci nécessite qualification, compétitivité et créativité. Pour ce faire, le système d'enseignement supérieur mise sur la recherche et l'innovation.

³⁷⁸ Banque mondiale, communiqué 2012/101/HDN, « Selon un nouveau rapport de la Banque mondiale, la création d'universités de recherche de rang mondial est beaucoup plus complexe que nombre de pays le croient », 6 octobre 2011. En ligne : web.worldbank.org.

³⁷⁹ Gilles Breton et Michel Lambert, dir, *Globalisation et universités : nouvel espace, nouveaux acteurs*, Québec, Presses de l'Université de Laval, 2003, 264 p.

L'économie du savoir force de plus en plus le développement de compétences hautement qualifiées et en perpétuelle évolution. Mais l'incessant renouvellement des compétences n'évolue pas au même rythme que l'offre de l'enseignement supérieur. C'est d'ailleurs le cas dans plusieurs pays. Conscients de leur position dans le monde et des enjeux de l'économie du savoir, ces pays cherchent à développer de nouvelles stratégies pour combler le fossé entre l'offre et la demande. La France et le Canada tentent de mettre en œuvre des solutions adaptables aux lois du marché tout en maintenant le statut des universités comme bien public géré par les pouvoirs publics. Dans le même esprit, le Maroc assure l'autonomie de l'université en établissant des contrats entre l'État et les universités (il existe 17 contrats de ce type) tout en encourageant le développement de l'enseignement supérieur privé.

Pour le Canada, l'enseignement supérieur constitue « une dimension stratégique dans la société du savoir » ³⁸⁰, dont les effets sur l'économie sont importants. Depuis la fin des années 1990, l'État fédéral et les provinces canadiennes adoptent une politique d'innovation visant à [251] relever les défis de la société du savoir. Les politiques canadienne et québécoise de la science et de l'innovation tentent d'améliorer tant l'état de la recherche universitaire, de la recherche et du développement que d'encourager l'innovation. Le but de cette stratégie est de faire du Québec, et plus largement du Canada, des meneurs dans le domaine de l'innovation et de la recherche scientifique. Les gouvernements cadrent leurs actions dans une perspective internationale afin d'acquérir une position avantageuse dans le domaine de la recherche ce qui leur permet de rayonner à travers le monde.

Pour tenter de relever le défi de la société du savoir, l'État fédéral a créé la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) et le Programme de Chaires de recherche du Canada. De plus, la prise en compte par les gouvernements du rôle de l'enseignement supérieur comme producteur de travailleurs hautement qualifiés à même de propulser la société au meilleur rang à l'échelle internationale, fait en sorte qu'ils promeuvent des partenariats entre chercheurs et entreprises afin d'aboutir à une interaction favorisant l'innovation et la créativité.

³⁸⁰ Véronique Brouillette, « L'enseignement supérieur : une dimension stratégique dans la société du savoir », *Option CSQ*, 2003, n° 22, pp.75-95.

En réponse, laboratoires et universités mettent en place de nouveaux montages institutionnels comme les réseaux d'échanges, de valorisation et de diffusion, qui facilitent l'accès à des ressources dans le système d'enseignement supérieur et de la recherche. C'est ainsi que l'État fédéral canadien crée en 2000 un Fonds France-Canada pour la Recherche (FFCR) en partenariat avec le ministère des Affaires étrangères et européennes français et un consortium de 16 universités canadiennes (qui en regroupera trois autres en 2010). Le FFCR constitue un outil de la coopération franco-canadienne qui a pour but de développer les relations scientifiques entre les deux pays et de renouer les liens entre chercheurs.

[252]

Un autre accord de coopération est négocié entre 14 universités francophones dont l'École polytechnique de Montréal (EPM) et l'École Mohammedia des Ingénieurs (EMI) du Maroc, rassemblées dans le « Réseau d'excellence des sciences de l'ingénieur de la Francophonie » (RESCIF). Ce réseau fut lancé à l'initiative de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) à l'occasion du treizième sommet de l'OIF, en octobre 2010, à Montreux. L'objectif de ce réseau est de promouvoir des programmes scientifiques communs, mener des recherches et apporter des éléments de réponses aux problématiques soulevées dans plusieurs domaines dont celui de l'eau, de la nutrition et de l'énergie. Il convient de remarquer que ce réseau appuie et renforce les partenariats bilatéraux existants entre les différents membres. L'EPM et différentes écoles d'ingénieurs marocaines avaient déjà des conventions ou des partenariats négociés dans le cadre de la coopération bilatérale dans le domaine de l'ingénierie.

En continuant à situer leurs actions dans une perspective internationale, le Canada et le Québec adoptent à la fois l'approche de gestion axée sur les résultats et celle misant sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur. L'évaluation des résultats est mise en place tant dans le but de déterminer le degré d'efficience et d'efficacité des établissements que dans celui d'accroître la transparence dans le milieu universitaire et du pouvoir public. Depuis la crise financière des années 1980, avec la conjoncture économique actuelle et la réduction des budgets dans l'enseignement, la logique de compétition inspirée

de celle des entreprises s'est introduite dans le système de l'enseignement supérieur ³⁸¹.

[253]

Quant à elle, la perspective d'internationalisation des études vise à rallier les offres d'emploi de qualité en éducation et ceux qui les sollicitent en s'appuyant sur le principe de concurrence. Elle permet les échanges de professeurs et d'étudiants dans le cadre d'accords de coopération. Les institutions québécoises possèdent à cet effet des structures qui offrent les ressources nécessaires à l'internationalisation des études comme le programme CEGEP international de la Fédération des collèges d'enseignement général et professionnel (Fédération des CEGEP), les Bureaux internationaux de l'Universités de Laval et de l'Université de Sherbrooke, ou encore le Bureau canadien de l'éducation internationale ³⁸².

Malgré la prise de conscience par les États de l'importance de l'enseignement supérieur et les contraintes de la compétition renforcée à l'échelle internationale, les ressources indispensables susceptibles de faire évoluer le secteur demeurent insuffisantes devant les nouveaux enjeux de l'économie mondiale. Même si le financement alloué au secteur de l'enseignement supérieur provient principalement de l'État, les droits de scolarité constituent un autre apport de ressources servant l'internationalisation de l'éducation. Avec la réduction du financement public et le nombre croissant d'étudiants désireux d'accéder à l'enseignement supérieur, plusieurs universités imposent des frais de scolarité très élevés. Pour des pays comme les États-Unis, la Grande Bretagne et le Canada (dont le Québec), les étudiants étrangers constituent une source de revenu importante pour les universités. Ils sont fréquemment l'objet de campagnes de recrutement ³⁸³. Les universités américaines montrent les meilleurs résultats et occupent les premiers

³⁸¹ Guy Neave, « On the cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise : An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988 », *European Journal of Education*, 1988, vol 22, n° 1/2, cité dans *ibid.*, p.80.

³⁸² Brouillette, *supra* note 19.

³⁸³ Stéphanie Garneau et Janelle Comtois, « Les jeunes Franco-Ontariens et l'accès à l'enseignement supérieur à l'heure de l'université entrepreneuriale », *Reflète : revue d'intervention sociale et communautaire*, 2009, p. 144.

rangs au classement des universités élaboré par l'Université Jiao Tong de Shanghai. ³⁸⁴

[254]

Les pays les plus attrayants pour les étudiants internationaux, en 2008, demeurent les EUA (31 %), le Royaume Uni (17 %), la France (12 %), l'Allemagne (10 %), le Japon (6 %), le Canada et la Russie (tous deux à 3 %) ³⁸⁵.

Pour certains pays, comme la France, l'entrée dans la course aux étudiants étrangers est récente. Elle s'inscrit dans sa nouvelle stratégie de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur. Avant les années 2000, le gouvernement français appliquait des restrictions pour la délivrance de visas étudiants avec la volonté de freiner ou restreindre ce que l'on considérait comme de l'immigration déguisée ³⁸⁶. Pays le plus important dans la francophonie, la France se classe troisième parmi les destinations mondiales accueillant le plus d'étudiants étrangers. Elle compte passer de 246 000 étudiants accueillis en 2011 à 750 000, en 2015 ³⁸⁷, dont la majorité proviendra des pays du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne. Cinq pays représentent actuellement 60 % du total des étudiants étrangers en France : le Maroc (24 %), l'Algérie (16 %), la Tunisie (9 %) le Sénégal (8 %) et le Cameroun (5 %) ³⁸⁸.

Au Canada, parallèlement à la multiplication par deux des frais de scolarité moyens entre 1992 et 2002, (augmentation atteignant en moyenne 250 % dans les facultés de médecine et de médecine dentaire), les subventions d'aide pour les étudiants augmentent en se transformant en prêts plutôt qu'en bourses ³⁸⁹. Depuis 2011, l'accroissement des droits de scolarité au Québec suscite une polémique et des manifestations d'étudiants. Il relance en même temps un

³⁸⁴ Sur les 20 universités les mieux classées par Shanghai, 17 sont aux États-Unis et seulement deux en Europe.

³⁸⁵ Harakat, *supra* note 7, p. 177.

³⁸⁶ Serge Slama, *La fin de l'étudiant étranger*, Paris, L'Harmattan, 1999, 312 p.

³⁸⁷ Harakat, *supra* note 7, p. 177.

³⁸⁸ *Ibid.* et Pierre Tapie, « Triplons notre capacité d'accueil ! » *Le Monde*, 1 mars 2011. En ligne : www.lemonde.fr.

³⁸⁹ Brouillette, *supra* note 19, p. 82.

débat entre le « coût perçu et coût réel » ³⁹⁰ du système d'éducation. Le gouvernement québécois compte accroître les droits de scolarité de 1625 \$ d'ici 2016-17. La journaliste Brigitte Breton [255] souligne qu'un étudiant qui entame en 2012-2013 des études de trois années au baccalauréat est contraint de déboursier 8 452 \$, alors que celui qui s'inscrira en 2016-17 devra payer 11 376 \$. Une étude publiée en 2007 par Statistiques Canada explique cependant que l'accès à l'enseignement supérieur est lié à plusieurs facteurs dont le rendement scolaire, l'influence des parents et la qualité de l'école secondaire ³⁹¹.

Il convient de faire remarquer que l'augmentation des droits de scolarité semble aussi soulever des questions relatives aux droits fondamentaux alors même que plusieurs pays adhèrent au principe d'universalité d'accès inscrit parmi les Droits de l'Homme. Bien qu'elle paraisse garantir l'efficacité et l'innovation dans les universités pour assurer une appartenance à la société du savoir, l'augmentation en question soulève en même temps des défis et des interrogations sur les possibilités de garantir l'équilibre entre l'équité, la capacité financière des étudiants (locaux et étrangers), celle et de leur famille, l'accès à l'enseignement supérieur et le rendement scolaire, mais aussi sur les moyens employés pour atteindre cet équilibre. Cette politique nous amène également à nous questionner sur la meilleure façon de combiner la poursuite des trois caractéristiques essentielles hissant l'université à un rang mondial prestigieux à même de relever les défis d'une société du savoir avec l'assurance du maintien d'un système équitable.

³⁹⁰ Brigitte Breton, « Coût perçu et coût réel », *La Presse*, 29 septembre 2011. En ligne : www.lapresse.ca.

³⁹¹ *Ibid.*

Enjeux et défis des partenaires

Situés aux « carrefours du labyrinthe »³⁹² d'une « société en réseaux »³⁹³ qui s'appuie sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) pour [256] assurer son développement et son évolution, les pays du Nord, comme ceux du Sud, inscrivent aujourd'hui leur économie dans un système basé sur la connaissance dynamique et compétitive dans plusieurs domaines. Ceux-ci incluent notamment l'enseignement supérieur, la recherche et le développement technologique, points clés du processus de Bologne, visant à normaliser certains aspects de l'enseignement supérieur à travers l'Europe. L'informatisation, la globalisation et la mise en réseau constituent les traits indispensables sur lesquels s'appuie l'économie du savoir et assurent l'interpénétration des systèmes d'éducation³⁹⁴. Apparue pendant le dernier quart du XXe siècle à l'échelle de la planète, cette nouvelle économie est informationnelle, explique Manuel Castells, parce que la productivité des entreprises, des nations ou des régions dépend de leur capacité à générer, traiter et appliquer une information efficace fondée sur la connaissance. Elle est également globale par le fait que les activités de production, de consommation et de redistribution, ainsi que leurs composants (capital, travail, matière première, gestion, informations, technologie, marché, etc.) sont structurés au niveau planétaire. Elle est en même temps en réseau parce que productivité et concurrence s'emboîtent au sein d'un réseau d'éducation global qui interagit avec des réseaux professionnels³⁹⁵. En somme, le renforcement de la productivité dans l'industrie informatique, sa libéralisation et sa diffusion à l'ensemble de l'économie à un rythme variable dans le temps et l'espace, impacteront fortement les systèmes éducationnels³⁹⁶. Cette productivité dépend également

³⁹² Cornelius Castoriadis, *Fait et à faire : les carrefours du labyrinthe*, t. V, Paris, Seuil, 1997, 336 p.

³⁹³ Manuel Castells, *La société en réseaux : l'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998, 671 p.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 109.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 126.

de la concurrence locale et globale qui procède progressivement à l'élimination des agents économiques ne pouvant assurer la cadence de la nouvelle technologie ³⁹⁷.

[257]

C'est dans cet esprit que les pays reconfigurent les systèmes d'éducation, d'enseignement supérieur et de recherche pour une nouvelle architecture des diplômes de licence, maîtrise ou doctorat et la généralisation des écoles doctorales. L'objectif est d'assurer un cadre général de professionnalisation des études universitaires et de formations permanentes. Par ces procédures, les États comptent améliorer la reconnaissance des diplômes à l'international et encourager la mobilité des étudiants, des professeurs et des chercheurs. Ceci soulève plusieurs questions pour la plupart des pays voulant combler le fossé entre l'offre et la demande par la mise en place de ces nouvelles stratégies.

Pour ce faire, le Canada et le Maroc optent pour des politiques et stratégies qui s'inscrivent dans un processus à long terme visant l'évolution du statut de l'université. Cette dernière constitue un espace d'intermédiation entre, d'une part, son rapport aux politiques et aux décideurs, et d'autre part, son rapport à la recherche et à l'enseignement supérieur, mais également son rapport au marché, où se négocient des partenariats et des accords de coopération bilatérale ou multilatérale dans le cadre de zones de libre-échange. Dans ce contexte, l'université est perçue comme un espace autonome qui « produit ses propres lois » ³⁹⁸.

Dans le cadre du partenariat avec le Maroc, le Canada (ainsi que d'autres partenaires comme l'UE, la France et la Belgique) intervient dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement supérieur en adoptant l'approche par compétence (APC) à la suite de la signature de l'*Accord sur la planification stratégique pour l'élargissement de la réingénierie du système de formation professionnelle*. Ce partenariat fut signé le 31 mars 2008 pour les domaines du tourisme, de l'agriculture et de la pêche. Il vise à [258] réhabiliter les établisse-

³⁹⁷ Carl Shapiro et Hal R. Varian, *Information Rules : A Strategic Guide to the Network Economy*, Boston, Harvard Business Press, 1999, 352 p., cité dans Castells, *supra* note 32, p. 126.

³⁹⁸ Castoriadis, *supra* note 31, p. 198.

ments d'enseignement et de recherche, à assurer l'équilibre entre formation et besoin du développement, mais également à valoriser la recherche scientifique. L'accroissement de l'offre de formation professionnelle vient de la demande croissante des jeunes et des employeurs pour ce type de formation. Cette hausse est alimentée par des perspectives qui favorisent le développement du capital humain et l'insertion professionnelle. Avec la généralisation de l'accès à l'éducation, le système d'enseignement marocain connaît des progrès sur le plan pédagogique avec la révision de la construction des cours, des méthodes d'organisation et d'évaluation des examens, l'adoption de l'APC ou le renforcement de l'éducation aux valeurs civiles.

De plus, avec la mise en place du programme E-SUP, le gouvernement marocain élargit l'accès aux NTIC dans l'enseignement et la formation. Il vise à mettre en place des environnements numériques de travail et à développer d'autres services et ressources numériques. L'objectif de ce programme est également la mise à niveau des infrastructures informatiques et de télécommunications, ainsi que la promotion de la recherche scientifiques et technologique ³⁹⁹.

C'est ainsi que l'effectif des étudiants dans l'enseignement supérieur croît de 26 % entre les années académiques 2007-08 et 2010-11 ⁴⁰⁰. Cette année-là, l'enseignement supérieur accueille 432 744 étudiants, alors qu'ils étaient 344 123 au cours de l'année académique 2008-09 ⁴⁰¹. Le taux net de scolarisation dans les cycles supérieurs est de 12 % dans la tranche d'âge des 19 à 24 ans. Il existe une quasi-parité entre les genres avec un effectif féminin de 47 % de filles contre 52 % de garçons sur l'ensemble des diplômés.

[259]

Durant cette même période, l'évolution des filières professionnelles est en nette amélioration avec une augmentation de 98 % de licences professionnelles accréditées et un accroissement de 89 % du nombre de maîtrises spécialisées accréditées ⁴⁰². L'auteur souligne que l'initiative de « 10 000 ingénieurs », visant la formation 10 000 ingé-

³⁹⁹ Debbagh, *supra* note 12, p. 33.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² *Ibid.*

nieurs annuellement de 2006 à 2010, est une de ces réponses aux nouveaux objectifs socioprofessionnels. Plus de 14 % des nouveaux travailleurs sont issus de ce programme, en 2010-11.

Le gouvernement marocain préconise ainsi des partenariats dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, en plus d'encourager les investissements provenant de l'étranger dans ce domaine dans le but d'accroître les ressources disponibles pour atteindre ses objectifs. Parallèlement, depuis 2009, l'Institut supérieur de management et de technologie de Casablanca offre des programmes d'étude calqué sur le modèle québécois permettant l'acquisition d'un diplôme canadien, notamment au Baccalauréat en administration des affaires, à la Maîtrise en administration des affaires (MBA) et dans d'autres programmes de cycle supérieur. Cette politique s'inscrit dans le cadre de l'internationalisation des études qui, comme au Maroc, s'avère être un enjeu déterminant pour le Canada, encourageant l'accroissement des échanges entre les universités. Le Canada et le Québec intègrent la dimension internationale dans leurs programmes à partir des structures internationales comme le programme CEGEP international, le Bureau international des Universités Laval et Sherbrooke. Ces structures offrent aux jeunes Marocains l'opportunité d'acquérir un diplôme canadien et participent grandement à l'amélioration du système de l'enseignement supérieur.

[260]

Notons que la migration dans le milieu des études supérieures constitue une importante source de revenus pour les universités canadiennes et un moyen d'acquérir une main-d'œuvre qualifiée capable de participer au développement de l'économie canadienne, dès lors que le jeune diplômé décide de s'installer au Québec ou au Canada. Le défi devrait normalement consister dans la rétention des diplômés dans le pays d'accueil. Toutefois, la plupart des Marocains diplômés à l'étranger et qui immigreront au Québec dans le cadre de l'« immigration sélective » n'en sont pas moins déqualifiés dès leur arrivée.

Les 18 360 Marocains actifs au sein de la population active au Québec affichent un taux d'activité supérieur à celui de l'ensemble de la population québécoise (70,3 % contre 64,9 %). Pourtant, ils présentent un taux d'emploi plus faible (57 % contre 60,4 %) et un taux de

chômage plus de deux fois supérieur (18,8 % contre 7 %) ⁴⁰³. La non-reconnaissance des diplômes étrangers par les ordres professionnels qui structurent le marché de l'emploi au Canada et au Québec est l'une des causes les plus importantes de déqualification.

Parallèlement, l'émigration des travailleurs soulève, pour le Maroc, plusieurs enjeux. D'un côté, le transfert d'argent des Marocains résidents à l'étranger constitue une importante source de financement. Mais d'un autre côté, elle semble provoquer une perte d'une partie du budget de l'État affecté à l'enseignement considéré comme un investissement dans le capital humain, qui n'est pas rentabilisé si le diplômé décide d'émigrer. La part du budget total affectée à l'éducation au Maroc se situe entre 25 et 28 % pour la période allant de 1990 à 2005, ce qui représente entre 5,3 et 6,8 % du PIB pour la [261] même période ⁴⁰⁴. De plus, l'émigration, particulièrement celle des étudiants, qui s'installent souvent à l'étranger de façon définitive, accentue le déficit des potentialités scientifiques dans plusieurs domaines, accélérant en retour le phénomène de l'exode des cerveaux vers des pôles étrangers plus attractifs.

Il importe de souligner que les étudiants marocains établis au Québec, en 2007, forment le second groupe d'étudiants à l'étranger le plus important, talonnant celui des étudiants marocains en France. À titre d'exemple, selon les statistiques officielles de l'EPM, le pourcentage d'étudiants marocains inscrits à l'EPM au trimestre d'automne 2011 est de 6,45 % sur un nombre total d'étudiants de 7 180. Le Maroc occupe la troisième place après la France, pays d'origine de 11,45 % de l'ensemble des étudiants inscrits.

Pour le Canada et notamment pour le Québec, la venue d'étudiants marocains semble constituer une source de revenus pour les universités, d'une part, et un moyen d'attirer une main-d'œuvre qualifiée qui contribue au développement du pays, de l'autre. À titre d'exemple,

⁴⁰³ Québec, Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles et la Direction de la recherche et de l'analyse prospective, *Portrait statistique de la population d'origine ethnique marocaine recensée au Québec en 2006*, Québec, Publications du Québec, 2010, p. 6. [En ligne](#).

⁴⁰⁴ Arnaud Zacharie et al, Les objectifs du millénaire et l'éducation en Afrique, Etude diagnostique sur la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, le Burkina Faso et le Maroc, étude réalisée pour le Conseil Wallonie-Bruxelles de coopération internationale, Bruxelles, 2006, p.132.

selon le ministère de l'Immigration canadien, le nombre de permis délivrés en 2010 à des étudiants nés au Maroc s'est élevé à 1 014, dont 626 diplômés universitaires.

En somme, les stratégies encourageant l'immigration d'une population jeune contribuant au rajeunissement de la population canadienne, l'internationalisation des études au Maroc et l'émigration des étudiants marocains vers le Canada, notamment vers le Québec (91,9 % dans la seule ville de Montréal), soulèvent de réels enjeux. Parallèlement, la réorganisation de l'enseignement supérieur, la bonne gouvernance des établissements d'enseignement supérieur et, finalement, une demande [262] en éducation dépassant l'offre éducative sont trois facteurs qui poussent les étudiants à substituer l'enseignement public à celle offerte dans le secteur privé et à opter pour l'émigration qui, bien qu'elle participe à l'exode des cerveaux, leur permet souvent de compléter leur formation de façon avantageuse.

**Évolution du nombre de permis obtenus
entre 1990 et 2010 par les étudiants nés au Maroc**

Années 1990-2000	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Poste secondaire et métiers	153	142	65	101	101	116	145	118	78	61	136
Universitaires	350	344	247	203	252	198	267	320	287	441	461
Autres niveaux d'études	27	21	22	23	19	22	34	40	127	139	74
Total	530	507	334	334	327	372	336	446	478	492	641

Années 2001-2010	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
Poste secondaire et métiers	119	105	137	113	154	202	272	349	323	333	
Universitaires	504	451	454	459	525	573	564	516	526	616	
Autres niveaux d'études	52	21	25	21	32	24	35	42	45	65	
Total	675	577	616	593	711	799	871	907	894	1014	

Source : Québec, Direction de la recherche et de l'analyse prospective du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, Caractéristiques de l'immigration au Québec, avril 2011. En ligne : Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles.com www.micc.gouv.qc.ca.

[263]

Conclusion :
université, pont de consolidation
de l'espace transatlantique ?

Selon la doyenne de l'Université d'Ottawa Marie-José Berger, les partenariats entre pays en enseignement supérieur sont comme « la danse du tango, ça se danse à deux »⁴⁰⁵. Leur bonne conduite demande toutefois que les deux partenaires sachent danser et qu'il existe entre eux une harmonie et une compréhension qui évite que l'un ne marche sur l'orteil de l'autre. Le partenariat est un apprentissage mutuel et continu, mais également un engagement de l'un envers l'autre, vers une entente qui dépasse les frontières. En ce sens, la consolidation de l'espace transatlantique passe par un resserrement entre les institutions et les acteurs afin d'établir des relations plus fructueuses et harmonieuses.

L'université joue un rôle primordial dans la consolidation des rapports entre les partenaires transatlantiques. Elle répond aux exigences de la société du savoir où se déploieront les moyens et connaissances des nouveaux travailleurs. La BM souligne à cet effet que la croissance et la richesse d'une économie dépendent de ses dispositions d'innovation et de la maîtrise des connaissances complexes de la part d'acteurs désirant s'inscrire dans une économie mondiale⁴⁰⁶. Le secteur de l'enseignement supérieur est sans contredit une passerelle aidant au renforcement de l'espace transatlantique. Ceci contraint les partenaires des accords en éducation à satisfaire et à combler le fossé qui existe entre les demandes d'une économie mondiale en évolution permanente et les moyens dont disposent les pays.

⁴⁰⁵ Discours de Madame Marie-José Berger, doyenne de l'Université d'Ottawa lors d'une rencontre organisée au Maroc pour initier un partenariat entre le Centre marocain d'éducation civique et l'Université d'Ottawa appelé « Initiative maroco-canadienne de partenariat pour l'éducation et la formation », cité dans *Le Matin*, « Initiative maroco-canadienne pour l'éducation », *Journal du Matin*, 8 novembre 2009. [En ligne](#).

⁴⁰⁶ Jaramillo, *supra* note 15.

Le secteur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la formation professionnelle soulève plusieurs enjeux et défis pour le Maroc, comme pour le Canada. Il [264] demeure le pourvoyeur et le reproducteur indispensable du capital humain, social et culturel, mais également le producteur de la connaissance qui génère la richesse pour une économie du savoir. Grâce au capital humain, les sociétés acquièrent les conditions nécessaires pour se propulser aux premiers rangs à l'échelle internationale. C'est dans cet esprit que les États œuvrent à la reconversion de l'espace universitaire pour relever les défis d'une société basée sur la connaissance.

Le rapprochement des systèmes d'enseignement supérieur marocain et ceux de l'espace transatlantique, notamment du Canada, s'avère important pour les deux partenaires, à la condition qu'ils conviennent d'opérer à l'intérieur de certaines mesures. Celles-ci concernent le renforcement des unités de recherche dans différents domaines des sciences (technologiques et industriels comme sociales et humaines), la mise en place de programmes scientifiques et de fonds de recherches communs qui contribuent à la consolidation, la création et le renforcement de laboratoires et réseaux de recherches transatlantiques. Ces derniers forment des ponts entre les deux rives et permettent la réalisation d'actions collectives communes. Les échanges entre enseignants, chercheurs et étudiants rapprochent les points de vue des partenaires marocains et canadiens, aidant leur convergence, faisant ressortir les compétences nécessaires et stimulant le développement de relations pour le rayonnement des deux pays. Il est cependant souhaitable que les partenaires puissent coopérer au sein d'un cadre efficace permettant de trouver une voie d'entente face au défi de l'exode des cerveaux. En tant que partenaire, le secteur privé se doit de participer à la mise en marche de ce partenariat par des négociations pour la reconnaissance des diplômes entre les deux rives afin de faciliter l'intégration des travailleurs qualifiés, le cas des immigrés [265] marocains. Ce faisant, le partenariat entre le Maroc et le Canada dans l'enseignement supérieur ouvrirait de nouvelles perspectives favorisant création, échange, croisement d'approches innovantes et ouverture sur des idées nouvelles.

Le développement du Maroc s'appuie en partie sur les Marocains installés à l'étranger et sur leurs compétences. Ceux-ci font preuve d'esprit créatif et innovant dans plusieurs domaines dont celui de

l'enseignement supérieur et de la recherche. Les Marocains arrivent régulièrement en tête des classements des meilleurs diplômés étrangers dans les universités françaises. Grâce à cette distinction, ils obtiennent en 2012 une dérogation à la « circulaire Guéant » prévoyant le raccompagnement des étudiants à la frontière une fois leurs études achevées ⁴⁰⁷.

En somme, le renforcement du processus de modernisation dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique garantit sa qualité, son adéquation aux besoins économiques, et, ce faisant, il peut contribuer au rapprochement entre les deux rives de l'Atlantique. La coopération au sein de programmes de recherche concertés et réfléchis entre le Canada et le Maroc favorisent l'ancrage des deux pays dans un partenariat avantageux. La question est donc de savoir comment assurer l'équilibre entre les niveaux local et global de régulation ? Quels sont les mécanismes pouvant encadrer les étapes de cette mutation de l'espace transatlantique dès lors que d'autres partenaires intègrent le partenariat ? Comment assurer l'équilibre entre les enjeux politiques locaux et globaux, sans dénaturer ni les peuples ni le rôle de l'université et de la recherche ?

[266]

⁴⁰⁷ Sur cet épisode, voir Hanane Jazouani, « Nabil Sebti : L'étudiant marocain qui a fait trembler Claude Guéant », 5 février 2012. En ligne : www.yabiladi.com.

[267]

Communautés atlantiques / Atlantic Communities :
asymétries et convergences.

TROISIÈME PARTIE

Les alliances
transatlantiques :
l'économie de la défense

[Retour à la table des matières](#)

[268]

[269]

Troisième partie
**Les alliances transatlantiques :
l'économie de la défense**

10

**“Les Alliances transatlantiques
et les mutations dans le domaine
de l'économie de défense.”**

Aude Emmanuelle Fleurant

[Retour à la table des matières](#)

En 2011, le monde de la défense est en pleine transformation. La décennie 2000, caractérisée par une hausse substantielle des dépenses militaires mondiales et par la conduite d'opérations militaires d'envergure engageant plusieurs membres de l'OTAN, s'achève sur une note d'incertitude profonde. La crise économique sévère débutant en 2008, qui frappe en premier lieu des États incarnant à la fois les plus importants budgets de défense à l'échelle mondiale et le cœur des capacités industrielles-militaires les plus avancées, se prolonge au début des années 2010 sans qu'un rétablissement durable soit apparent à court terme. La « grande récession » affecte cependant moins durement un groupe de pays émergents, dont plusieurs affichent des ambitions de puissance et de rayonnement dans le champ de la défense. Aujourd'hui ces derniers poursuivent des objectifs de réarmement dans un contexte qui est favorable à cette politique.

Les difficultés économiques persistantes ont un impact à la fois sur les approches nationales en matière de défense [270] et sur les rapports entre États. Les relations entre l'hémisphère américain et l'Europe n'échappent pas aux processus à l'œuvre, d'autant plus que l'on retrouve dans cette zone du globe les acteurs militaires les plus puissants. Situées au carrefour de préoccupations sécuritaires et économiques, les dimensions budgétaires et industrielles militaires incarnent en fait une dynamique à part entière d'une relation tricontinentale qui, soumise à ces pressions, est en train de changer. Une comparaison des choix qui sont faits par les États de l'hémisphère américain et par ceux de l'Europe dans ce domaine permet de jeter un éclairage original sur l'évolution de cette dimension spécifique des relations entre États.

Dans le cadre de la conférence *Communautés transatlantiques : asymétries et convergences*, les intervenants du panel intitulé "Les Alliances transatlantiques" se sont penchés sur ces questions en explorant les enjeux posés par les diverses mutations actuellement observables aux États-Unis, en Europe et en Amérique du Sud dans la sphère de l'économie de défense. Après une courte introduction fournissant un bref état des lieux de l'économie politique de la défense à l'échelle mondiale, trois composantes majeures de la relation tricontinentale sont traitées. D'abord, l'effort actuel de repositionnement du colossal dispositif de militaro-industriel américain face aux diverses pressions auxquelles il est soumis. Ensuite, la trajectoire complexe des puissances militaires européennes et de leur outil industriel de défense et enfin, la dynamique propre à l'Amérique du Sud, dont certains acteurs, comme le Brésil, incarnent de plus en plus des acteurs importants du domaine.

[271]

***Les moteurs des mutations de la phase de transition :
retour sur les années 2000***

Avec 53% d'augmentation sur l'ensemble, la décennie 2000 a été témoin d'une hausse sensible et ininterrompue des dépenses de défense à l'échelle de la planète. En effet, bien qu'un ralentissement soit observable en toute fin de période, la crise économique n'a pas encore mené, en 2010, à une réduction des budgets, mais plutôt à une diminution du rythme de la croissance globale.

Figure 1A
Évolution des dépenses militaires mondiales 2000-2010,
en G\$ constants 2009

Source : à partir des données du SIPRI 2011.

Cette hausse appréciable est imputable, entre autres, aux ressources significatives dégagées par les États de l'OTAN et de la coalition pour les opérations d'Irak et d'Afghanistan. Elle est également à mettre au compte de la mise en œuvre de vastes et ambitieux programmes de modernisation dans plusieurs États industrialisés, au nombre desquels figurent les États-Unis et quelques pays européens, mais aussi des « émergents » ayant pour objectif de se doter de capacités militaires sophistiquées en soutien à des politiques de défense visant un [272] rayonnement régional plus étendu. Ces derniers ont ainsi mis à profit une période de forte croissance économique pour investir dans l'achat d'équipements de défense coûteux, ce qui mène à des hausses relatives parfois spectaculaires de leurs budgets militaires, comme c'est le cas en Russie et en Chine notamment. (cf figure 1B).

Même si les augmentations affichées par les pays du BRIC sont impressionnantes, l'acteur qui domine, et de loin, les dépenses militaires mondiales est sans équivoque les États-Unis qui représente, dont le budget de défense représente, bon an mal an, autour de 45 % du total mondial (cf figure 1C). En deuxième position se trouve l'Europe, où le groupe de pays leaders est incarné par sept États qui concentrent 75 % des dépenses militaires combinées.

Figure 1B
Les dépenses militaires :
Occident et BRIC en % de croissance, 2000-2010

Source : à partir des données du SIPRI 2011

[273]

Figure 1C

Les dépenses militaires Occident et BRIC pour 2010, en \$É.U. de 2009

Source : à partir des données du SIPRI 2011

Or, comme tend à l'indiquer le faible pourcentage d'augmentation de dépenses du "Vieux continent" à la figure 1B, les trajectoires de ces pays sont contrastées, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Espagne arborant une croissance moyenne de 13% alors que la Suède, l'Allemagne et l'Italie affichent une diminution moyenne de 11%. Concrètement, cette faible contribution de l'Europe signifie que la locomotive de la hausse mondiale est essentiellement américaine.

Pour plusieurs observateurs, la situation décrite par les figures 1B et 1C signale, à terme, une érosion de la domination "nord-atlantique" dans le domaine de la défense, y compris dans ses dimensions économiques et industrielles. La comparaison des trajectoires des dépenses militaires relatives des trois groupes de pays moteurs pour les années 2000 indique en effet une certaine perte de vitesse, en particulier en Europe où la courbe est plutôt stable, et proche du zéro.

[274]

Figure 1D

Évolution des dépenses militaires des pays du BRIC,
de l'Amérique du Nord et de 7 pays européens, 2000-2010, base 10

Source : à partir des données du SIPRI 2011

Cette situation, qui n'a certainement pas échappée aux décideurs des deux rives de l'Atlantique Nord, conduit à la formulation de mesures visant à composer avec les environnements économiques nationaux contraignants, et à repositionner, voire à préserver, certains volets de leurs compétences technologiques militaires. Ces stratégies, encore déterminées à l'échelon national pour l'essentiel, ont un impact sur l'évolution de la relation transatlantique par les choix qui sont opérés par les divers acteurs du domaine, dont ceux de l'industrie.

Un examen plus approfondi des démarches des États-Unis, de l'Europe et de l'Amérique du Sud permet d'identifier les principales lignes de force qui ressortent des initiatives mises en place de part et d'autre de l'Atlantique Nord et de voir comment l'Amérique du Sud tire son épingle du jeu.

Moteurs et conséquences des mutations de l'industrie de défense américaine

Les mutations profondes du panorama de l'économie de défense globale observables à l'heure actuelle sont en bonne partie attribuables à la dynamique d'ajustement des États-Unis. [275] Moteur des dépenses militaires mondiales et dépositaire des compétences technologiques-industrielles les plus avancées dans ce domaine, les choix effectués par la superpuissance en matière d'économie-politique de la défense ont des impacts qui dépassent largement ses frontières. L'issue du processus engagé est difficile à prédire, mais les changements à l'œuvre vont clairement dans le sens d'un renouvellement de l'encadrement apporté à l'industrie de défense dans une période vraisemblablement caractérisée par une réduction sensible des investissements. Compte tenu de l'importance des liens transatlantiques tant en termes industriels que politico-stratégiques, il est clair que les décisions qui sont prises aux États-Unis sur ce plan ont des impacts sur les relations avec leurs alliés et partenaires et changent le profil de la dynamique tricontinentale.

Plusieurs éléments soutiennent l'idée qu'un important recentrage du colossal dispositif militaire américain est en cours depuis le tournant de 2008. D'abord, le fait que depuis cette date, le cœur de son industrie de défense met en œuvre des stratégies de repositionnement au plan national et mondial, reflet de son appréciation des tendances de fond qui façonneront son marché à court et moyen termes. Ensuite, le niveau élevé de pré-occupations affiché par les autorités concernant la situation budgétaire du pays, qui focalise leur attention sur les questions de contrôle des coûts et de rationalisation des activités du département de la Défense (DoD). Enfin, l'introduction de changements significatifs dans l'approche industrielle de défense, en vue de renouveler les principaux leviers dont dispose l'État pour protéger le cœur de sa base industrielle de défense (BID).

Cet ajustement se produit à l'issue d'une décennie caractérisée par la plus importante augmentation des dépenses militaires depuis soixante ans, une période faste qui accentue le contraste avec l'incertitude régnant à Washington sur l'avenir [276] du budget du DoD. Le sens des stratégies d'adaptation mises en œuvre aujourd'hui doit être compris et évalué à la

lumière de la politique menée pendant les années 2000 et de ses conséquences sur le marché et l'industrie de défense américaine.

Le présent texte poursuit deux grands objectifs. Premièrement, brosser un portrait de la demande des dix dernières années aux États-Unis, pour montrer les évolutions ayant conduit les divers acteurs du marché à mettre en œuvre des stratégies de repositionnement. Cette partie est suivie d'un rapide examen de la relation de la superpuissance avec l'Europe et l'Amérique latine dans ce domaine. Deuxièmement, procéder à un examen des grands axes articulant le renouvellement de l'approche en matière d'économie de défense et voir quels peuvent être ses impacts sur les relations tricontinentales.

Les années d'abondance

La première décennie du nouveau millénaire a vu l'augmentation la plus importante des dépenses militaires des États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale. En combinant les budgets supplémentaires dégagés spécifiquement pour les opérations outremer et ce que les Américains nomment le budget "de base" du Pentagone, soit les sommes injectées en soutien aux activités normales du DoD, on constate une augmentation totale de 90 % pour l'ensemble de la période.

La part de cette croissance imputable aux opérations est significative, mais le budget dit de "base" n'est pas en reste, avec près 48,6 % de hausse pour la série.

[277]

Figure 2A

Évolution du budget du DoD 2000-2010, en G\$ constants 2012

Source : budget du département de la Défense des États-Unis 2011.

Or, c'est ce budget d'affaires courantes qui soutient la majeure partie des investissements, soit les achats et la recherche et développement - grosso modo le tiers des dépenses annuelles du Pentagone - et qui profite directement à l'industrie. L'examen de l'évolution de ces catégories de dépenses pour la même période affiche clairement une trajectoire similaire à celle des dépenses totales.

Figure 2
Évolution des budgets d'investissements du DoD,
2000-2011, en G\$É.U. constants de 2012

Source : budget du département de la Défense des États-Unis 2011.

[278]

Ces augmentations de l'enveloppe dédiée spécifiquement à l'acquisition (+ 136 % achats + 50% R&D) viennent alimenter le développement et la mise en production de programmes techniquement ambitieux et coûteux comme le Système de combat du futur ⁴⁰⁸, le système de défense antimissile et l'avion de combat interarmes, mieux connue sous le nom de F-35, pour ne nommer que ceux-ci. Or, l'important niveau de complexité de ces armements et la priorité accordée à leur performance technique, parfois au détriment du contrôle de leurs coûts, ont inévitablement mené à des délais et à des additions substantielles pour le client.

⁴⁰⁸ *Future Combat System* : pierre angulaire du projet de modernisation de l'armée de terre américaine, projet ambitieux visant à créer une bulle opérationnelle par la mise en réseau de tous les composants actifs dans le théâtre, du fantassin au drone en passant par le véhicule de patrouille.

Dans son rapport annuel sur les acquisitions de 2010, le DoD estime ainsi que depuis leur mise en œuvre ⁴⁰⁹, la facture totale des 95 programmes majeurs en cours s'élève à \$1 720 000 G\$ ÉU. Selon le Vérificateur général du gouvernement fédéral, les hausses les plus substantielles des deux dernières années sont en fait à mettre au compte de dix projets majeurs (Government Accountability Office 2011). Le F-35, dont les déboires défraient l'actualité, trône en tête de liste, mais aussi l'aéronef à rotor basculant V-22 des Marines, le futur porte-avions CVN 21 et le programme de véhicules résistants aux mines et explosifs artisanaux.

Il va sans dire que cette dynamique budgétaire représente une manne pour les groupes constituant le cœur des capacités techno-industrielles de défense du pays. L'impact des investissements du DoD est en effet clairement observable dans la progression du chiffre d'affaires (CA) des sept principaux fournisseurs (cf. figure 2C). Entre 2000 et 2010, le CA combiné attribuable aux commandes de défense de ces entreprises augmente de plus de 170 %, atteignant la somme totale de 179G\$ en [279] 2010. Une fraction de ce montant, oscillant entre 5 % et 17 % selon les firmes, provient des ventes de défense à l'exportation, mais les données soutiennent l'idée que l'importante croissance du budget d'acquisition et l'adoption, par l'administration Bush, d'une attitude peu favorable aux exportations pour plusieurs marchés en croissance, mènent les chefs de file à concentrer leurs énergies sur le marché national.

La figure 2D permet quant à elle de constater que les ventes de ces groupes réalisées dans d'autres marchés que celui de la défense diminuent pendant les années 2000. Même si, dans certains cas, elles augmentent en valeur absolue, ces hausses sont complètement éclipsées par la croissance des ventes militaires, ce qui, en bout de piste, marque un recul de leurs CA commercial. Manifestement, la diversification des activités ne faisait pas partie des priorités de ces géants.

⁴⁰⁹ Certains programmes encore en cours ont été entrepris dans la seconde moitié des années 1990. Voir États-Unis, sous-secrétaire à la Défense Acquisition, Technologie et logistique, 2010.

Figure 2C
 Évolution du CA défense combiné
 des 7 chefs de file défense des États-Unis,
 2000-2010 en \$M

Source : à partir de Defense News 2011.

[280]

Figure 2D

Part défense (foncée) et part « autres marchés » (pâle)
dans le chiffre d'affaires de 7 chefs de file de la défense,
2000 et 2010, en %

Source : à partir de Defense News

Bref état des lieux de la relation avec l'Europe et avec l'Amérique du Sud

La période a également été le théâtre d'importants mouvements industriels-militaires entre les deux rives de l'océan atlantique Nord ⁴¹⁰. Malgré le caractère très lucratif du marché national, certains grands groupes américains ont mis en œuvre diverses stratégies visant à leur assurer une présence en Europe, en particulier au début de la décennie. La présence des firmes états-uniennes y prend des formes diverses : la création de coentreprises, telles que Thales-Raytheon Systems (TRS) ou Euro-Rocket regroupant Lockheed Martin, Diehl et MBDA ; l'acquisition de firmes de défense, ce qui a été le cas de Ge-

⁴¹⁰ Le texte suivant explore plus en détail la dynamique européenne qui n'est pas traitée ici.

neral Dynamics en particulier, qui a mis sur pied une division "systèmes de combat terrestres européens" suite à l'acquisition d'une firme suisse (Mowag), espagnole (Santa-Barbara), autrichienne (Steyr) et allemande (EKW) ; et la mise sur pieds de sites d'entretien et de [281] soutien dans le cadre d'achats des plateformes majeures (F-16 en Grèce par exemple). Comme le montre la figure 2E, les exportations américaines en Europe représentent d'ailleurs un volume significatif en valeur de contrats, dont une bonne partie inclut des demandes de compensations industrielles, ce qui explique à la fois le classement des cinq premiers pays de destination des exportations et la présence de sites des fournisseurs américains dans ces États.

Figure 2E

5 principaux États européens récipiendaires des exportations de défense des États-Unis, 2002-2009 en valeur de livraison (\$M É.U. courants)

Source : Grimmet 2010.

Même s'il est difficile à identifier avec précision, le volume de transactions transatlantiques paraît ainsi assez élevé pendant les années 2000, malgré des périodes de tensions significatives, comme celle succédant au désaccord sur la guerre d'Irak. Un rapport de l'Assemblée nationale de la France de 2005 estime qu'entre 1998-2002, le Vieux continent a vu 297 opérations d'investissements étrangers, majoritairement d'origine américaine, ciblant des firmes actives dans les marchés de défense, pour une valeur approximative de \$45G (Deflesselles et Michel 2005). Pour 2007, *Jane's* recensait 18 transactions des États-Unis vers l'Europe pour une valeur de \$6.6G (Anderson 2010).

La firme spécialisée [282] note également qu'à partir de 2008, le nombre et la valeur des opérations américaines vers l'Europe diminuent considérablement alors que les entreprises du pays adoptent des stratégies de gestion de crise en cherchant à préserver leurs liquidités et qu'elles recentrent leurs efforts vers de nouveaux marchés considérés plus porteurs (Anderson 2010).

L'approche américaine envers les pays du sud de l'hémisphère tranche assez nettement par rapport à celle observée avec les partenaires européens. Selon plusieurs auteurs (Barshefsky, Charlene, James T. Hill Shannon K. O'Neil 2008 ; Haluani 2003), la décennie 2000 semble avoir été caractérisée par une forme de négligence de l'Amérique latine par Washington, mobilisé par les conflits en Asie centrale et au Moyen-Orient. Ceci dit, l'élection de gouvernements ouvertement antiaméricains dans plusieurs pays du centre et du sud du continent a également suscité beaucoup de prudence chez les dirigeants de la superpuissance, menant, entre autres, au refus de transférer des capacités militaires à plusieurs acteurs. Il ne faut pas perdre de vue qu'aux États-Unis, les ventes d'armes sont utilisées comme un levier de politique étrangère et qu'en principe, elles ne sont pas autorisées si jugées contraires à l'intérêt national.

On constate à la figure 2E que pour une bonne partie de la période à l'étude, les exportations d'armement vers l'Amérique latine sont modestes comparées à celles à destination de l'Asie et du Moyen-Orient. La présence des groupes états-uniens en sol latino-américain paraît également limitée, selon les rares données disponibles.

[283]

Figure 2E

Exportations militaires américaines par région de destination,
2003-2010, valeur de livraisons en M\$É.U. courants (2010)

Source : Grimmet 2011

Il est ainsi frappant de voir qu'à l'échelle hémisphérique, le principal client des États-Unis est en fait le Canada ⁴¹¹, un partenaire de défense et de sécurité privilégié depuis la Seconde Guerre mondiale, suivi d'un autre proche allié, la Colombie, située loin derrière cependant en termes de volumes de contrats.

⁴¹¹ Ce texte exclut le Canada de manière intentionnelle car le caractère particulier des ententes qui lient ce pays aux États-Unis en matière d'économie et d'industrie de défense en fait un cas à part.

Figure 2.F
 Principaux pays clients, 2002-2009 (\$M É.U. courants)

Source : Grimmet 2011

[284]

Tels qu'ils se dessinent actuellement, les divers éléments soutenant le renouvellement de l'approche des États-Unis en matière d'économie-politique de défense sont susceptibles de modifier les relations que la superpuissance entretient avec les pays de ces régions. L'examen des principaux moteurs des changements amorcés permet de mieux comprendre le sens des démarches privilégiées et de mieux en évaluer les impacts possibles sur la relation tricontinentale.

2008-2012, les moteurs du changement

Même si le processus de transformation en cours aux États-Unis est loin d'être abouti, ses principaux moteurs sont relativement faciles à identifier. Ces derniers peuvent être regroupés en trois grands ensembles : a) les contraintes économiques 2) les stratégies industrielles et 3) les changements politiques.

Les contraintes économiques

La persistance de la récession qui affecte le pays s'impose à l'agenda des décideurs et mène en priorité à la recherche de solutions aux difficultés du gouvernement fédéral. La défense incarne traditionnellement une cible privilégiée de mesures d'austérité, car elle procure aux autorités une certaine flexibilité que n'ont pas d'autres postes budgétaires. Ceci rend tout à fait plausible l'éventualité d'une décroissance du budget du Pentagone à court terme, notamment dans le cadre d'un vaste effort d'assainissement des finances publiques. Au moment d'écrire ces lignes à la toute fin de 2011, un processus de cette nature ne s'est cependant pas encore matérialisé, et on est davantage confronté à un ralentissement qu'à de véritables compressions.

[285]

Les responsables du DoD ne sont pas restés inactifs face à la précarisation de la situation budgétaire nationale. Ils introduisent dès 2009 des directives « préemptives » visant en quelque sorte à limiter des compressions pilotées par le Congrès sur lesquelles ils exerceraient moins de contrôle. L'ex-secrétaire à la Défense Gates annonce ainsi, dans un premier temps, qu'une série de programmes sous haute surveillance à cause de leurs dépassements de coûts et délais est ciblée pour élimination, report ou plafonnement (États-Unis. Secrétaire à la Défense. 2009). La pièce maîtresse de la modernisation de l'armée de terre, le Système de combat du futur, se voit ainsi réduite à quelques composants ; la production de l'avion de combat F-22 est limitée à 187 exemplaires au lieu des 750 prévus ; le programme de satellite transformationnel ⁴¹² est annulé. Dans un second temps, des « initiatives d'efficacité » sont imposées en 2010 et doivent permettre d'économiser \$4G dans l'enveloppe budgétaire du programme quinquennal ⁴¹³

⁴¹² Le satellite transformationnel pour système de communication sécurisé (*Transformational Satellite Communication System* ou TSAT) devait procurer aux forces armées américaines un réseau de communication de haute capacité et sécurisé. Il a été présenté comme nécessaire au soutien de la doctrine de la guerre « réseau centrée ».

⁴¹³ Nommé aux États-Unis – Future Years Defense Program ou FYDP.

(États-Unis. Secrétaire à la Défense. 2011). Ces dernières consistent essentiellement en une rationalisation administrative par la réduction de postes de cadres supérieurs, par l'élimination de structures jugées inutiles ou redondantes, et par la restriction du recours aux fournisseurs privés de service ainsi qu'aux consultants.

Selon plusieurs observateurs, ces consignes sont mises de l'avant en vue de préserver le cœur du budget d'acquisition (Scully 2011, Sweetman et MacLeary 2011, Weisberger 2011). Cette hypothèse semble soutenue par l'annonce, au printemps 2011, d'une revue fondamentale des rôles et missions du Pentagone ayant explicitement pour objectif de servir de guide à des compressions budgétaires plus substantielles de l'ordre \$450G sur dix ans (Wasserbly 2011). Elle semble [286] également confortée par le fait que le nombre de programmes majeurs d'acquisition aurait augmenté suite à l'annonce de 2009 (Wheeler 2011).

La lutte féroce que se livrent l'exécutif et le législatif sur l'enjeu du mode de règlement du déficit américain sur fond de campagne présidentielle imminente génère un degré d'incertitude élevé sur la scène politique du pays. Dans la seconde moitié de 2011, les crises se succèdent – quasi défaut de paiement, incapacité d'avaliser le budget fédéral dans les délais impartis - mais ne débouchent que sur des mesures temporaires et aucune solution rassembleuse ne parvient à émerger. L'année se termine en conséquence sur une situation complètement bloquée qui ne trouvera vraisemblablement une issue qu'une fois l'élection exécutive passée.

Une industrie déjà en repositionnement

Comme évoquée plus haut, l'industrie met en œuvre depuis 2008 des stratégies qui modifient à la fois son profil et son approche du marché, contribuant du même coup aux mutations en cours. Il faut noter qu'initialement, les éléments déclencheurs de ces démarches ne sont pas liés aux effets de la crise à proprement parler, celle-ci n'ayant pas atteint la grande majorité des groupes de défense américains avant 2010, voire 2011 dans certains cas. Bien que la récession soit désormais le facteur central de l'effort de restructuration, ce qui a donné

l'impulsion de départ est davantage tributaire de facteurs plus structurels, notamment à la fin prévisible d'une portion importante du cycle de modernisation débuté en 1998 (Spade Defense Index décembre 2011), à l'annulation ou à l'abandon de certains programmes planifiés ainsi qu'au retrait d'Irak et à son [287] impact sur la formulation des besoins (Associated Press 2011).

Même si chaque firme procède selon ses propres objectifs corporatifs, on peut globalement identifier trois grands axes aux stratégies qu'elles déploient. Le premier est la recherche d'une diversification de leur offre. Pour y parvenir, les groupes achètent des entreprises de taille modeste ayant des expertises complémentaires à leurs activités. Pour les intégrateurs, ceci signifie essentiellement les filières des technologies de l'information (TI) ⁴¹⁴, de la cybersécurité, de la simulation et de l'entraînement, et les services, en particulier le soutien associé aux systèmes TI. Aux États-Unis, la majeure partie de ces transactions se réalise au pays, mais pas uniquement, quelques PME-PMI étrangères ayant été ciblées (Unnikrishnan 2011, Grevatt 2011). Il faut noter que ces acquisitions sont également jugées utiles pour pénétrer des marchés dits "adjacents", en particulier ceux de la sécurité intérieure et des frontières, de la sécurité des infrastructures critiques, certains créneaux dans le domaine médical et dans les énergies renouvelables, pour ne mentionner que ceux-ci. Ceci dit, compte tenu de l'important niveau de concentration affiché par la BID sur pays depuis le processus d'ajustement post-guerre froide, les possibilités de consolidation demeurent limitées car dans plusieurs secteurs, le principe de concurrence pour l'octroi des contrats est fragilisé par l'existence de duopoles.

Le second axe d'adaptation est incarné par un effort de rationalisation/restructuration observable depuis 2008. Dans l'anticipation d'un plafonnement des acquisitions, plusieurs des gros joueurs américains font le choix de regrouper certaines divisions (Lockheed Martin), de céder/scinder certains actifs considérés insuffisamment [288] profitables ou trop éloignés du cœur de métier (Northrop Grumman, ITT) et

⁴¹⁴ Dans le domaine de la défense, les TI sont souvent identifiées sous l'acronyme C4ISR ou C5ISR, qui signifient les capacités de commandement, contrôle, communication, informatique (computer), gestion de combat (combat management) renseignement (intelligence), surveillance et reconnaissance.

d'amincir globalement leurs structures administratives. Ces décisions, qui évoquent plusieurs des caractéristiques des plans de rigueur corporatifs des années 1990, mènent à des fermetures d'usines et à des mises à pied dans un contexte de morosité économique. Northrop Grumman a annoncé 800 licenciements en octobre 2011 dans sa division systèmes électroniques, alors que l'entreprise Lockheed Martin a prévu congédier 1 500 personnes dans sa division aéronautique et 1 200 dans sa division spatiale sur l'ensemble de l'année (Anderson 2011 ; Bell 2011).

Le dernier axe de repositionnement actuel de l'industrie américaine est l'intensification palpable de l'effort à l'exportation. Le phénomène de croissance significative des marchés dans plusieurs zones du globe n'échappe certainement pas aux grands joueurs militaro-industriels, d'autant plus que certaines régions où la demande est en hausse comprennent des pays partenaires de longue date des États-Unis (en Asie pacifique et au Moyen-Orient entre autres). Dans ces cas, l'un des principaux leviers actionnés pour se positionner est étatique et a pour nom le programme de ventes militaires à l'étranger ⁴¹⁵. Ainsi, 2011 incarne une année record pour le programme avec des ventes de \$34.8G. Ceci dit, pour remporter les marchés, les groupes intéressés procèdent également par des démarches de création de partenariats avec des firmes locales ou de constitution de coentreprises. C'est de cette manière que procède Lockheed Martin en Inde, où elle a aujourd'hui une coentreprise avec Tata (Jane's Information Group 2011). Tous les marchés en croissance ne sont cependant pas de proches alliés des États-Unis. Pour plusieurs pays, comme la Chine, les ventes d'armes sont prohibées pour des motifs politiques et militaires. Pour d'autres, ce sont les exigences en matière de [289] transferts de technologie qui sont difficiles à accepter pour le département d'État américain, ce qui empêche concrètement les firmes du pays de soumissionner pour certains contrats lucratifs.

La volonté d'accroissement de l'empreinte internationale des groupes américains reflète leur souhait de remporter des parts de marchés. Un important effort de lobbying cherchant à assouplir les règles à l'exportation de biens de défense du pays est également engagé à Washington. Il bénéficie d'ailleurs du soutien du gouvernement, qui a

⁴¹⁵ *Foreign Military Sales* ou FMS.

fait de cette réforme devant être endossée par le Congrès, une pièce importante de sa stratégie d'appui à la BID.

La direction donnée par le politique

La préservation des capacités technos-militaires les plus avancées incarne l'un des fondamentaux de l'approche sécuritaire américaine depuis la Seconde Guerre mondiale. Peu importe le contexte, la supériorité des armements mis à la disposition des forces armées est systématiquement justifiée par les orientations de la politique de défense et conditionne une bonne partie des investissements du Pentagone. Les principaux acteurs dépositaires des compétences nécessaires pour atteindre les objectifs formulés sur ce plan constituent un groupe restreint d'entreprises privées considéré par les pouvoirs publics comme un bien stratégique. La redéfinition des principaux paramètres de son action et du soutien qui lui est offert tend à indiquer que des changements dans leur environnement d'affaires se préparent et sont susceptibles de les fragiliser. En effet, l'effort reconnaît implicitement que des changements de la demande sont probables, explicitement que l'offre est en phase de repositionnement et montre quelle direction le gouvernement souhaiterait voir prendre [290] aux transformations en cours (États-Unis, sous-secrétaire acquisition, technologie et logistique, 2011).

Les lignes directrices destinées à l'industrie peuvent être regroupées en quatre grands thèmes. Le premier touche son niveau de concentration, particulièrement pour le haut de la pyramide ⁴¹⁶. Très élevé suite au processus de restructuration des années Clinton, les responsables actuels du dossier industriel annoncent qu'un regroupement des grands maîtres d'œuvre ne sera pas autorisé, mais qu'une rationalisation des joueurs de second et troisième niveaux est envisageable, voire souhaitable. L'enjeu pour les pouvoirs publics est préserver la concurrence pour les programmes d'acquisition majeurs où dans plusieurs cas, seules deux firmes sont en mesure de soumettre des offres. Le second thème touche la com-

⁴¹⁶ L'industrie de défense est généralement présentée sous forme de pyramide. Sa pointe regroupe les compétences les plus avancées, soit les maîtres d'œuvre et les intégrateurs de systèmes. Les étages dessous sont constitués de systémiers et de fabricants de sous-systèmes, puis de fournisseurs de composants et ainsi de suite.

position globale de la base industrielle militaire et fait référence à son profil très « défense ». On aimerait en fait voir participer davantage de firmes commerciales pour pouvoir bénéficier plus rapidement des innovations qui y sont réalisées. Le message ainsi lancé aux groupes dépendants fortement des marchés du Pentagone est que l'on soutient leur intérêt envers les filières connexes mentionnées plus avant.

Le troisième thème est celui de la vulnérabilité de la BID, en particulier pour ce qui concerne sa chaîne d'approvisionnement. Dans les dernières années, on est arrivé au constat qu'un nombre croissant de fabricants de composants et de pièces stratégiques appartient à des intérêts étrangers sans qu'il y ait d'alternative nationale, ce qui rend des interruptions d'approvisionnement possibles, un scénario qui met le DoD très mal à l'aise. Des enquêtes détaillées pour chacun des secteurs prioritaires sont engagées afin de déterminer l'ampleur du problème et de faire des recommandations pour rectifier la situation. Enfin, le dernier thème concerne la mondialisation de l'industrie et la [291] reconnaissance du profil plus internationalisé des firmes américaines malgré l'importance de leur ancrage au marché national. L'analyse mise de l'avant est que cette tendance va s'approfondir dans un contexte de contraction/stagnation des marchés occidentaux. À la lumière de cette lecture, l'État fait le choix d'apporter un soutien sélectif au processus. Celui-ci se concrétise entre autres par une proposition de réforme du lourd dispositif de règles à l'exportation du pays, généralement considérées comme les plus contraignantes au monde et dont certains estiment qu'elles nuisent concrètement au succès à l'exportation des firmes.

Tout indique qu'une phase de transition de la défense américaine, tant dans ses dimensions économiques et industrielles que politiques et opérationnelles, est engagée depuis 2008. Compte tenu de la position centrale occupée par la superpuissance dans ce domaine, il convient d'explorer quelques conséquences possibles des processus à l'œuvre, qui ne manqueront pas d'affecter les partenaires européens et latino-américains.

Une hégémonie redéfinie qui s'appuie toujours sur l'outil militaire

La conséquence la plus évidente des processus en cours est une modification du profil du noyau dur de l'industrie américaine. Sa diversification et la croissance de son offre « service » peuvent déboucher sur une réduction de sa dépendance aux contrats du Pentagone, qui est jugée souhaitable pour en assurer la survie dans un processus de réduction des budgets d'investissements. Il reste cependant à voir jusqu'où les autorités permettront un affranchissement qui peut se traduire par une perte de leur contrôle sur les activités de ces entreprises. On trouve là toute l'ambiguïté [292] de l'approche du pays dans ce domaine, une aporie qu'ils n'ont jamais réussi à résoudre depuis la fin de la guerre froide. Cette diversification est également géographique comme en témoigne le soutien apporté par l'État aux efforts à l'exportation. Compte tenu de la présence importante des Européens dans les marchés d'exportation, une des conséquences déjà observables de ce processus est l'intensification de la concurrence pour remporter ces marchés.

Pour certains, la décroissance des budgets d'acquisition créerait les conditions d'une recrudescence des fusions acquisitions ou de partenariats industriels transatlantiques. Si cette hypothèse se vérifie, des transactions de l'envergure de celle ayant mené au rachat d'United Defense par BAe semblent néanmoins peu probables. Manifestement, le niveau de préoccupations affiché par les autorités américaines quant à la solidité ou à l'efficacité du mécanisme de concurrence face à une industrie oligopolistique tend à indiquer que la marge de manœuvre sur ce plan est très mince. Pour d'autres, le processus de cession/scission d'actif, conduit à anticiper une période à venir caractérisée par des maîtres d'œuvre plus petits en termes de portefeuille d'activités, mais avec des parts de marché plus importantes dans ceux qui sont occupés.

Ce qui est certain, c'est que la volonté des autorités du pays de protéger le noyau dur de capacités technologiques militaires ne se dément pas et continue d'être justifiée par des lectures pessimistes de l'environnement international, par la nécessité du maintien de la supériorité des capacités et des équipements du pays. Reste maintenant à voir

quels outils seront déployés par l'État pour soutenir l'industrie dans cette nouvelle phase d'adaptation.

[293]

Bibliographie

Anderson, Guy. 2011. "Northrop Grumman to cut 800 jobs" *Jane's Defence Industry*, 21 octobre.

Anderson, Guy. 2010. "Transatlantic M&A slump belies European appetite for US targets", *Jane's Defence Weekly*, 4 mai.

Associated Press. 2011. "Obama's new national security team tasked with winding down war, waging budget battle at home", *The Washington Post*, 28 avril.

Barshefsky, Charlene, James T. Hill Shannon K. O'Neil. 2008. *U.S.-Latin America Relations : A New Direction for a New Reality, Independent task force report No. 60*, Council on Foreign Relations.

Bell, Matthew. 2011. "Analysis : Lockheed Martin's aeronautics workforce latest to fall foul of defence cuts" *Jane's Defence Industry*, 27 septembre.

Butler, Amy. 2011. "DOD Urges Consolidation For Lower-Tier Suppliers". *Aviation Week & Space Technology*, 10 février.

Defense News. 2011. *Defense News Top 100 for 2010*. 25 juillet.

États-Unis. État-major des armées. 2011. *The National Military Strategy of the United States of America. Redefining America's Military Leadership*, février.

États-Unis. Bureau du Président. 2010. *National Security Strategy*, mai.

États-Unis. Département de la Défense. 2010. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, février.

États-Unis. Secrétaire à la Défense. 2011. *Memorandum : Track Four Efficiency Initiatives Decisions*. Mars, Washington.

États-Unis. Secrétaire à la Défense. 2009. *Defense Budget Recommendation Statement*. Avril, Washington.

États-Unis. Sous-secrétaire Acquisition, Technologie et Logistique. 2011. *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, septembre.

États-Unis. Sous secrétaire (contrôleur). 2011. *US DoD Greenbook. FY 2011*. Washington.

Deflesselles, Bernard et Jean Michel (députés). 2005. *Rapport d'information déposé par la Commission de la Défense nationale et des Forces armées sur la participation des capitaux étrangers aux industries européennes d'armement*, Rapport no 2202, Assemblée nationale de la France, 23 mars.

Government Accountability Office. 2011. *Defense Acquisitions. Assessments of selected weapons programs. Report to Congressional Committees*, Mars.

Grevatt, John. 2011. "US-based Jacobs Engineering acquires Australian IT group Unique World" *Jane's Defence Industry*, 7 décembre.

Grimmett, Richard. 2011. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003-2010*. Washington : Congressional Research Services Report R42017, 22 septembre.

Grimmett, Richard. 2010. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002-2009*. Washington : Congressional Research Services Report R42017, 10 septembre.

Haluani, Makram. 2003. "Benign neglect" *Harvard International Review* 24. 4 (Winter) : 50-54.

Jane's Information Group. 2011. "Lockheed Martin », *Jane's World Defence Industry*, 26 avril.

Scully, Megan. 2011. "Pentagon more likely to tweak than cut weapons programs" *National Journal*, 20 avril.

Spade Defense and Aerospace Index pour les années 2009 et 2010.

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). 2011. *Yearbook. Armament, disarmament and international security*, Stockholm, Oxford University Press.

Sweetman, Bill, et Paul McLeary. 2011. "Gates' Legacy Mixed" *Aviation Week & Space Technology*, 6 janvier.

Unnikrishnan, Madhu. 2011. "AAR Expands Into New-Build Market With Telair, Nordisk Acquisitions" *Aviation Week & Space Technology*, 26 octobre.

Wasserbly, Daniel. 2011. "US to review roles and missions in bid to balance the books" *Jane's Defence Weekly*, 20 mai.

Weisberger, Marcus. 2011. "Pentagon Phantom Savings", *Defense News*, 16 mai.

Wheeler, Winslow. 2011. *Did Robert Gates Terminate 30 DOD Hardware Programs Saving \$300 Billion ?* Center for Defense Information, 4 juin

[295]

Troisième partie
**Les alliances transatlantiques :
l'économie de la défense**

11

“L’industrie de défense européenne
et les marchés d’Amérique du Nord
et d’Amérique latine: entre attractivité
et maîtrise des risques.”

Hélène Masson

[Retour à la table des matières](#)

L’environnement externe des entreprises de défense se caractérise par une complexité croissante, liée à l’évolution des contraintes politiques, réglementaires, économiques et technologiques. L’approche des marchés d’Amérique du Nord et d’Amérique latine par les industries de défense européennes en offre une bonne illustration. Si ces marchés demeurent synonymes d’opportunités commerciales et de nouvelles dynamiques industrielles, ils sont également le lieu d’une concurrence exacerbée et d’une relation client/fournisseur particulière. Cet article propose quelques clés de lecture quant à la stratégie des groupes de défense européens sur ces marchés internationaux. Une première partie s’intéressera aux conséquences sur les maîtres d’œuvre et équipementiers européens des choix budgétaires et des

nouvelles orientations des politiques d'acquisitions et de coopération des principaux États producteurs d'armement. Une seconde partie portera sur l'évolution de la présence de ces mêmes industriels européens outre-Atlantique dans un contexte d'incertitudes budgétaires et réglementaires. En dernier lieu, l'analyse de la stratégie [296] de pénétration du marché de défense brésilien nous permettra d'exemplifier l'évolution des exigences des clients étrangers dans le domaine des transferts d'informations et de technologies.

Marché européen de la défense : le temps des incertitudes

Crédits d'équipement et politique d'austérité budgétaire

Les dernières statistiques publiées par l'Agence européenne de Défense (AED) confirment la tendance baissière des budgets de défense en Europe ⁴¹⁷. Depuis le milieu des années 2000, cette décroissance est régulière. Globalement, les dépenses de défense sont passées de 201 milliards d'euros (G€) en 2006 (1,77 % du PIB européen) à 194 G€ en 2010 (1,61 % du PIB), soit une diminution d'environ 2 % par an et de 7 % en pourcentage cumulé.

Si les dépenses d'équipement affichent une légère hausse entre 2009 et 2010 au sein des principaux États européens producteurs d'armement (Royaume-Uni, France, Allemagne, Italie et Suède), la contraction des budgets de recherche et développement (R&D) est, quant à elle, déjà bien engagée, comme le montrent les graphiques de la page suivante.

Quant à la recherche fondamentale (R&T), la détérioration de son financement est encore plus marquée. Rappelons que le Royaume-Uni et la France représentent à eux seuls la moitié des dépenses de défense en Europe, 80 % des dépenses de R&D, 90 % de la capacité de projec-

⁴¹⁷ Maria Leonor Pires pour l'European Defence Agency, « Defence Data : EDA participating Member States in 2010 », 18 janvier 2012. [En ligne](#).

tion militaire, et sont les contributeurs [297] les plus actifs aux opérations en Afghanistan, en Libye et sur d'autres théâtres de crise.

Dépenses de défense en Europe 2006-10 : en prix courants et constants (G€)

Source : Maria Leonor Pires pour l'European Defence Agency, « Additional Defence Data Statistics 2010 », 16 décembre 2011. [En ligne](#) à la p. 3.

En revanche, le traitement des données statistiques pour les années 2011 et 2012 devrait faire apparaître une évolution à la baisse des dépenses d'équipement, suivant en cela celle des dépenses de personnel, conséquence de la politique de réduction du format des forces armées engagée par la majorité des États européens (-17 % entre 2006 et 2010) ⁴¹⁸. En effet, l'impératif pour les États de juguler leur dette publique rend désormais difficile toute politique de sanctuarisation des dépenses d'équipement, en particulier quand les autres ministères sont appelés à réaliser des efforts toujours plus importants.

⁴¹⁸ *Ibid.*

[298]

Dépenses d'équipement 2009-10 en Europe (G€)

Source : Maria Leonor Pires pour l'European Defence Agency, « Defence Data : EDA participating Member States in 2010 », 18 janvier 2012. En ligne : www.issuu.com aux p. 10-2.

[299]

Dépenses de R&D (dont R&T) 2009-10 en Europe (G€)

Source : Maria Leonor Pires pour l'European Defence Agency, « Defence Data : EDA participating Member States in 2010 », 18 janvier 2012. [En ligne](#) : aux p. 10-2.

[300]

Jusqu'ici relativement préservées, les commandes d'équipement sont placées sous le feu des projecteurs et apparaissent au cœur des discussions budgétaires. Au Royaume-Uni, suite à la publication en 2010 de la *Strategic Defence and Security Review* ⁴¹⁹ (SDSR), puis de la *Spending Review* ⁴²⁰, le premier ministre David Cameron a annoncé une réduction du budget de la défense de 7,8 % hors inflation sur quatre ans, soit 4,3 milliards de livres sterling (G£) d'économies. Plusieurs programmes emblématiques sont remis en cause : annulation du programme d'appareils de reconnaissance Nimrod MRA4, remaniement du programme d'avion de combat F35 (préférence pour le F35 C en lieu et place de la version B) avec le cas échéant une cible d'acquisition revue à la baisse, retrait des 60 Harrier GR9 et de la flotte de cinq Sentinel R1 ASTOR, réduction du nombre de missiles et têtes nucléaires sur les SNLE type Vanguard, désarmement de nombreux navires et ventes sur le marché de l'occasion, etc. Quant au futur porte-avions *Queen Elizabeth*, il restera finalement quatre ans en service avant d'être vendu lors de la livraison du second bâtiment *Prince of Wales*. Il semble que ce ne soit qu'un début. Un rapport du *Public Accounts Committee* ⁴²¹ du Parlement britannique de décembre 2011 annonce ainsi plus de 5 G£ de coupes supplémentaires à horizon 2020, soit 400 à 500 millions de livre (M£) de dépenses en moins par an pour les programmes d'équipement. Sont principalement ciblés les programmes de véhicules terrestres (*Scout Specialist Vehicle*, et la

⁴¹⁹ Royaume-Uni de Grande-Bretagne (R-U), gouvernement de Sa Majesté, *Securing Britain in an Age of Uncertainty, UK Strategic Defence and Security Review*, Londres, 19 octobre 2010. En ligne : www.direct.gov.uk. Ce document a été publié à la suite de la nouvelle stratégie nationale de sécurité, *A Strong Britain in an age of Uncertainty : the National Security Strategy*, Londres, 18 octobre 2010. En ligne : www.direct.gov.uk.

⁴²⁰ R-U, gouvernement de Sa Majesté, *Spending Review 2010*, Londres, octobre 2010. En ligne : www.direct.gov.uk.

⁴²¹ R-U, Public Accounts Committee of the House of Commons, *Providing the UK's Carrier Strike Capability*, Londres, 29 novembre 2011 ; *The cost-effective delivery of an armoured vehicle capability*, 9 décembre 2011. En ligne : www.publications.parliament.uk.

remise à niveau des chars de combat *Challenger 2*), avions de combat, programmes de missiles ou encore de navires de surface ⁴²².

Bien qu'en Allemagne le budget de la défense 2012 affiche une hausse de 133 millions d'euros (M€) par rapport à 2011, pour atteindre 31,7 G€, le ministre de la Défense Thomas de Maizières a annoncé au *Bundesrat* un [301] budget en décroissance au moins jusqu'en 2015. À cette date, ce dernier devrait se stabiliser autour de 30,4 G€. En Italie, le budget de la défense pour l'année 2012 (13,54 G€) est en baisse de 5,7 % par rapport à l'année précédente, avec de nouvelles coupes claires prévues en 2013 et 2014. La situation n'est pas meilleure en Espagne où le gouvernement conservateur a adopté une série de mesures d'économies totalisant 8,9 G€ dont 340 M€ pour la défense (sur un budget des forces armées de 6,92 G€). L'annonce d'une hausse de 37,4 M€ du budget de la défense suédois, pour atteindre 6,82 G€, s'inscrit en réalité à la suite de plusieurs années de coupes drastiques dans les budgets de R&D et d'une politique privilégiant les achats sur étagères au financement de programmes domestiques.

En France, il semble bien que la pratique qui consiste à reporter la décision et à entretenir l'illusion budgétaire ne puisse plus durer au-delà des échéances électorales du printemps 2012. Ainsi, le projet de loi de finances initial présenté au Conseil des ministres en septembre 2011 prévoyait une progression de 1,6 % du budget de la défense, soit 30,63 G€ (hors pensions), dont 16,5 G€ pour les équipements, une hausse de 3 %. Or, en février 2012, c'est une double réduction de 167 M€ puis de 100 M€, conséquences d'arbitrages budgétaires dans un contexte de révision à la baisse des prévisions de croissance de l'économie française, qui a finalement été décidée ⁴²³. Comme l'a souligné la commission de la Défense du Sénat « la stabilisation des crédits d'équipement conjuguée aux crédits qui ont du être consacrés à la production supplémentaires de Rafale en raison de l'absence d'exportations de cet avion, ne permet pas de relancer les programmes qui avaient été reportés depuis 2009, en particulier la rénovation des Mirage 2000D, le programme d'avions ravitailleurs [302] multirôle MRTT et le programme de satellite d'écoute Ceres. [...] L'ampleur de

⁴²² Tim Ripley, « UK outlines further budget cuts », 16 décembre 2012. En ligne : Jane's Defence Weekly jdw.janes.com.

⁴²³ Il devrait être finalement en progression d'environ 1 %.

la crise économique et monétaire fait peser de lourdes incertitudes sur l'exécution budgétaire 2012 » ⁴²⁴.

Ouverture à la concurrence et renégociation de contrats

Avec des crédits d'équipements ainsi « rabotés » et la nécessité de réduire les coûts des programmes, le principal levier d'action des États clients reste la politique d'acquisition. Plusieurs pays sont aujourd'hui en phase de réorientation de leur stratégie d'achat et de reconfiguration de leur relation avec les industriels de la défense. Le Royaume-Uni et l'Allemagne en offrent le meilleur exemple.

Le 1^{er} février 2012, la publication du Livre blanc sur les équipements, *National Security Through Technology* ⁴²⁵ (NST), formalise les nouvelles orientations de la politique d'acquisition britannique à l'heure de l'austérité budgétaire. La NST marque le retour en force d'une politique de recours systématique à la concurrence et d'achats sur étagère. Précédemment appliquées entre 1998 et 2005 (*Smart Acquisition*), ces mesures avaient été remises en cause suite à la parution de la *Defence Industrial Strategy* ⁴²⁶ (DIS) et le choix de privilégier des contrats de partenariat à long terme (sans mise en concurrence) avec les principaux fournisseurs du *Ministry of Defence (MoD)* (BAE Systems, Augusta Westland, MBDA, Rolls Royce, etc.).

En Allemagne, des négociations particulièrement ardues sont en cours entre le ministre de la Défense et les grands maîtres d'œuvre en raison des ajustements souhaités sur [303] des programmes aussi importants que l'avion de combat Eurofighter (140 unités commandées au lieu des 177 prévues, soit un abandon des 37 appareils de la Tranche 3B), l'avion de transport militaire A400M (40 au lieu de 53),

⁴²⁴ *Projet de loi de finances pour 2012 : Défense : équipement des forces*, France, Sénat, 17 novembre 2011. En ligne : Sénat.fr www.senat.fr.

⁴²⁵ R-U, Secrétaire d'État à la défense, *National Security through Technology : Technology, Equipment and Support for UK Defence and Security*, février 2012. En ligne : www.mod.uk.

⁴²⁶ R-U, Secrétaire à la défense, *Defence Industrial Strategy. Defence White Paper*, décembre 2005. En ligne : www.mod.uk.

l'hélicoptère de transport NH-90 (80 au lieu de 122), l'hélicoptère de combat Tigre (40 au lieu de 80), les véhicules blindés PUMA (de 41 à 350), les chars Léopard II (de 350 à 225), ou encore le drone Euro-Hawk. En décembre 2011, la rudesse des propos du ministre de la Défense à l'encontre de ses fournisseurs en dit long quant aux tensions engendrées par ces négociations : « *the relationship between the state and industry has simply gone to rack and ruin. [...] It simply must be a more serious, harder and clearer relationship between the government and defense industry* » ⁴²⁷.

Or, comme le déplore l'association européenne des industries d'aéronautique et de défense (ASD) par la voie de son président Domingo Urena-Raso, « [...] d'un côté, il y a une détérioration des budgets de défense et d'autre part, on voit qu'il est difficile de mettre les différents pays sur une stratégie commune » ⁴²⁸. En effet, l'harmonisation des politiques dans le domaine de la R&D et de l'acquisition d'équipements de défense reste aujourd'hui un vain mot. L'hétérogénéité des politiques nationales relatives à l'armement demeure la règle et reflète les écarts d'ambition des principaux États européens concernant le devenir des capacités industrielles et technologiques du secteur. Le retour sur expérience de quelques grands programmes européens menés en coopération n'incite pas les États à faire cause commune. Le 2 novembre 2010, par la signature du Traité de *Lancaster House* ⁴²⁹ lors du sommet franco-britannique de Londres, le Royaume-Uni et la France ont *de facto* privilégié en ces temps de fortes contraintes budgétaires une approche purement bilatérale et *top-down*.

⁴²⁷ Albrecht Muller, « **German Defense Minister Attacks Industry** » *Defense News*, 20 décembre 2011. En ligne : DefenseNews.com.

⁴²⁸ « Défense : baisse des budgets en Europe », *Agence France-Presse*, 14 avril 2011. En ligne : [Le Figaro.fr](http://LeFigaro.fr).

⁴²⁹ Traité de coopération en matière de défense et de sécurité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 2 novembre 2010. En ligne : Digithèque de matériaux juridiques et politiques.fr (entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011).

[304]

***Des industriels face aux choix de coopération
de la France et du Royaume-Uni***

Pour David Cameron, « *This is a Treaty based on pragmatism, not just sentiment* » ⁴³⁰. Le traité fait notamment référence au développement de « bases industrielles et technologiques de défense et de centres d'excellence autour de technologies clés » ⁴³¹. Au-delà de la construction et de l'exploitation conjointe d'installations radiographiques et hydrodynamiques dans le domaine du nucléaire militaire, le Royaume-Uni et la France ont ciblé plusieurs domaines de coopération avec, dans un premier temps, le lancement d'études menées en commun. Tel est le cas sur les segments missiles, les drones MALE, et la guerre contre les mines.

Les États-majors des armées française et britannique ont ainsi établi une fiche commune de caractéristiques militaires relative au développement d'une capacité de drone MALE de troisième génération,

⁴³⁰ R-U, ministère de la Défense (MoD), *UK and France make final step towards co-operation treaty*, Londres, MoD Press, 10 mai 2011. En ligne : Ministry of Defence.uk www.mod.uk.

⁴³¹ Le *traité de Lancaster House* englobe la coopération entre les forces armées, ainsi que dans les domaines technologiques, industriels et des programmes, autour de 13 domaines de coopération ciblés : arsenaux nucléaires (installation commune à Valduc dans le domaine de la simulation et du Centre de développement technologique commun à Aldermaston), force expéditionnaire commune interarmée, force aéronavale d'attaque intégrée franco-britannique à l'horizon 2020, soutien intégré A400M, développement en commun des équipements et technologies pour la prochaine génération de sous-marins nucléaires, harmonisation des plans d'équipement et de systèmes antimines, étude de concept commune pour la prochaine génération de satellites de communication, ravitaillement en vol (capacités excédentaires britanniques du FSTA utilisées par la France), drone MALE (développer de nouveaux équipements entre 2015 et 2020), missiles (plan stratégique décennal et « one MBDA »), R&T (chaque État prévoit un budget annuel de 50 M\$ pour des projets communs de R&D), cyber-attaques et lutte contre le terrorisme. Quant aux armées, les objectifs sont ambitieux avec la création d'une force expéditionnaire commune interarmée (d'ici 2016) ainsi qu'une force aéronavale d'attaque intégrée.

conçue autour d'une architecture ouverte et modulaire. Dans ce cadre, une équipe de programme conjointe a été installée à Bristol, au Royaume-Uni, et des accords industriels signés entre BAE Systems et Dassault Aviation ⁴³². Actuellement en phase de réduction de risques, la décision de lancement du programme est attendue en 2014 pour une première livraison en 2020. Mais alors que les deux maîtres d'œuvre s'affrontent à l'exportation sur le marché des avions de combat (par exemple, en Inde), et que chacun pilote un programme de démonstrateur d'UCAV (Taranis pour BAE-en national, et Neuron pour Dassault Aviation-en coopération), le Royaume-Uni et la France ont convenu, le 17 février 2012, de franchir une nouvelle étape, en décidant d'initier en 2013 un programme de démonstrateur technologique de système futur de combat aérien, censé ouvrir la voie à une [305] « coopération d'importance stratégique pour l'avenir du secteur de l'aviation de combat en Europe » ⁴³³. Ces travaux devront fournir un cadre pour développer les technologies et les concepts opérationnels nécessaires à la mise en œuvre de drones de combat armés dans des opérations de haute intensité.

Une démarche équivalente a également été lancée sur le segment de la guerre contre les mines ⁴³⁴. En outre, deux études portant sur un futur missile de croisière et un missile antinavires ont été confiées au missilier MBDA. Ces dernières participent de la volonté des deux pays de consolider une « *One Complex Weapon Industry* » structurée autour du premier producteur européen, et de réduire les coûts des programmes de missiles de 30 %.

Dans le même temps, en septembre 2012, à Ganden en Belgique, les ministres de la Défense de l'Union européenne (UE) convenaient

⁴³² *Memorandum of Understanding* (MoU) signé en mars 2011. Une maquette à l'échelle 1 a été présentée au salon du Bourget en mai 2011 sous le nom de Telemos.

⁴³³ France, ministère de la Défense, *Déclaration conjointe franco-britannique de Défense*, Paris, 17 février 2012. [En ligne](#).

⁴³⁴ La première phase débutera en 2013 avec la mise au point et la réalisation d'un démonstrateur/prototype de système autonome, reposant sur des technologies de type drone sous-marin. L'équipe commune de programme est mise en place au sein de l'*Organisation for Joint Armament Cooperation* (OCCAR) et engagera en 2012 une phase d'évaluation conjointe et une mise en concurrence au niveau européen.

d'approfondir les options de mutualisation et de partage des capacités militaires des États membres, ou « *Pooling & Sharing* », via des projets menés en coopération bi et multilatérale, et confiés le cas échéant à l'AED. Comme s'évertue à le rappeler le Parlement européen, les États ont intérêt à rechercher en commun des solutions aux déficits capacitaires (mis une nouvelle fois en lumière lors de l'opération en Libye) dans les domaines du ravitaillement en vol, de la surveillance maritime, des drones, de la lutte contre les « *improvised explosive devices* » (IED) ⁴³⁵, des capteurs et plateformes de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (RSR), de la communication satellitaire, etc ⁴³⁶. Pour Catherine Ashton, Haut représentant de l'UE (HRUE) pour les Affaires étrangères, cette politique dite de « *pooling & sharing* » des capacités militaires représente « *the only pragmatic way forward* » ⁴³⁷, ajoutant que « *a capability driven, competent and competitive European defence [306] technological and industrial base is vital to ensure that Europe is able to respond to today's and tomorrow's security and defence challenges. Its reinforcement is not only an economic but also a strategic necessity for Europe* » ⁴³⁸. Alors que l'AED prévoit présenter en 2012 une nouvelle stratégie relative au renforcement de la base industrielle de défense européenne, l'option privilégiée par la France de se rapprocher d'un Royaume-Uni toujours aussi réticent à entrer dans le jeu de la coopération européenne soulève certaines questions. Quid de l'agrégation d'autres États européens, en particulier l'Allemagne, l'Italie ou encore la Suède et l'Espagne, voire la Pologne, aux initiatives franco-britanniques ? Considérés comme un véritable coup de butoir porté à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ces accords bilatéraux ont été mal perçus par les autres partenaires européens de la France.

Une relation franco-britannique exclusive ne ferait-elle pas montre d'une certaine incohérence au moment de la transposition par les États membres de l'UE dans leur législation nationale de deux directives destinées, pour la première d'entre elles, à fluidifier les transferts in-

⁴³⁵ Engins explosifs improvisés.

⁴³⁶ Nicolas Gros-Verheyde, « La crise économique atteint les budgets de défense. Le Parlement sonne l'alarme », 16 novembre 2011. [En ligne](#).

⁴³⁷ Jane's, « EU High Representative reiterates need for pooling of resources », 1er février 2012. En ligne : articles.janes.com.

⁴³⁸ Ibid.

tracommunautaires d'équipement de défense ⁴³⁹, et par là même à faciliter le fonctionnement des groupes industriels transnationaux, et pour la seconde ⁴⁴⁰, à décloisonner les marchés nationaux par une meilleure coordination et transparence des procédures de passation des marchés publics de la défense et de la sécurité ? Les industriels de la défense devraient ainsi bénéficier d'un environnement réglementaire plus favorable au niveau européen. On ne peut exclure que cet effort d'harmonisation soit contrebalancé par des accords politiques bilatéraux susceptibles d'édifier de nouvelles barrières sur la voie de coopérations élargies et de complexifier les alliances industrielles. Cassidan (EADS Allemagne) et Alenia Aeronautica (conglomérat italien [307] Finmeccanica), tout deux partenaires de BAE Systems sur le programme d'avion de combat Eurofighter, ont ainsi signé en décembre 2011 un *Memorandum of Understanding* (MoU) portant sur les drones MALE et UCAV, et ce, en réponse aux travaux en cours entre BAE Systems et Dassault Aviation... La recherche de synergies industrielles et l'harmonisation des politiques d'armement relèvent ainsi de problématiques somme toute différentes mais qui devront nécessairement trouver un point de convergence.

En effet, les perspectives d'évolution budgétaire en Europe à court et moyen terme bousculent des entreprises européennes, ayant été jusqu'ici relativement peu touchés par la crise économique et financière.

L'heure des restructurations

Actuellement, les principales capacités technologiques et industrielles européennes de défense (conception, développement et production) se répartissent entre le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie. Ces pays concentrent les plus importants bassins d'emplois du secteur.

⁴³⁹ CE, Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté, Communautés européennes, 2009, L146. [En ligne](#).

⁴⁴⁰ CE, Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 sur les marchés publics de la défense et de la sécurité, Communautés européennes, 2009, L216. [En ligne](#).

Emploi, secteur Aéronautique et Défense 2010

Dans le secteur aéronautique et de défense, six grands groupes industriels ont généré environ 120 G€ de ventes en Europe, soit les trois quarts du chiffre d'affaires (CA) du secteur en 2010 : EADS, BAE Systems, Finmeccanica, Thales, et les équipementiers motoristes Rolls Royce et Safran.

[308]

En considérant uniquement le périmètre des activités de défense, BAE Systems apparaît aujourd'hui au 2^{ème} rang mondial des industries de défense derrière Lockheed Martin, et devant Northrop Grumman. EADS se positionne au 7^{ème} rang mondial, suivi de Finmeccanica au 8^{ème} rang, puis Thales au 11^{ème} rang.

6 grands groupes d'aéronautique et de défense en Europe

BAE Systems a ainsi réussi le tour de force de jouer les premiers rôles, en ravissant la seconde place à des [309] compétiteurs américains aussi puissants que Northrop Grumman, Boeing, General Dynamics, ou encore Raytheon. Mais cette incursion réussie ne peut masquer la permanence de la domination des industriels américains, ces derniers représentant 47 entreprises du top 100 (dont sept dans les premières positions), et 57 % du CA cumulé en défense.

Classement des principaux groupes de défense européens dans le TOP 100

Par ailleurs, comme le montre le graphique ci-dessus, la structure des ventes des principaux groupes de défense européens diverge de celle de leurs homologues américains. Ces derniers possèdent un portefeuille d'activités très centré sur la défense quand les groupes européens interviennent plus largement sur des segments de marché défense, civil et sécurité (à une exception près, le groupe BAE Systems, dont plus de 95 % du CA provient de contrats en défense).

Les industriels européens, grands maîtres d'œuvre et équipementiers/motoristes, ont également un profil davantage international. Évoluant sur des marchés domestiques relativement capricieux depuis 10 ans, la [310] conquête des marchés extérieurs et l'accroissement de leur empreinte internationale apparaissent depuis le début des années 2000 au cœur de leur stratégie. C'est ainsi qu'en 2010 BAE Systems ne réalise plus que 19 % de ses ventes au Royaume-Uni, Finmeccanica 20 % sur le marché italien, Thales 22 % sur le marché français et EADS 25 % en Europe. Bien que moins dépendants qu'auparavant du

client national, les coupes budgétaires à l'œuvre sur le Vieux Continent doublées d'une exacerbation de la concurrence sur les marchés tiers ont pour effet d'accélérer la stratégie d'expansion internationale et les efforts de restructuration des industriels européens. Quels que soient les secteurs (aéronautique militaire, naval, armement terrestre, électronique de défense, C4ISTAR), maîtres d'œuvre et équipementiers se recentrent sur leurs activités cœur de métier et à forte valeur ajoutée, ce qui se traduit souvent par des réductions d'effectifs et des fermetures de sites. Ainsi, au cours du second semestre 2011, les annonces de suppressions d'emplois se sont multipliées. On en compte plus de 3 000 chez BAE Systems (15 000 en l'espace de deux ans), 3 600 dans les filiales de Finmeccanica entre 2010 et 2013, 1 500 chez Thales, entre 400 et 600 postes supprimés au sein des filiales défense/sécurité et hélicoptère du groupe EADS. Ces difficultés se répercutent sur la chaîne de fournisseurs, notamment sur les équipementiers de rang 2 et 3, soumis à une pression toujours plus forte sur les prix. Au Royaume-Uni, l'association des industriels de défense (ADS) anticipe ainsi une perte de plus de 40 000 emplois au cours des prochaines années (sur un total de 110 000 emplois directs et 190 000 emplois indirects) ⁴⁴¹.

Les nouvelles opportunités de croissance pour les industriels de défense européens sont donc à rechercher sur les marchés Grand export, parmi lesquels figurent [311] l'Amérique du Nord et l'Amérique latine. Pour les uns, il s'agit d'une consolidation d'une présence historique, pour d'autres d'une pénétration de marché. Dans les deux cas, les variables d'évolution de ces marchés se sont complexifiées au cours du temps, entraînant plus de contraintes et d'incertitudes pour les entreprises.

⁴⁴¹ Aerospace Defense Security Space (ADS) « UK Defence Survey 2011 », 2012. [En ligne](#).

***La conquête du marché de la défense américain :
nouvelles approches stratégiques
en environnement contraint***

Un marché de défense et sécurité toujours attractif

Après une décennie de croissance continue et exponentielle de leurs ventes, les groupes industriels américains entrent également dans une phase de restructuration liée à une stabilisation (voire une baisse) de leur CA 2011 réalisé sur le marché domestique. Cependant, si les plans de licenciement se multiplient (3 850 suppressions d'emplois chez Lockheed Martin ⁴⁴² et un plan de départs volontaires concernant 6 500 personnes, 10 000 chez Boeing, environ 1 000 chez Northrop Grumman ⁴⁴³, etc.), la situation n'est pas comparable avec celle du début des années 1990, caractérisée par des fusions/acquisitions de grande ampleur entre les principaux contractants du *Department of Defense* (DoD). Ces derniers consolident actuellement leurs activités cœur de métier et diversifient leur portefeuille d'activités sur des marchés à forts potentiels, et ce, principalement par l'adoption d'une stratégie d'acquisition. Ces opérations ciblent des fournisseurs de taille moyenne et des petites et moyennes entreprises (PME) innovantes, et ne relèvent donc pas – pour le moment ⁴⁴⁴ – d'opérations d'intégration horizontale entre primes, d'ailleurs non souhaitées par les responsables de [312] l'acquisition (le DoD, particulièrement le *Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics* ou USD AT&L). C'est ainsi que General Dynamics a racheté son concurrent dans le domaine des véhicules terrestres, Force Protection, tout en se portant acquéreur d'une entreprise de réparation de navires, Metro Machine, ou encore d'un fournisseur de systèmes

⁴⁴² Christopher Drew, « Lockheed Cuts Profit Estimate for Year » *The New York Times*, 19 October 2010, p. B2.

⁴⁴³ Washington Technology « Big 3 defense contractors feel axe of 1,000 cuts » *Washington Technology*, 17 mai 2011. [En ligne](#).

⁴⁴⁴ Andrea Shalal-Esa, « Bigger Firms Seen In US Defense Future » *Aviation Week*, 20 septembre 2011. [En ligne](#).

d'information dédiés au secteur de la santé, Vangent Holding Corp. Sur ce même segment de marché, Lockheed Martin a racheté QTC Holdings Inc.⁴⁴⁵. Dans le secteur des équipements aéronautiques, United Technologies Corp. s'est emparé de Goodrich en septembre 2011.

Si l'appel de l'international se fait également plus fortement sentir qu'auparavant (les ventes internationales représentent aujourd'hui moins de 10 % de leurs ventes en défense) en raison des coupes budgétaires orchestrées par le DoD, les groupes industriels de défense américains continuent de bénéficier d'un marché domestique encore à un point haut. Il n'est qu'à comparer les investissements dédiés à l'acquisition d'équipements de défense et à la R&D des deux côtés de l'Atlantique pour s'en convaincre.

Dès lors, malgré des perspectives budgétaires en demi-teinte, le marché de défense américain reste un marché extrêmement attractif pour les industriels européens. Ils sont tendus vers l'objectif soit d'une consolidation de leurs activités aux États-Unis, comme BAE Systems et Finmeccanica, soit d'une pénétration du marché, sur l'exemple d'EADS.

⁴⁴⁵ Lockheed Martin, « Lockheed Martin Agrees To Acquire QTC Holdings Inc. » *LM News Press*, août 2011. [En ligne](#).

[313]

Comparaison Europe/États-Unis des budgets d'équipement, R&D et R&T, 2006-10 (G€)

Sources : Maria Leonor Pires, Europe and United States Defence Expenditure in 2010, Brussels, EDA, 12.01.2012, p. 10.

BAE Systems et Finmeccanica : des liens transatlantiques historiques

BAE Systems doit largement sa place de n°2 mondial à sa stratégie réussie d'expansion de ses activités outre-Atlantique, multipliant acquisitions, prises de participation et coopérations avec les *primes* américains, sur les marchés électronique de défense et d'armement terrestre. En sus d'une dizaine d'opérations d'acquisition de systémiers/équipementiers américains (sur, par exemple, les systèmes avioniques, les systèmes de guidage et de navigation, les systèmes d'autoprotection, la sécurité réseaux et C4ISR), c'est surtout la reprise, en 2005 et en 2007, de deux fournisseurs de premier rang du DoD, United Defense Industries et Armor Holdings, qui permet à BAE Systems de franchir un nouveau cap et de monter dans la chaîne de valeur. Le groupe peut se targuer d'une présence significative au sein

des plus grands programmes d'aéronefs militaires américains (F-22, F-35 ⁴⁴⁶, programmes de drones, etc.), accédant à des contrats aussi stratégiques que ceux relatifs aux systèmes de guerre électronique. De plus, BAE Systems est devenu un acteur incontournable dans les domaines de la construction, de la modernisation et de la maintenance des véhicules de combat chenillés et des systèmes au sol, ainsi que sur le marché des véhicules tactiques à roues, moyens et lourds (FMTV, Pinzgauer), systèmes de blindage et technologies de protection balistique. À l'origine, cette montée en puissance est à replacer dans le contexte des relations fortes et privilégiées entre les États-Unis et le Royaume-Uni.

BAE Systems a montré la voie aux autres industriels britanniques, en particulier le motoriste Rolls Royce et les équipementiers aéronautiques de taille moyenne Cobham (électronique et ravitaillement des avions), Ultra [315] Electronics (systèmes de communication), ou encore Meggitt (systèmes d'autopilotage), et plus récemment QinetiQ, première société privée britannique spécialisée dans les activités de R&D en défense et de conseils.

Le conglomérat italien Finmeccanica représente le second grand groupe européen d'aéronautique et de défense ayant réussi à se construire progressivement un profil transatlantique, s'appuyant sur ses filiales Agusta Westland et Alenia Aeronautica. Sur le segment hélicoptère, depuis le début des années 1980, Agusta Westland coopère indifféremment avec Bell, Lockheed Martin et Boeing. Allié à Lockheed Martin puis à L3-Com, Alenia Aeronautica est positionné sur la gamme médiane des avions de transport militaire grâce au modèle C27J Spartan, tout en étant partenaire de Boeing depuis de nombreuses années sur le secteur aéronautique civil. En mai 2008, l'acquisition du groupe américain d'électronique de défense DRS Technologies (représentants 10 000 salariés et un CA de 2,8 milliards de dollars en 2007), également convoité par le français Thales, ancre un peu plus le conglomérat italien aux États-Unis, tout en lui offrant de nouvelles opportunités sur le marché de la sécurité nationale.

⁴⁴⁶ Le système de guerre électronique *Helmet Display Solution* notamment.

En 2010, BAE Systems et Finmeccanica emploient respectivement 39 200 (40 % de l'effectif groupe) ⁴⁴⁷ et 12 000 salariés ⁴⁴⁸ sur le territoire américain. La part des ventes générées outre-Atlantique atteint 46 % pour le premier et 23 % pour le second. En 2011, les ventes marquent logiquement le pas, en raison des réductions de commandes (notamment dans le cadre du programme d'avion de combat F-35) et de l'annulation de programmes engagées par le DoD.

[316]

Présence de BAE Systems et Finmeccanica aux États-Unis (2010)

Les derniers chiffres communiqués par BAE Systems montrent ainsi une légère décroissance, les ventes générées sur le marché américain passant de 46 % à 44 % du CA global ⁴⁴⁹. Malgré ce premier bémol, Linda Hudson, chef de la direction de BAE Systems Inc, souligne rester en « mode acquisition » :

⁴⁴⁷ BAE Systems, « BAE Systems Annual Report 2010 » (2011). [En ligne](#).

⁴⁴⁸ Finmeccanica, « Finmeccanica Annual Report 2010 » (2011). [En ligne](#).

⁴⁴⁹ BAE Systems *supra* note 31.

We see a lot of target properties and some of the more interesting ones have extraordinary valuations. Coming up with a business case that makes sense is very difficult in that regard, particularly with all the uncertainty we see right now from a budget perspective. ⁴⁵⁰

En février 2011, la reprise des activités *Intelligence services* du groupe L-1 (SpecTal, LLC, Advanced Concepts, Inc. and McClendon et LLC) donne le ton quant à l'orientation choisie : la recherche de nouvelles opportunités sur les marchés de la sécurité et du renseignement. Cette stratégie est également suivie par d'autres groupes de défense européens en quête d'un premier succès majeur outre-Atlantique.

Repositionnement et stratégie indirecte de pénétration du marché

Jusqu'à présent, et en dépit de l'établissement d'une filiale américaine ⁴⁵¹, des groupes comme Thales, EADS ou encore SAAB AB n'ont pas atteint le même niveau de réussite que leurs concurrents britanniques et italiens. Thales emploie 2 300 salariés aux États-Unis et réalise 10 % de ses ventes en Amérique du Nord ⁴⁵². Privé du contrat des avions ravitailleurs, le marché américain pèse très peu dans le CA du groupe EADS. Parmi ses filiales, seul Eurocopter tire son épingle du jeu, ayant conquis 50 % du marché des hélicoptères civils ⁴⁵³.

⁴⁵⁰ « Reuters Summit-BAE sees no bold deals near term-US CEO », Reuters, 7 septembre 2011. [En ligne](#).

⁴⁵¹ EADS North America, SAAB North America, Thales USA Defense & Security Inc.

⁴⁵² En 2009, l'ensemble de ses activités a été consolidé au sein de Thales USA Defense & Security, Inc., une nouvelle organisation censée permettre une meilleure conquête des marchés naval, terrestre, avionique et sécurité.

⁴⁵³ Face aux hélicoptéristes comme Sikorsky et Bell.

[318]

**Groupes européens :
comparaison des ventes réalisées
aux États-Unis (données 2010)**

L'objectif est désormais d'obtenir l'équivalent sur le segment défense ⁴⁵⁴. Fort d'une trésorerie nette de 11,9 G€, EADS envisage des acquisitions à même d'élargir son portefeuille clients et de limiter sa dépendance vis-à-vis du secteur aéronautique civil en se déployant sur les marchés des services et de la sécurité ⁴⁵⁵. C'est donc par une stratégie indirecte que le groupe entend pénétrer le marché américain de

⁴⁵⁴ En 2006, Eurocopter a remporté le contrat des hélicoptères légers UH-145 destinés à l'US Army, soit 345 appareils à livrer pour 2 milliards de dollars. L'activité industrielle est regroupée sur le site American Eurocopter de Columbus (Mississippi). La fabrication de l'UH-145, réalisée en Allemagne, sera transférée progressivement sur le site de Columbus (assemblage partiel dans une première phase, suivi de l'assemblage complet, puis, fabrication aux États-Unis des sous-ensembles majeurs).

⁴⁵⁵ L'avionneur représente 66 % des revenus du groupe, qui veut ramener cette part à 50 % d'ici 2020. EADS souhaite également porter à 25 % la proportion de son chiffre d'affaires dans les services, contre 11 % en 2010.

la défense avec, par exemple, la reprise d'entreprises non américaines mais bien implantées outre-Atlantique ayant un accès privilégié aux programmes du DoD. En mars 2011, les rachats de l'équipementier aéronautique canadien Vector Aerospace, spécialisé dans la maintenance et la réparation aéronautique, puis, en août 2011, de Vizada, l'un des principaux fournisseurs indépendants sur le marché des services de communications mobiles mondiales par satellite, relèvent de cette approche indirecte.

[319]

Contraintes réglementaires et risques ITAR

Si le marché américain de la défense et de la sécurité recèlent d'importantes opportunités commerciales, ce marché extérieur est également synonyme de contraintes réglementaires extrêmement fortes. En effet, la réglementation américaine en matière de contrôle des exportations, ou règles ITAR (*Title 22, Code of Federal Regulations*) est stricte, son champ particulièrement large et son application extraterritoriale. La législation ITAR couvre les équipements et les données techniques d'origines américaines. Le terme « export » est défini ainsi dans l'article § 120.17

Any oral, written, electronic, or visual disclosure, shipment, transfer, or transmission outside the United States to anyone, including a US citizen, of any commodity, technology (information, technical data, or assistance), or software or codes [...] with intent to transfer it to a non-US entity or person, wherever located.

Les contrôles s'étendent à tout produit incorporant le moindre équipement ou composant américain ou réalisé à partir de données techniques américaines (le produit est alors dit « itarisé »), et ce, quelque soit sa localisation dans le monde, et pour l'ensemble du cycle de vie du produit. Le *made in USA* peut vite devenir un véritable casse-tête réglementaire, avec un coût élevé en cas de non-respect de la législation. Or, la complexité de cette dernière, en raison de l'étendue de son champ d'application et d'une définition « attrape-tout », rend le sys-

tème de contrôle peu transparent et peu prédictif pour les entreprises, générant le cas échéant, incertitudes, délais et coûts additionnels.

Pour satisfaire aux règles ITAR, les fournisseurs étrangers installés outre-Atlantique sont dans l'obligation d'organiser leurs activités en érigant des barrières, ou *firewall*, entre [320] leurs entités. C'est ainsi que BAE Systems a cloisonné ses activités américaines, consolidées au sein de BAE Systems Inc., des activités étrangères pilotées par sa maison mère au Royaume-Uni (BAE Systems Plc). BAE Systems Inc. a obtenu un *Special Security Agreement* (SSA), moins contraignant qu'un *proxy board*, l'autorisant à intégrer parmi les membres du *board* des citoyens non américains. Il oblige toutefois les participants non américains à sortir de la réunion selon la nature des sujets abordés et le niveau de classification des informations communiquées. Comme se plaisait à rappeler un responsable britannique de BAE Systems : « We are allowed to operate in the most sensitive areas of national security under the terms of a Special Security Agreement – SSA.

[...] The British members of the corporate leadership, me included, get to see the financial results ; but many areas of technology, product and programme are not visible to us ⁴⁵⁶

Cette situation entraîne des doublons et freine la recherche de synergies internes. Ces réglementations sont autant d'obstacles aux transferts d'informations et de technologies entre les deux rives de l'Atlantique, même pour le principal allié des États-Unis.

Dans le cadre de la participation du Royaume-Uni au programme d'avion de combat F-35 ⁴⁵⁷, il est vite apparu que les contrats à haute valeur ajoutée et les plus stratégiques (ceux relatifs aux technologies liées à la furtivité, au système avionique, au système de guerre électronique, etc.) étaient confiés à la branche américaine de BAE Systems,

⁴⁵⁶ Mike Turner, discours devant le Washington Economic Club, 10 mai 2006.

⁴⁵⁷ Voir Masson Hélène, « Participation de pays européens au projet d'avion de combat JSF et conséquences pour l'Europe de l'armement », Recherche & Document FRS, janvier 2004. [En ligne](#). Voir également, « La réorganisation de l'industrie de défense britannique », Recherche & Document FRS, février 2008. [En ligne](#).

les sites britanniques du groupe devant se contenter de la production d'éléments d'aérostructures (tronçon avant du fuselage et dérives horizontales et verticales). De nombreuses années de négociations auront été nécessaires pour que le Royaume-Uni et les États-Unis [321] signent un traité destiné à faciliter les contrôles et les transferts de biens tangibles et intangibles de défense entre les deux États, en limitant le nombre de biens soumis à l'autorisation ITAR. Etabli en 2007, le *Defense Trade Cooperation Treaty* (DTCT) n'aura été ratifié par le Sénat que quatre ans plus tard (en passant par un traité, l'exécutif américain évite une énième fin de non-recevoir de la Chambre des Représentants). Son champ d'application est toutefois limité à quelques programmes menés en coopération intergouvernementale et ne signifie pas pour autant la fin des *proxy boards* et autres SSA. Bien qu'une réforme de la législation ITAR soit en cours ⁴⁵⁸ sous l'impulsion de l'administration Obama, l'étau législatif et réglementaire n'est pas encore desserré.

À l'exportation, les entreprises européennes de défense sont donc soumises à de nombreux risques, le risque réglementaire étant certainement parmi les plus élevés sur le marché défense américain. En Amérique latine, conquête des marchés et transferts de technologies vont de pair.

Le Brésil, exemple des opportunités et des risques liés à la conquête de nouveaux marchés en Amérique latine

En Amérique latine, et plus généralement sur l'ensemble des marchés Grand export, les États acheteurs ambitionnent de reconstituer leurs capacités technologiques et industrielles de défense, voire de créer *ex nihilo* une filière industrielle spécifique, grâce aux transferts de technologies négociés dans le cadre d'accords offsets. Les transferts de technologies sont ainsi devenus un critère majeur et imposé pour remporter les appels d'offres liés aux programmes de renouvellement [322] des équipements des forces armées de la région. Les

⁴⁵⁸ Kate Brannen, « Export Rules for US Military Aircraft Proposed » *Defense News*, 7 novembre 2011. [En ligne](#).

contrats d'exportation impliquent désormais, et de manière quasi systématique, des transferts de savoir faire, l'implantation de capacités de production (et le cas échéant de développement) sur le sol de l'État client, ainsi que des partenariats avec les industriels locaux.

Le Brésil offre de ce point de vue un excellent exemple de ces pratiques, au même titre que l'Argentine, le Chili et le Mexique. Toutefois, le gouvernement brésilien a davantage formalisé cette orientation dans sa politique d'acquisition, adoptant notamment une posture particulièrement agressive dans le domaine des transferts de technologies.

Des fournisseurs européens face aux ambitions de puissance du Brésil

En termes de présence européenne sur le marché brésilien de l'aéronautique et de la défense, EADS était jusqu'en 2010 le groupe aux positions commerciales et industrielles les plus solides, progressivement construites par ses deux têtes de pont, Eurocopter et Airbus. L'avionneur détient ainsi en 2010, 70 % du marché de l'aviation civile brésilienne ⁴⁵⁹, et Eurocopter 53 % du marché des hélicoptères. Ce dernier est le seul fournisseur étranger à avoir implanté une activité industrielle complète au Brésil, et ce, depuis 1978, avec l'installation d'un établissement industriel, Helibras, à Itajuba dans l'État du Minas Gerais et, plus récemment, d'ateliers de maintenance à Brasilia et Rio de Janeiro. Unique hélicoptériste en Amérique du Sud, Hélibras connaît depuis cette date une croissance continue de ses activités (avec plus de 600 hélicoptères livrés entre 1978 et 2011 ⁴⁶⁰). Le contrat le plus récent assorti d'un transfert [323] de technologies porte sur l'acquisition de 50 EC 725 de transport lourd pour l'armée brésilienne. Dans ce cadre, Helibras prévoit doubler la capacité de son centre d'ingénierie et ouvrir un institut technologique en association avec l'université d'Itajuba. D'ici 2015, sa principale usine de production devrait employer 1 100 salariés contre 610, en 2011, et 290, en 2009.

⁴⁵⁹ 600 appareils vendus et plus de 250 avions à livrer.

⁴⁶⁰ Entre 1978 et 2011, la part de marché d'Eurocopter est passée de 14 % à 53 % au Brésil.

Pour les autorités brésiliennes, il s'agit prioritairement de s'appuyer sur le savoir faire d'Helibras pour lancer un nouveau programme d'hélicoptères 100 % *made in Brazil* d'ici 2020.

Le Brésil a réédité cette pratique d'acquisition et ce modèle de coopération avec un fournisseur/ partenaire étranger pour son programme Prosub de renouvellement de sa flotte de sous-marins ⁴⁶¹. En décembre 2008, le groupe naval français DCNS a ainsi remporté la compétition portant sur quatre sous-marins conventionnels (contrat de 6,7 G€, grâce à son offre-produit Scorpène. L'État brésilien a préalablement exigé la création d'une société commune, Itaguaí Construcciones Navales, entre DCNS et le groupe national de travaux publics Odebrecht, ce dernier étant en charge de la production des sous-marins au Brésil (la livraison est prévue entre 2017 et 2021). Au final, l'intervention du chantier naval DCNS de Cherbourg se limitera à la production de la moitié avant du premier bâtiment et à la formation d'une centaine d'ingénieurs et de techniciens brésiliens. Le contrat prévoit également une assistance à maîtrise d'œuvre pour l'établissement d'un chantier de construction navale (notamment d'une unité de fabrication de structures métalliques) et une base sous-marine.

Afin de consolider ce premier succès, le groupe naval français se positionne sur le programme de [324] renouvellement de la flotte de surface (Prosuper, acquisition de 61 bâtiments, frégates, navires de ravitaillement et patrouilleurs hauturiers), affrontant la concurrence des groupes navals allemand, sud coréen, espagnol, italien et britannique. Début 2012, sur le segment des patrouilleurs hauturiers, c'est l'offre du britannique BAE Systems qui a été retenue, soit la reprise de 3 OPV, initialement vendus aux gardes-côtes de Trinidad & Tobago qui les ont finalement refusés, et la cession d'une licence pour la production locale de cinq autres unités.

Le programme FX2, relatif à l'acquisition de 36 avions de combat, met en œuvre les mêmes leviers, le Brésil ayant l'ambition de produire à terme son propre appareil de nouvelle génération sous maîtrise d'œuvre de l'avionneur brésilien Embraer. Le gagnant, parmi le fran-

⁴⁶¹ Il prévoit la construction de quatre sous-marins Scorpène et d'un sous-marin à propulsion nucléaire, ainsi que la création d'un chantier naval et d'une base navale à Itaguaí (dans l'État de Rio de Janeiro au Brésil).

çais Dassault Aviation (Rafale), le suédois SAAB AB (Gripen) et l'américain Boeing (F-18), sera l'industriel le plus flexible en termes de transferts de technologies, dans les limites posées par les autorités politiques de l'État fournisseur et par le cadre législatif et réglementaire régissant le contrôle à l'exportation des équipements, technologies, logiciels et du savoir-faire (immatériel ou intangible) stratégiques. Si, aux États-Unis, les transferts de technologies sont soumis à un vote du Congrès, traditionnellement extrêmement réticents et prudents sur cette question, en France, la décision relève du Président de la République. Nicolas Sarkozy s'est ainsi prononcé en faveur d'un « transfert total vers le Brésil » ⁴⁶², un État dont les forces aériennes sont déjà équipées de Mirage 2000.

La concurrence est donc intense entre industriels européens pour la conquête de marchés aussi structurants et stratégiques que ceux relatifs aux flottes de sous-marins, navires de surface et avions de combat, véritables [325] outils de protection et de projection de puissance ⁴⁶³. Dans le secteur de l'armement terrestre, la situation est assez identique. Les constructeurs italiens et allemands sont sur les rangs pour répondre aux appels d'offre relatifs à l'acquisition de véhicules blindés. L'italien Iveco a ainsi établi, en avril 2011, une usine de production à Sete Lagoas et une nouvelle division brésilienne, Iveco Defence Vehicles, après avoir remporté un contrat de production de véhicules amphibies (VBTP-MR 6×6). Quant à l'allemand Krauss-Maffei Wegmann (KMW), ce dernier a annoncé lors du salon *Latin America Aero & Defence 2011* (LAAD), la création de KMW do Brasil à Santa Maria (région du Rio Grande do Sul), nouveau point d'ancrage du groupe pour la zone Amérique du Sud, aspirant ainsi à consolider sa présence suite à l'obtention d'un contrat de production de chars lourds LEOPARD 1A5 ⁴⁶⁴.

⁴⁶² Rémy Mancourt, « Rafale : Les USA garantissent des transferts de technologies au Brésil » *L'Usine nouvelle*, 18 février 2011. [En ligne](#) : L'Usine nouvelle.com

⁴⁶³ Yannick Quéau, « L'Amérique du Sud sur la voie d'une autonomie stratégique renforcée » dans Dorval Brunel, dir., *Repenser l'Atlantique : commerce, immigration et sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 325-43.

⁴⁶⁴ BAE Systems a obtenu depuis la fin des années 1990 plusieurs contrats de maintenance et remise à niveau dans le domaine des véhicules blindés.

L'inauguration par EADS d'un nouveau siège social à Sao Paulo est aussi symbolique de l'aspiration du groupe à franchir une nouvelle étape dans son développement au Brésil. Tout en capitalisant sur les positions historiques d'Eurocopter et Airbus, EADS mobilise ses autres divisions pour la conquête des marchés dans les domaines des missiles, des satellites de télécommunications, de la sécurité liée à l'organisation de la Coupe du monde de football en 2014 et des Jeux Olympiques en 2016, surveillance des frontières terrestres et maritimes, etc.

Sur de nombreux segments de marché, EADS affronte la concurrence de Thales, présent depuis de nombreuses années au Brésil (par exemple, dans les systèmes radars, les systèmes de communication sous-marins, les systèmes de communication et d'information pour les services de police, etc.). Actionnaire majoritaire depuis 2005, puis désormais filiale à 100 % de Thales, l'entreprise [326] d'électronique de défense Omnisys, localisée près de Sao Paulo, représente le centre d'excellence du groupe sur le segment radar en bande L. EADS et Thales se sont toutefois associés autour d'une offre commune pour le futur programme SisGAAz de système de surveillance des frontières maritimes, évalué à 10 milliards de dollars sur 5 ans. Le conglomerat italien Finmeccanica se montre également très actif, sa filiale Selex Galileo ayant, par exemple, signé un MoU avec le brésilien Atmos Sistemas pour collaborer au développement de systèmes radars.

De plus, une grande majorité des équipementiers aéronautiques européens sont aujourd'hui impliqués dans le programme du futur avion de transport militaire bi-réacteur de moyenne capacité KC-390 (dont l'entrée en service est prévue en 2015), sous maîtrise d'œuvre Embraer. Hispano-Suiza, du groupe Safran, fournit le système de génération électrique de secours, Cobham, les nacelles de ravitaillement sous voilure, Selex Galileo, son radar tactique T-20 Gabbiano, BAE Systems, les ordinateurs de contrôle de vol et l'électronique des actionneurs de commande, International Aero Engines (Rolls-Royce, Pratt & Whitney), les moteurs, ou encore OGMA sur plusieurs éléments de structure de l'appareil. Grâce à ce futur produit phare, Embraer, plus connu pour son positionnement sur le segment des jets et appareils de petite capacité, brigue une place sur le marché des avions de transport militaire moyen/lourd. À terme, les responsables de l'avionneur brési-

lien visent une part de 20 % de ventes en défense dans le CA global de l'entreprise.

[327]

Parade stratégique

Pour les fournisseurs étrangers, toute la difficulté est donc de « jouer le jeu » tout en évitant que les industries d'armement de leurs États clients montent dans la chaîne de valeur (grâce à un accès accéléré aux technologies) et endossent les habits de concurrents sur le marché international. Cette problématique se pose de manière aiguë aussi bien en Amérique latine qu'en Asie. La pression se faisant plus forte sur le marché domestique des maîtres d'œuvre et équipementiers européens, les *caveats*, ou limites à ne pas dépasser, jusqu'ici posés dans le domaine des transferts de technologie, tendent plus ou moins à s'assouplir. DCNS et Eurocopter, pionniers dans la négociation d'accords de co-développement et de co-production, se rejoignent sur le constat de l'importance de conserver une avance technologique, donc des verrous technologiques, en particulier en matière de conception et de design pour les systèmes les plus complexes et stratégiques. Le commentaire ci-dessous d'un responsable de DCNS lors d'une audition en Commission Défense de l'Assemblée nationale française en 2007, est-il toujours vrai cinq ans après dans un contexte d'exacerbation de la concurrence et d'exigences pressantes d'États clients comme le Brésil ?

Nous nous protégeons en ne transférant pas ce qu'on appelle le *know why*, c'est-à-dire le savoir-faire de fond de conception. La personne à qui nous transférons la technologie saura tout au plus reproduire exactement le produit que nous lui avons vendu. Deuxièmement, nous nous protégeons par des verrous technologiques. Dans le cas des sous-marins, par exemple, il s'agit des cloisons résistantes, des brèches de coque résistantes, qui sont des outils particulièrement difficiles, à la fois à concevoir et à réaliser, et des tubes lance-torpilles. Nous gardons en propre ces fabrications ⁴⁶⁵.

⁴⁶⁵ France, Commission de défense de l'Assemblée nationale, *Auditions du 20 décembre 2007*. [En ligne](#).

[328]

En outre, au sein des accords offsets, les investissements à réaliser auprès de l'industrie locale et autres partenariats, *joint ventures* ou offset directs, ne sont pas neutres pour la chaîne de fournisseurs historiques des maîtres d'œuvre européens. Une partie de plus en plus grande de l'activité générée par les contrats d'exportation devrait être aspirée par les sous-traitants locaux étrangers. Limiter ce transfert d'activités implique pour les équipementiers européens d'être en capacité de suivre les maîtres d'œuvre en installant de nouveaux points d'ancrage sur les marchés étrangers et en développant des liens avec le tissu de sous-traitants locaux, une stratégie relativement accessible pour les équipementiers de rang 1, mais plus difficile pour les PME situées aux rang 2 et 3. Miser sur le haut de gamme, les produits à haute valeur ajoutée, représente également un autre moyen de se maintenir face à la concurrence, ce qui signifie, là encore, d'être en capacité de renforcer le financement de la R&D menée à l'interne.

Conclusion

Ainsi, ces différentes tendances d'évolution des marchés d'équipements de défense en Europe, aux États-Unis et en Amérique latine illustrent l'ampleur et la difficulté des défis auxquels sont confrontés les industriels de la défense européens. Cet environnement plus complexe questionne leur capacité à s'adapter à horizon 5-10 ans. Si ces derniers possèdent un temps d'avance sur le marché international, l'émergence de nouveaux concurrents et une présence plus marquée des groupes américains dans l'exportation devraient contribuer à fragiliser certaines de leurs positions et durcir la compétition sur les futurs grands appels d'offre. Le cadre réglementaire, [329] notamment la législation ITAR, et la multiplication des demandes de transferts de technologies à l'international, représentent deux points durs, sources de fortes incertitudes pour les entreprises européennes. Les dépasser implique, d'une part, de soutenir l'innovation sur les segments les plus stratégiques et, d'autre part, de repenser les modes de coopération.

Les États européens n'ayant plus seuls les moyens de leurs ambitions, ces deux problématiques sont désormais intimement liées.

[330]

[331]

Troisième partie
**Les alliances transatlantiques :
l'économie de la défense**

12

**“Moteurs et limites du développement
de l’industrie de défense
en Amérique du sud.”**

Yannick Quéau

[Retour à la table des matières](#)

Deux décennies après la fin de la Guerre froide, le portrait que l’on peut brosser de l’Amérique du Sud ⁴⁶⁶ est sensiblement éloigné de celui que l’on dressait au temps de l’affrontement Est-Ouest. La démocratisation des régimes et l’élection, dans bon nombre d’États, de partis dénonçant pour la plupart les immixtions des États-Unis dans les affaires régionales ont écarté le sous-continent de l’image de cours arrière où Washington dictait ses règles. Les dernières années ont en effet été marquées par une diversification de leurs interactions politiques et économiques avec le reste du globe, si bien qu’on s’interroge

⁴⁶⁶ Il convient de préciser que ce texte traite exclusivement de l’Amérique du Sud et non de l’Amérique latine. L’Amérique centrale et les Caraïbes sont ici exclues de l’analyse. Ces zones ont des caractéristiques propres (présence de Cuba, frontière mexicano-états-unienne, etc.) qui les éloignent de la dynamique qui prévaut en Amérique du Sud.

aux États-Unis même sur ce qu'il reste de leur'influence sur ce territoire ⁴⁶⁷. L'évolution des relations industrielles en matière de défense s'inscrit également dans cette dynamique. Depuis le milieu des années 2000, les puissances sud-américaines (le Brésil, le Chili, la Colombie, le Venezuela et, plus récemment, l'Argentine) s'efforcent de moderniser leurs équipements militaires n'hésitant pas, pour ce faire, à s'entendre avec des acteurs étrangers d'horizons variés se montrant prêts à leur donner accès aux technologies sensibles et/ou à participer à l'effort local de développement d'une base industrielle de [332] défense (BID). Les Européens, mais aussi la Chine, la Russie ou encore Israël, ont ainsi capté des parts significatives du marché régional.

À bien des égards, la doctrine Monroe et son corollaire ⁴⁶⁸, deux postures américaines mettant en garde les États non américains contre

⁴⁶⁷ Voir le dossier consacré à la question par la revue *Foreign Affairs* et, notamment Peter Hakim, « Is Washington Losing Latin America ? », janvier-février 2006, *Foreign Affairs*, vol. 85 n° 1, p. 39-53 et Moises Naim, « The Lost Continent » janvier-février 2006, *Foreign Affairs*, vol. 85 n° 1, p. 41-47.

⁴⁶⁸ La doctrine Monroe énoncée en 1823 par le président états-unien James Monroe est une déclaration de politique étrangère qui prévoit de laisser « l'Amérique aux Américains », c'est-à-dire d'agir de manière à contrer toutes velléités coloniales de la part des Européens en Amérique centrale, du Sud, mais aussi du Nord (Canada britannique, Alaska russe). En contrepartie, les États-Unis renoncent à intervenir dans les affaires européennes. On désigne par « corollaire de la doctrine Monroe » ou « corollaire Roosevelt », l'interprétation expansionniste donnée dès 1904 par le président Théodore Roosevelt à la déclaration de 1823. En 1907, ce même président adopte ainsi la doctrine du *Big Stick* qui ambitionne d'ancrer définitivement l'Amérique latine dans la sphère d'influence états-unienne et sert de justification à l'expansionnisme des États-Unis au Panama et à Cuba, mais aussi aux Philippines. Depuis, le terme générique de « doctrine Monroe » est régulièrement utilisé dans la littérature pour désigner la domination des États-Unis sur les affaires panaméricaines. Le terme renvoie aussi parfois à l'isolationnisme américain, même s'il serait plus juste de parler de non-interventionnisme dans les affaires du vieux continent. Voir à ce sujet George C. Herring, *From Colony to Superpower : U.S. Foreign Relations Since 1776*, New York, Oxford University Press, 2008, 1056 p. ; Matthias Maass, « Catalyst for the Roosevelt Corollary : Arbitrating the 1902-1903 Venezuela Crisis and Its Impact on the Development of the Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine » (2009) *Diplomacy & Statecraft*, vol. 20 n° 3, p. 383-402.

toute forme d'intrusion et de mise à mal des intérêts de Washington dans la région, semblent avoir vécu. Le nouveau contexte sud-américain participe d'ailleurs à une forme de déclassement des firmes de défense états-uniennes dans une zone qu'elles s'étaient habituées à dominer pendant la Guerre froide et jusqu'au tournant du siècle. Toutefois, malgré un déclin notable, les industriels nord-américains continuent d'occuper une place importante sur le marché régional des équipements militaires. Ce maintien de la présence des firmes américaines associé aux efforts de leurs homologues européennes dans la zone et aux velléités du Brésil et de plusieurs de ses voisins de redéfinir leurs relations avec les acteurs occidentaux renvoie l'image d'une « tricontinentalisation » de relations atlantiques jusqu'à récemment surtout pensées en termes Nord-Nord.

Ce texte a pour but de clarifier la place de l'Amérique du Sud dans la dynamique tricontinentale dont elle est une dimension à l'importance grandissante. De manière générale, les démarches enclenchées par les divers pays de la région paraissent façonnées par des motivations nationalistes, mais aussi par les logiques industrielles de firmes européennes et états-uniennes qui, si elles peuvent parfois compter sur le soutien de leur pays d'attache, doivent aussi composer avec certaines contraintes (les normes ITAR ⁴⁶⁹, notamment dans le cas des États-Unis). Une analyse plus poussée des particularités sud-américaines, de ses dynamiques internes, du rôle des partenariats stratégiques conclus à l'international (dont des tentatives d'établir des coopérations Sud-Sud) et des ambitions parfois [333] contradictoires affichées par les acteurs industriels et les gouvernements invitent cependant à élargir l'angle atlantique et à considérer les tendances qui affectent actuellement les marchés de défense au niveau mondial. La démarche permet de situer les dynamiques dans le cadre plus large du

⁴⁶⁹ Les *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR) sont un ensemble de règles états-uniennes touchant le contrôle des importations et des exportations des produits et des services liés à la défense. Il s'agit en fait d'un des cadres législatifs les plus contraignants au monde en matière de transfert d'armements. Les normes ITAR comprennent notamment des dispositions à portée extraterritoriale qui obligent des utilisateurs de matériel (des plateformes aux simples composants) et des technologies d'origine états-unienne à se conformer aux décisions de Washington pour les cas de vente ou de revente des équipements à un tiers.

processus de globalisation de l'industrie de défense actuellement à l'œuvre, dont l'Amérique du Sud est un rouage.

La démonstration repose sur quatre piliers. Le premier consiste en un bref examen des caractéristiques budgétaires sur le plan régional. Le second présente les principaux moteurs des processus d'acquisition en armement. Le troisième analyse plus en détail les cas du Brésil, du Venezuela, de la Colombie, du Chili et de l'Argentine, et elle expose les stratégies nationales qui, pour des raisons et à des échelles diverses, contribuent à redessiner les relations industrielles en Amérique du Sud, dans l'Atlantique et même au-delà. Le quatrième aborde les principaux défis auxquels sont d'ores et déjà confrontés les gouvernements et les industries de défense de la région et accorde une attention particulière aux efforts de consolidation des bases industrielles de défense locales et à l'enjeu de la dépendance technologique à l'égard des acteurs de l'Atlantique Nord. La conclusion situe les dynamiques sud-américaines dans le cadre plus vaste des relations transatlantiques et du processus de globalisation de l'industrie de la défense en cours. Elle questionne la lecture de la menace sous-jacente à ces efforts de modernisation des équipements militaires et la viabilité du projet à moyen terme. La crise économique et l'impératif de rigueur budgétaire qui semblent vouloir l'accompagner pourraient en effet considérablement freiner, si ce n'est condamner, les ambitions des acteurs sud-américains et, en premier lieu, celles du Brésil.

[334]

La dynamique budgétaire régionale

La démarche qui consiste à juxtaposer dans une même étude les dynamiques atlantiques propres à l'Europe, aux États-Unis et à l'Amérique du Sud s'avère heuristique à plus d'un titre, notamment, en ce qu'elle permet d'illustrer la place grandissante de l'Amérique du Sud et les mécanismes soutenant cette évolution. Il convient toutefois de prendre certaines précautions afin d'éviter les raccourcis trop rapides.

Premièrement, il faut garder à l'esprit que d'importantes disparités caractérisent les rives nord et sud de l'Atlantique. La maturité du marché sud-américain de la défense n'a pas de commune mesure avec celle des

marchés européens et états-uniens. Hormis quelques segments et niches spécifiques qui sont principalement le fait du Brésil, il en va de même en ce qui concerne les structures industrielles de production et le niveau de développement des technologies. Les chiffres observables en Amérique du Sud sont ainsi loin d'atteindre les hauteurs européennes et donc, à plus forte raison, les sommets américains.

Deuxièmement, s'il est vrai que les budgets de défense sud-américains ont connu une croissance de plus 50 % au cours la décennie 2000 et qu'il n'est pas illégitime de parler de processus de rattrapage par rapport à l'Union européenne (UE) et ses choix singuliers (seulement 4,7 % d'augmentation des budgets de défense pour la même période ⁴⁷⁰), il ne faut pas oublier que les chiffres pour les États-Unis montrent une augmentation de plus 80 % sur la même période. D'autres pays du monde, qui portaient pour certains d'entre eux de moins loin que les États d'Amérique du Sud, ont connu des augmentations encore plus marquées. On observe une augmentation des budgets de 60 % pour l'Inde, 102 % pour la Russie et 256 % pour la Chine. En fait, la trajectoire budgétaire de l'Amérique du Sud en ce qui concerne la défense, à 53 % d'augmentation, se situe dans la moyenne mondiale. On doit en conclure que les États de la région participent à la dynamique planétaire affectant les budgets de défense, mais qu'ils sont loin d'en être les chefs de file.

⁴⁷⁰ Les chiffres utilisés sont ceux du SIPRI. La méthode de calcul exclut le Luxembourg où les données de 2010 ne sont pas disponibles. Le poids représenté par ce pays n'est toutefois pas susceptible d'apporter de variations significatives.

[335]

Figure 1
Répartition par pays des dépenses militaires
en Amérique du Sud, 2005-10 (en milliards US\$ constants de 2009)

Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 564 p. Voir aussi les rapports annuels des années précédentes.

Figure 2
Évolution des budgets de défense des 5 principales puissances militaires
d'Amérique du Sud, 2000-10 (en milliards US\$ de 2009)

Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 564 p. Voir aussi les rapports annuels des années précédentes.

[336]

Troisièmement, comme le montre la ventilation des dépenses militaires en Amérique du Sud par pays (Figure 1), des disparités importantes dans les moyens budgétaires existent à l'échelle du continent. Le Brésil concentre à lui seul la moitié des dépenses militaires de la zone. Derrière ce géant, on trouve un premier groupe de pays formé de la Colombie (comptant pour 16 % des dépenses militaires régionales), du Chili (12 %) et du Venezuela (10 %). Malgré le fait qu'il ne représente que 5 % des dépenses militaires régionales, on est tenté

d'inclure l'Argentine dans ce groupe. En effet, si le pays a pris du retard du fait des récessions économiques qui se sont succédées en 1999 et 2002, et qui ont hypothéqué sa capacité à suivre le rythme de ses voisins, il peut s'appuyer sur des moyens militaires et industriels qui en font un acteur à ne pas négliger. Depuis 2007, les budgets de défense argentins sont d'ailleurs repartis à la hausse (voir Figure 2). Derrière ce groupe, cinq États représentent ensemble 7 % des dépenses militaires régionales, le Pérou et l'Équateur en captant à deux autour de 5 %. Même si ces États sont parfois des portes d'entrée pour des firmes actives sur les marchés *low cost* et *medium cost* des équipements militaires (on pense ici à des acteurs indiens, chinois et sud-africain, notamment), leur capacité d'influer sur la dynamique régionale en matière d'armement est extrêmement limitée. Il en va bien sûr tout autrement pour le Brésil dont les variations budgétaires ont un impact clairement observable sur les chiffres régionaux.

Quatrièmement, il importe de préciser une dimension d'ordre méthodologique qui n'est pas sans rapport avec la relative jeunesse des démocraties à l'étude. Les pays d'Amérique du Sud ont en effet longtemps été aux prises avec des dictatures militaires qui faisaient la part belle en avantages de toute sorte aux employés des forces armées. [337] En conséquence, les budgets de défense des États de la région sont encore aujourd'hui marqués par cet héritage et *gonflés* par ce qui apparaîtrait, en Europe et en Amérique du Nord, comme des anomalies ⁴⁷¹. D'ailleurs, afin de limiter les distorsions attribuables à cette hérédité, il est préférable de considérer les budgets des acquisitions plutôt que celui plus englobant des ministères de la défense. La Figure 2 confirme la position hégémonique du Brésil, mais elle permet de classer les quatre autres puissances régionales en deux groupes puisqu'il existe un écart non négligeable entre, d'une part, les budgets de la Colombie et du Venezuela et, d'autre part, ceux du Chili et de l'Argentine, la lutte contre le narco trafic étant un des facteurs expliquant cette différence. En regroupant comme le fait la Figure 3 les transferts d'armes à destination de l'Amérique du Sud par période de

⁴⁷¹ Au Chili, par exemple, jusqu'en 2010, le ministère de la Défense recevait 10 % des bénéfices de l'entreprise d'État Codelco, la plus grande entreprise d'extraction et d'exportation de cuivre au monde. De manière générale, le poids des militaires tend peu à peu à diminuer dans l'appareil gouvernemental et ce genre de mesures est progressivement supprimé.

6 ans, on remarque que la donne a clairement changé vers le milieu de la décennie 2000, tant en ce qui concerne les volumes que l'origine des produits importés. Ces derniers ont en effet connu une augmentation de 133 % entre les périodes 1999-2004 et 2005-10, les sommes passant de 4 531 à 10 558 milliards US\$. Selon Anderson,⁴⁷² la croissance des budgets d'acquisition sera encore de 24 % pour la période 2012-16 (contre 22 % pour 2009-12). La hiérarchie établie en fonction de la provenance des équipements a quant à elle subi des changements notables. Le déclassement des firmes états-uniennes est patent (leurs parts de marché passant de 38,5 % à 19,8 % pour la même période). Il se fait davantage au profit de la Russie (dont les parts passent de 3,15 % à 21,84 %) et de nouveaux entrants (la Chine, bien sûr, mais aussi Israël, l'Inde et l'Afrique du Sud) que des Européens qui globalement maintiennent leur position de leader local en stabilisant leur part de marché autour de 50 % malgré un léger recul (de 52,8 % à 48,9 % du marché régional).

⁴⁷² Guy Anderson, « Emerging markets briefing : Latin America : On an upward trend down south », 2 mars 2012. [En ligne](#).

[338]

Figure 3

Évolution des transferts d'armes en Amérique du Sud
selon l'origine (en milliards US\$ constants de 1990)

Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 564 p. Voir aussi les rapports annuels des années précédentes.

Figure 4
Évolution des budgets d'acquisition
dans les cinq principales puissances militaires d'Amérique du Sud,
2008-2015 (en milliards US\$ de 2011)

Source : Jane's, *Annual Defence Report 2010*, Londres, Jane's, 2010. Consulter aussi les rapports des années précédentes.

[339]

La cinquième et dernière précaution renvoie au manque de perspective sur un processus de réarmement des pays de la région qui est encore jeune. Il est un peu tôt pour se prononcer sur la robustesse des tendances qui se dessinent actuellement. Des revirements sont donc toujours possibles et peuvent avoir pour origine une modification des priorités mondiales ou régionales en matière de sécurité ou bien encore des crises économiques et sociales majeures invitant les démocraties à sabrer les postes budgétaires flexibles (et la défense en est un) pour soutenir la croissance économique et/ou pour préserver les équilibres sociaux. La Figure 5 montre que le point de départ de la reprise à la hausse des budgets de défense des pays d'Amérique est, en 2003, année où les dépenses militaires dans la région atteignent leur plus bas niveau de la décennie. À partir de là, l'augmentation est continue (elle s'élève à 56 % entre 2003 et 2010). Le Venezuela et le Brésil ont donné un coup d'accélérateur entre 2004 et 2005 au processus et ont

contribué à accentuer la pente de la courbe (10 %, soit la plus forte augmentation annuelle de la décennie). Pour le moment, la crise financière de 2008 n'a pas eu d'impact suffisant pour inverser la tendance, bien qu'on observe depuis un ralentissement de la croissance. C'est surtout le cas pour le Chili et la Colombie, alors qu'on note dans le cas du Venezuela un recul des investissements dans l'appareil militaire (voir Figure 2). Ce pays semble avoir pâti de la crise financière et plus spécifiquement encore de la chute momentanée des cours des énergies fossiles qui constituent la principale source de revenus du pays.

[340]

Figure 5 :
Évolution des dépenses militaires en Amérique du Sud*,
2000-2010 (en milliards US\$ de 2009)

* À l'exclusion de la Guyane et du Surinam

Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2011*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 564 p. Voir aussi les rapports annuels des années précédentes.

Les moteurs des processus sud-américains d'acquisition en armements

Voir les principales puissances militaires d'une région consacrer simultanément des sommes toujours plus élevées à leur défense conduit inévitablement à s'interroger sur leurs motivations et, en premier lieu, sur les points de frictions qui laisseraient supposer un recours à la force militaire pour régler les différends. Un rapide panorama des tensions qui opposent les États sud-américains montre que le risque de conflit armé de grande envergure n'a pas la portée explicative suffisante pour soutenir la logique de réarmement qui caractérise la région depuis le milieu de la décennie 2010. Au Nord, on remarque quelques tensions territoriales entre le Venezuela, la Colombie et, dans une moindre mesure, l'Équateur. Le département septentrional de La Guajira [341] en bordure du golfe de Maracaibo est notamment l'objet d'une dispute territoriale entre Caracas et Bogotá ⁴⁷³. C'est toutefois essentiellement le trafic de drogue qui est à l'origine des crispations les plus notables entre ces pays. En 2008, l'aviation colombienne a, par exemple, violé l'espace aérien équatorien afin de bombarder une cellule des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et de tuer leur second en chef, Raúl Reyes ⁴⁷⁴. Plus au Sud, le Chili, le Pérou et la Bolivie se rappellent mutuellement de temps à autre la persistance de vieux contentieux territoriaux et maritimes depuis la guerre du Pacifique (1879-84) ⁴⁷⁵, la Bolivie entretenant par ailleurs des frictions de même nature avec le Paraguay ⁴⁷⁶. L'Argentine démocratique n'a pas renoncé à ses revendications sur les Malouines, mais

⁴⁷³ Pierre Gilhodes, « Le conflit entre la Colombie et le Venezuela : quelques arpents d'eau salée ? », *Revue française de science politique*, 1971, vol. 21 n° 6, pp. 1272-89.

⁴⁷⁴ International Institute for Strategic Studies, « The FARC Files : Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of Raúl Reyes' », mai 2010, IISS Strategic Dossier.

⁴⁷⁵ Gracia M. Rodrigo, « Arquitectos chilenos proponen túnel de 150 km para dar salida al mar a Bolivia », *La Tercera*, 9 mai 2009. [En ligne](#).

⁴⁷⁶ Mark Bromley et Iñigo Guevara, « Arms modernization in Latin America » dans Andrew T. H. Tan, dir, *The Global Arms Trade : A Handbook*, Londres, Routledge, 2010, pp. 166-77.

semble décidée à faire avancer sa cause par les voies diplomatiques après le fiasco de la guerre menée par le régime des colonels contre le Royaume-Uni (d'avril à juin 1982) ⁴⁷⁷. Quant au Brésil, pour trouver une menace autre que celle posée par ses troubles internes (groupes criminels essentiellement liés au trafic de stupéfiants, corruption, etc.), il faut étirer la notion de « tension » pour y inclure la surveillance de ses frontières en Amazonie dont la porosité fait la prospérité des trafiquants en tout genre (drogue, or, bois, etc.). Toujours au nom de cette extensibilité de la notion de tension, on pourra éventuellement considérer les revendications territoriales des autochtones comme un enjeu de sécurité pour Brasilia ⁴⁷⁸.

En somme, il faut convenir que les sources de désaccord entre les États de la région n'ont que rarement de lien entre elles et qu'elles sont finalement insuffisantes en nombre et en intensité pour justifier à elles seules l'allocation d'une part importante des budgets nationaux à l'achat d'équipements militaires. Considérer, comme le font certains analystes ⁴⁷⁹ dont fait partie Hillary Clinton ⁴⁸⁰, [342] la secrétaire d'État états-unienne, que le processus à l'œuvre en Amérique du Sud est symptomatique d'une course régionale aux armements est ainsi quelque peu exagéré. Selon des auteurs comme Bitzinger, Gray et Hammond, cela supposerait en effet l'existence de rivalités vives entre des États envisageant de régler leurs contentieux par l'usage de la force armée ⁴⁸¹. C'est loin d'être le cas, d'autant qu'on remarque que les

⁴⁷⁷ Uki Goni, « Argentinian president attacks UK refusal to negotiate on Falklands », *The Guardian*, 2 avril 2012. [En ligne](#).

⁴⁷⁸ Brésil, ministère de la Défense, *Estrategia Defesa Nacional*, publication gouvernementale, 2008. En ligne : www.defesa.gov.br et Weapon and Technology, « Brazil's Military Power », octobre 2008. [En ligne](#).

⁴⁷⁹ Carina Solmirano et Sam Perlo-Freeman, « Is South America on the brink of an arms race ? », janvier 2010. En ligne : www.sipri.org/media. et Andres Oppenheimer, « Just what Latin America needed a new arms race » *Miami Herald*, 17 septembre 2007, p. 16A.

⁴⁸⁰ Associated Press, « Uruguay and US fear arms race in South America », 15 septembre 2009, *The Guardian*. [En ligne](#).

⁴⁸¹ Voir sur la notion de course aux armements, Richard A. Bitzinger, « A New Arms Race ? Explaining Recent Southeast Asian Military Acquisitions », *Contemporary Southeast Asia*, 2010, vol. 32, n° 1, p. 50-69 ; Colin Gray, « The Arms Race Phenomenon », *World Politics*, 1971, vol 24 no. 1, p. 40-

pays du MERCOSUR se sont entendus sur l'objectif de développer leur coopération en matière de défense, y compris dans le domaine de l'industrie. Il semble plus approprié de parler de course aux savoirs technologiques et aux capacités industrielles dans le but de se positionner avantageusement dans une BID régionale en phase de structuration mais aussi, plus largement, de renforcer l'autonomie stratégique des acteurs régionaux par rapport aux États extérieurs à l'Amérique du Sud.

Plus spécifiquement, la logique qui anime les acquisitions en armements des pays sud-américains est le produit de trois facteurs concomitants. Le premier élément a trait à la volonté des États de moderniser un arsenal militaire devenu obsolète. Au début du XXe siècle, les forces régulières de la région sont en effet équipées de matériel datant, dans les meilleurs cas, du milieu des années 1980, mais le plus souvent des années 1970. Dans la foulée de la guerre des Malouines, l'Argentine s'est, par exemple, rapidement réarmée pour combler les pertes matérielles subies et certaines des insuffisances constatées au contact des forces britanniques, mais le pays n'avait jusqu'à tout récemment pas entrepris de mettre à jour son arsenal. 25 ou 30 années plus tard, ce matériel militaire est arrivé en fin de vie et doit être remplacé pour adapter les arsenaux aux données stratégiques contemporaines (révolutions dans les affaires militaires, enseignement de la guerre globale au terrorisme et des printemps arabes, etc.). [343] C'est ainsi que, depuis 2005, s'est amorcé un cycle qui vise à déterminer la quantité et les types d'armement dont les troupes sud-américaines disposeront pour le premier tiers du XXe siècle.

Le second facteur touche aux capacités locales de production. Vers la fin des années 1980, le gouvernement brésilien est le seul acteur de la région à s'être doté au prix d'un effort coûteux et durable (d'une durée de près de 20 ans) d'une base industrielle de défense de premier plan devant non seulement satisfaire les besoins de ses propres forces, mais également être compétitive sur les marchés internationaux. En 1988, le Brésil peut ainsi se targuer d'être le cinquième exportateur

41 ; Grant Hammond, *Plowshares Into Swords : Arms Races in International Politics*, Columbus, University of South Carolina Press, 1993, p. 31.

mondial d'armes ⁴⁸². La fin de la Guerre froide, plus exactement les compressions massives réalisées au nom des dividendes de la paix un peu partout sur la planète combinée à l'arrivée sur le marché de produits à bas coûts estampillés du Pacte de Varsovie, ont toutefois eu raison des ambitions de Brasilia. Une croissance économique soutenue tout au long de la décennie post-guerre froide et jusqu'à la crise financière 2008 a permis aux États de la région de se redécouvrir une ambition en matière d'industrie de défense. Le phénomène est plus évident dans le cas du Brésil, mais l'observation est également valable pour le Venezuela, la Colombie, le Chili et même l'Argentine, qui a fini par se sortir de ses difficultés économiques. Cet élément est d'ailleurs en adéquation avec l'ambition d'instituer au niveau régional une coopération en matière de défense et d'industrie militaire.

Le troisième et dernier facteur est affaire de politique de puissance ou de rôle que les États sud-américains entendent jouer dans des espaces politiques régionaux et mondiaux en recomposition du fait, notamment, de l'influence croissante des pays émergents – les pays du [344] BRICS ⁴⁸³ en tête, mais aussi un groupe parfois qualifié de pays émergents de seconde génération ⁴⁸⁴. Ce troisième élément recoupe les deux précédents. La modernisation des équipements militaires doit servir à doter les pays des outils leur permettant de jouer un rôle actif dans les affaires de sécurité régionale et même au-delà dans le cas du Brésil. Le développement de capacités industrielles a quant à lui pour objectif de positionner durablement les États dans une nouvelle décomposition internationale des processus productifs de défense qui se dessine actuellement. L'émergence de nouveaux acteurs et l'usage de plus en plus courant de politiques compensatoires impliquant des formes plus ou moins poussées de délocalisation de la production soutiennent d'ailleurs ce processus ⁴⁸⁵. À cet égard, il convient de distinguer trois types d'activités. *Premièrement*, la constitution de capacités

⁴⁸² Ethan B. Kapstein, « The Brazilian Defense Industry and the International System », *Political Science Quarterly*, 1990, vol. 105 n° 4, pp. 579-96.

⁴⁸³ Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud.

⁴⁸⁴ Voir à ce sujet Parag Khanna, *The second World : How Emerging Countries are redefining Global Competition in the Twenty-First Century*, Londres, Pinguin Books, 2009, 466 p.

⁴⁸⁵ Richard A. Bitzinger, *The Modern Defense Industry : Political, Economic, and Technological Issues*, Santa Barbara, Praeger, 2009, 375 p.

dans le domaine des munitions, des armes légères et de petit calibre voire dans l'artillerie, a pour but de sécuriser les approvisionnements d'un pays. *Deuxièmement*, exiger d'effectuer sur place les opérations de mise à niveau et d'entretien permet de maintenir des capacités déjà présentes sur un territoire. *Troisièmement*, le fait de demander des transferts de technologie marque un saut qualitatif et il est symptomatique de l'ambition d'un acteur d'exister à moyen terme sur les marchés d'exportations.

Les stratégies nationales

Ce bref survol de la dynamique sud-américaine met en exergue les importantes disparités qui existent entre les acteurs en présence. Les moyens disponibles ne sont évidemment pas les mêmes pour le Brésil, qui représente près de 50 % des budgets de défense de la région, ou pour les autres États. Ces moyens sont affaire d'argent, mais ils [345] concernent aussi l'état dans lequel se trouvent les BID locales. Ceci sonne comme une évidence, mais les stratégies nationales adoptées par les États doivent tenir compte des contraintes qui leurs sont imposées au moment où sont prises les décisions de réinvestir dans l'armement. Elles sont aussi bien évidemment modelées par les ambitions qui sont propres à chaque pays et par certains particularismes en terme de sécurité (trafic de drogue, problème maritime, gestion de la forêt amazonienne, zone de non-droit, etc.). L'analyse des choix effectués par les gouvernements du Brésil, du Venezuela, de la Colombie, du Chili et de l'Argentine, et l'identification des moteurs qui soutiennent les processus nationaux d'acquisitions d'armements permettent au final de souligner les spécificités nationales tout en illustrant la similitude des démarches.

Le Brésil : entre risques internes et ambitions globales assumées

L'un des traits distinctifs importants du Brésil est qu'il est le seul acteur de la région qui, en matière de sécurité, semble moins préoccupé par la gestion de sa relation avec les États-Unis (qu'il s'agisse de

ménager ou de provoquer Washington, d'ailleurs) que par ses propres ambitions régionales et même globales. D'où une certaine ambivalence réciproque entre Washington et Brasilia. Les deux capitales se respectent, mais lorgnent sur les atouts de l'autre (vitalité technologique et taille du marché national aux États-Unis, ressources naturelles et énergétiques au Brésil), ce qui se traduit par la signature de partenariats qu'on s'empresse par la suite de présenter comme marginaux ou, à tout le moins, comme n'étant pas forcément plus significatifs que d'autres ⁴⁸⁶. Cette attitude ambitieuse et « décomplexée » à l'égard de [346] Washington est le signe que le gouvernement brésilien s'estime assez solide pour dessiner sa propre stratégie, l'affirmer et tenter de la mettre en œuvre en actionnant les leviers à sa disposition ⁴⁸⁷.

Les velléités du Brésil en matière de défense sont en partie exprimées dans la première stratégie de défense du pays rendue publique, en 2008, sous la présidence de Lula ⁴⁸⁸. Elles n'ont d'ailleurs pas été révisées de manière notable suite à l'accession à la présidence de Dilma Rousseff, en 2010. Le document fait la part belle aux préoccupations internes avec pour idée centrale la défense de la souveraineté territoriale. Cet axe se décline en trois principaux éléments : la porosité des zones frontalières, les trafics en tout genre qui sévissent dans la forêt amazonienne et la protection des eaux territoriales et, notamment, des réserves pétrolières récemment découvertes au large des côtes qui devraient faire du pays non plus seulement un acteur auto-suffisant, comme c'est le cas aujourd'hui, mais un exportateur en ce domaine.

En complément de ces considérations d'ordre interne, on trouve l'ambition de renforcer les capacités d'intervention des forces brési-liennes au nom des responsabilités qui incomberaient aux pays jouissant d'un certain statut. Ce dernier élément semble étrange venant

⁴⁸⁶ Peu de temps après avoir conclu un partenariat stratégique avec les États-Unis, le Brésil s'est en effet empressé de conclure une entente similaire avec la Chine ou comment montrer qu'on ne cherche en aucune manière à développer une relation spéciale avec l'Oncle Sam.

⁴⁸⁷ « Brésil : l'industrie de défense mise sur les transferts de technologie », *Agence France-Presse*, 9 juillet 2009. [En ligne](#).

⁴⁸⁸ Brésil, ministère de la défense, *supra* note 13.

d'un pays qui n'a de cesse de mettre en doute les fondements de l'interventionnisme des Occidentaux, que ce soit dans le cadre de la guerre en Irak, de la guerre globale au terrorisme, de la guerre menée en Lybie ou des pressions internationales exercées sur l'Iran pour son programme nucléaire et sur la Syrie pour les exactions commises contre la population. Un simple coup d'œil à la liste des principales plateformes que le Brésil projette d'acheter suscite également de sérieux doutes quant aux intentions stratégiques de Brasilia à moyen et long [347] termes. Uniquement pour la marine, on y trouve deux porte-avions, quatre porte-hélicoptères, 30 navires d'escorte, 15 sous-marins diesel, cinq sous-marins nucléaires et 65 navires de patrouille. En somme, si ce plan était suivi, la marine brésilienne deviendrait l'une des mieux équipées au monde. Elle serait trop bien pourvue pour qu'on puisse accepter que la défense des quelques gisements pétroliers constitue son moteur principal. Ce qui est visé par Brasilia c'est une place à la table des négociations lorsque les coûts des énergies fossiles et la rareté d'autres ressources minières exacerberont la compétition entre les blocs économiques régionaux. En d'autres termes, ce que veut Brasilia, c'est sa part du gâteau africain, continent où risque de se faire sentir la tension entre les principaux acteurs du système mondial.

Dans cette optique, le processus brésilien de modernisation des armements sert simultanément plusieurs desseins. D'abord, il vise à doter le pays d'un outil militaire tenant la comparaison avec les meilleures armées du monde, un objectif qui confirme que l'horizon du Brésil dépasse largement le cadre régional. Ensuite, il doit permettre aux entreprises brésiliennes d'acquérir un savoir-faire dans le domaine de la production des armements de haute technologie, le but étant à terme de développer une industrie nationale de défense capable à la fois de subvenir aux besoins internes et d'être compétitive à l'échelle internationale. Rien ne garantit que cette stratégie permettra d'atteindre l'objectif fixé. Après tout, le Brésil a déjà tenté de développer une base industrielle de défense. Elle a même été relativement florissante dans les années 1970 et 1980 avant que la fin de la guerre Iran-Irak et celle de la Guerre froide ne lui portent un coup quasi fatal. Un groupe comme Engesa, (œuvrant dans le secteur des véhicules

blindés) a fait [348] faillite à cette période, Avibras (dans l'aérospatial) passant pour sa part proche de subir le même sort ⁴⁸⁹.

Mais de cette époque subsiste Embraer qui a non seulement survécu, mais qui s'est positionné avec succès comme un joueur majeur de l'aéronautique mondiale, surtout, il est vrai, sur le marché civil ⁴⁹⁰. Embraer est cependant toujours restée présente dans le domaine militaire. Elle connaît même un succès probant sur le marché des équipements à bas coûts grâce au Super Tucano qui équipe toutes les forces armées d'Amérique du Sud à l'exception des troupes chiliennes (25 exemplaires ont, par exemple, été achetés par la Colombie, en 2006, pour un total de 235 millions US\$). L'Angola, le Burkina Faso et la Mauritanie ont également acheté ces appareils pour une facture totale de 180 millions US\$. L'Indonésie figure également au nombre des clients de la plateforme ⁴⁹¹. L'US Air Force est aussi intéressée puisqu'elle avait décidé d'acheter 20 de ces appareils pour 350 millions US\$ avant que les autorités états-uniennes en charge de faire respecter la concurrence ne rouvrent le dossier à la compétition ⁴⁹². Cependant, en dehors de ce modèle, le catalogue de la compagnie est plutôt léger en ce qui concerne les équipements militaires. On dénombre quelques appareils de télédétection qui sont en fait dérivés des plateformes civiles (les EMB 145 AEW&C, notamment) et un projet d'avion de transport tactique (le KC-390) qui fédère déjà autour de lui des industriels argentins, chiliens, colombiens, sud-africains et tchèques.

Bien qu'Embraer soit avant tout une firme civile (seulement 15 % des activités de la compagnie concerne le domaine militaire), le gouvernement brésilien pense tenir là son champion national, c'est-à-dire une compagnie dont la masse critique et le savoir-faire autant [349]

⁴⁸⁹ Jose O. Maldifassi et Pier A. Abetti, *Defense Industries in Latin American Countries : Argentina, Brazil, and Chile*, Santa Barbara, Greenwood Press, 1994, 280 p. ; Kapstein *supra* note 17.

⁴⁹⁰ Alex Sanchez, « Embraer : Brazilian Military Industry becoming a Global Arms Merchant ? », 1er septembre 2009. En ligne : www.coha.org.

⁴⁹¹ Même la célèbre firme de mercenaires *Blackwater* avait acheté un Super Tucano.

⁴⁹² Voir Joe Leahy, « Embraer aims for second shot at US jet contract », *Financial Times*, 26 mars 2012. En ligne : [Financial Times.com](http://FinancialTimes.com) ; « US still interested in Brazil warplanes : official », *Agence France-Presse*, 1er mars 2012. [En ligne](#).

technologique que commercial atteignent des niveaux suffisamment intéressants pour drainer dans son sillage des entreprises brésiliennes de taille plus modeste et ainsi aider au développement de la BID locale ⁴⁹³. Afin de soutenir Embraer et de donner corps à une ambition qui est davantage celle du gouvernement que celle de l'industriel, le président Lula avait pris trois décisions majeures. D'abord, il a assorti le programme d'achat militaire de règles strictes sur les bénéfices compensatoires. Ensuite, il s'est attaché à créer les conditions d'une compétition féroce entre les soumissionnaires pour les contrats de défense du pays de manière à encourager les transferts de technologies ⁴⁹⁴. Enfin, il lui a fallu délier les cordons de la bourse afin que le marché brésilien de la défense reste attractif pour les industriels européens et états-unis en dépit des nouvelles règles. C'est ce qui explique le bond de 50 % dans le budget des acquisitions entre 2007 et 2008 (de 2,4 milliards US\$ à 5 milliards US\$).

La stratégie brésilienne a pu compter sur un contexte international favorable, marqué par une situation budgétaire difficile en Europe et plus récemment aux États-Unis. L'anticipation d'une crispation des acquisitions de défense dans leurs marchés intérieurs a contribué à accentuer l'intérêt des grands intégrateurs de systèmes pour la croissance au Sud, que ce soit en Asie ou en Amérique latine ⁴⁹⁵. Le gouvernement brésilien s'est donc trouvé en position avantageuse pour négocier des ententes stratégiques avec des acteurs russes et français, par exemple. Le Brésil a ainsi commandé à la Russie 12 hélicoptères Mi-35 d'une valeur de 150 millions US\$ ⁴⁹⁶. Des discussions avaient également été entamées entre Paris et Brasilia en vue de l'acquisition de 120 avions Rafale qui devraient être construits localement par Embraer, mais Brasilia a décidé de reporter le dossier. [350] Bien que

⁴⁹³ Jean-Paul Hébert, Yves Bélanger et Peter Lock, « Naissance de l'Europe de l'armement », *Cahier d'études stratégiques*, mai 2000, n° 27, pp. 77-87.

⁴⁹⁴ « Le Brésil multiplie les contrats pour renforcer son industrie militaire », *Agence France-Presse*, 17 septembre 2010. En ligne : www.leparisien.fr.

⁴⁹⁵ « L'aéronautique et défense misent sur le Brésil et le Moyen-Orient », *Agence France-Presse*, 8 octobre 2010.

⁴⁹⁶ Pour cette étude, en l'absence d'indications spécifiques, les informations relatives aux transferts d'armes sont tirées de la base de données du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et de celle du Military Balance.

rien ne soit encore joué pour l'avion de Dassault, son récent succès en Inde ⁴⁹⁷ et les déboires des éventuels concurrents (le Gripen, l'Eurofighter, le F-18 Super Hornet et même le F-35) incitent tout de même à un certain optimisme du côté français. Dans le cadre de ces négociations, la France, qui ne veut pas manquer la chance de confirmer son succès indien, avait initialement accepté de passer commande à Embraer d'une douzaine de KC-390, alors qu'elle est déjà partenaire d'un programme européen d'avions de transport logistique (l'A-400M qui est davantage un transporteur stratégique que tactique). Le gouvernement français aura surtout exercé une pression sur Dassault pour que les transferts de technologies consentis par l'entreprise soient de nature à faire pencher la balance en faveur de la plateforme hexagonale ⁴⁹⁸. Toujours dans le domaine de l'aéronautique, et toujours dans le cadre d'un partenariat avec la France, le Brésil a obtenu d'Eurocopter que les 50 appareils devant lui être livrés soient assemblés en territoire brésilien par la firme Helibras. Eurocopter espère ainsi se positionner avantageusement sur un marché qui prévoit d'absorber 3 000 appareils au cours des prochaines années. Dans le domaine naval, en 2009, dans le cadre d'un contrat de vente de quatre sous-marins Scorpène pour un montant de 9,9 milliards US\$, la France s'est engagée à fournir au Brésil le support technologique et l'expertise nécessaire à la fabrication de sous-marins nucléaires entièrement développés au Brésil ⁴⁹⁹.

Même si la Russie et, surtout la France, semblent avoir pris un peu d'avance sur la concurrence, rien n'est encore joué puisque le Brésil prévoit d'investir 138 milliards US\$ d'ici 2030. Le gouvernement brésilien se montre d'ailleurs très actif dans la signature de partenariats stratégiques avec nombre de pays comme la Chine, [351] l'Italie, la Pologne et les États-Unis. Les pays voisins du Brésil sont aussi concernés puisque Embraer tente d'inclure des firmes argentines et péruviennes dans le cadre du programme KC-390 ⁵⁰⁰. Il n'est cepen-

⁴⁹⁷ « Dassault annonce que la vente de Rafale à l'Inde se fera sous six mois », *Agence France-Presse*, 19 mars 2012. [En ligne](#).

⁴⁹⁸ Reuters, « Pour vendre le Rafale, Sarkozy promet un transfert de technologie au Brésil », *Reuters*, 14 mars 2011. [En ligne](#).

⁴⁹⁹ Véronique Guillermand, « Armement : le Brésil devenu le premier client de la France », *Le Figaro*, 6 octobre 2010. [En ligne](#).

⁵⁰⁰ Anderson, *supra* note 7.

dant pas toujours facile de voir où mènent exactement ces accords qui, par exemple, dans le cas états-unien, touchent à l'échange d'information, au support logistique, à l'entraînement et à l'échange de technologies militaires ⁵⁰¹. Avant de pouvoir juger de la portée de ces ententes, il faudra attendre de voir se concrétiser des projets industriels.

Ce bref survol des processus d'acquisition du Brésil montre que ce pays sélectionne des solutions technologiques complètes et pas seulement un produit fini acheté sur étagère. Ce sont autant les transferts de technologies et les mécanismes de bénéfices compensatoires qui sont pris en compte que les qualités de la plateforme envisagée. Cette manière de faire, associée aux efforts nationaux de recherche et de développement, autorise déjà le Brésil à entrevoir un avenir dans le cercle de producteurs et exportateurs d'armes qui comptent. Le succès du Super Tucano ne se dément pas et Embraer reçoit des commandes pour son transporteur tactique. Des capacités dans le domaine des hélicoptères émergent tout comme dans le naval ; dans le domaine des missiles, le Brésil vend déjà ses produits au Pakistan (missile antiradar MAR-1) et il développe avec l'Afrique du Sud un missile air-air, le A-Darter. La modernisation de l'appareil militaire ne va cependant pas sans accros. Des délais importants touchent certains programmes (avion de combat Fx-2, blindés M113, avion de transport C-295 programmes des frégates et des navires logistiques, par exemple), le pays devant en plus faire face aux conséquences de la crise financière et tenir les engagements pris dans le cadre de l'organisation par le [352] pays de la Coupe de monde de football en 2014 et des Jeux olympiques, en 2016.

⁵⁰¹ États-Unis, Département d'État, *U.S. Brazil Defense Cooperation Agreement (DCA)*, Washington, 12 avril 2010. En ligne : www.state.gov ; Mauricio Cárdenas et João Augusto de Castro Neves, « Brazil and the United States : A New Beginning ? », 19 avril 2010. [En ligne](#).

Le Venezuela : l'imposant partenaire russe

Depuis son accession à la présidence du Venezuela, en 1999, Hugo Chavez n'a pas manqué beaucoup d'occasions de se positionner en farouche opposant à Washington, revendiquant même le titre officieux de leader régional d'opposition à l'impérialisme états-unien. Dans ces circonstances, la défense figure bien évidemment en tête de liste des contentieux entre Caracas et Washington, juste à côté des enjeux énergétiques, les deux domaines étant inévitablement liés. Si la rhétorique agressive de Chavez à l'égard de Washington s'est accompagnée de rapprochements avec des États ouvertement hostiles aux États-Unis (la Libye, la Syrie ou l'Iran), on a aussi vu le président vénézuélien tenter d'établir des partenariats de défense et de sécurité avec des alliés réputés fiables de Washington, comme l'Italie, l'Espagne, le Brésil et Israël, mais en vain dans la plupart des cas. Le risque de s'aliéner l'hyperpuissance américaine et de voir l'accès à son marché de défense se (re)fermer définitivement a apparemment incité certains partenaires des États-Unis à ne pas trop offenser Washington. La Russie n'a pas ce genre de préoccupation. Ni véritable ennemie, ni alliée de Washington, elle occupe une place intermédiaire dans le panorama des fournisseurs du Venezuela. Elle a pleinement profité de ce statut pour devenir tant au niveau des équipements que des services le premier partenaire de défense du Venezuela.

C'est en 2005 que le Venezuela a lancé un programme de modernisation de son arsenal qui doit s'achever en 2012 et lui coûter au final plus de 30 milliards US\$, un [353] investissement conséquent pour le pays rendu possible grâce découverte de nouvelles ressources gazières. Un peu comme son homologue brésilien, Caracas a d'abord été tentée par la diversification de ses sources d'approvisionnement, prospectant en Europe et en Asie des éventuels partenaires et fournisseurs. Chavez a toutefois dû admettre que son attitude à l'égard de la première puissance mondiale avait un prix que les pétrodollars ne peuvent parfois pas acheter : le relatif isolement du Venezuela. En effet, mettant de côté son antisémitisme, le gouvernement de Chavez avait conclu pour environ 100 millions US\$ un accord de modernisation de ses chasseurs F-16 avec Israël. Il s'était aussi entendu avec

Madrid pour acquérir 12 avions de transport (dix CN 235 et deux CN 235), et avait tenté de se procurer auprès du Brésil 24 avions Super Tucano. Malheureusement pour le Venezuela, ces ventes ont été annulées suite à des pressions intensives exercées par Washington qui refusait de voir partir au Venezuela des armes avec des composants états-uniens ⁵⁰².

Le choix de la Russie comme principal fournisseur du pays en matière de défense en est donc un par défaut. Il s'est avéré particulièrement lucratif pour Moscou, qui s'est vue octroyer pour 5 milliards US\$ de contrats. La liste des acquisitions comprend 24 avions de chasse Sukhoi SU30MK, 50 hélicoptères (modèles Mi-17, Mi-35 et Mi-26 de transport), 12 batteries antiaériennes Tor-M1 accompagnées de 1 800 missiles, et 100 000 fusils d'assaut Kalachnikov ⁵⁰³. Le gouvernement vénézuélien prévoit aussi acheter à la Russie une centaine de chars de combat T-72 et T90 pour un montant avoisinant les 500 millions US\$, des missiles sol-air S-300, et discute de la possibilité d'acquérir un total de neuf sous-marins diesel ⁵⁰⁴. Les deux États se sont également mis d'accord pour la construction au Venezuela d'une usine de fusils [354] d'assaut AK-103 et de cartouches 7,62 mm, en 2006 ⁵⁰⁵. Bien que modeste, cette dernière mesure est symptomatique de la volonté de Caracas de profiter du moindre programme d'acquisition pour développer une BID nationale, le but étant de renforcer l'autonomie en matière de production d'armes d'assaut et notamment des munitions de petit calibre qui les accompagnent. Si la Russie s'est octroyée la part du lion sur le marché vénézuélien des armements, quelques acteurs tirent également leur épingle du jeu. C'est le cas de la Chine qui a vendu au pays 18 avions d'entraînement K-W8, et aussi de l'Espagne qui a pour sa part conclu la vente de qua-

⁵⁰² Wade Boese, « U.S. Bars Future Arms Sales to Venezuela », juin 2006. [En ligne](#); Foreign Policy Association, « Washington Protests Spain-Venezuela Arms Deal », 27 novembre 2006. [En ligne](#); Le Figaro, « Ventes d'armes : Washington ferme le robinet au Venezuela », 16 mai 2006. [En ligne](#).

⁵⁰³ Juan Forero, « Venezuela acquires 1,800 antiaircraft missiles from Russia », 11 décembre 2010. [En ligne](#).

⁵⁰⁴ Voir Mathew Bell, « Russia and Venezuela agree USD5 billion defence accord », 4 août 2010. [En ligne](#).

⁵⁰⁵ « Défense antiaérienne : les missiles russes S-300 garantiront la sécurité du pétrole vénézuélien » *Russian News & Information Agency Novosti*, 24 juillet 2008.

tre corvettes et de quatre patrouilleurs exempts de matériel états-unien pour un total de 1,5 milliard US\$. Madrid semble par ailleurs toujours croire en ses chances d'obtenir le contrat des sous-marins ⁵⁰⁶.

On doit retenir qu'en dépit des manœuvres états-uniennes pour l'isoler, le Venezuela n'est manifestement pas à court d'options en termes de sources d'approvisionnement. Le marché local des équipements militaires se veut ouvert même s'il est dominé par la Russie. Le sens à donner à la prépondérance de la relation avec la Russie est incertain. Il serait difficile de croire que Caracas se serait dégagée de l'étreinte de Washington pour aller se jeter dans les bras de Moscou. Néanmoins, l'hypothèse d'un partenariat industriel privilégié sur le long terme entre la Russie et Venezuela mérite ici d'être considérée. Le Venezuela pourrait servir de tête de pont dans la région pour les produits des firmes de défense russes. La construction en sol vénézuélien par la Russie d'une usine de production de fusils d'assaut et de munitions plaide dans ce sens. La BID vénézuélienne n'a cependant pour l'heure qu'une portée limitée. On est en effet ici bien loin des technologies de pointe de l'aéronautique qui sont au cœur des discussions entre [355] Brasilia et Paris dans le cadre du chasseur FX-2 ou du savoir-faire se rapportant à la construction de sous-marins à propulsion nucléaire.

La Colombie : au-delà du plan éponyme

Aux antipodes du climat caractérisant les relations entre Washington et Caracas, on trouve celui prévalant entre Washington et Bogota. Depuis fort longtemps, la Colombie est en effet sur le plan de la défense un partenaire privilégié des États-Unis. La lutte contre le narcotraffic, et plus spécifiquement le Plan Colombie, ont structuré cette coopération d'une manière particulière, notamment, dans ses dimensions industrielles ⁵⁰⁷. En effet, une bonne partie des 6 milliards US\$

⁵⁰⁶ Defense Industry Daily, « Venezuela Signs \$2B Arms Contract With Spanish Firms », 18 décembre 2007. [En ligne](#).

⁵⁰⁷ Jean-Jacques Kourliandsky, « De l'avant à l'après-guerre froide : l'exception colombienne », *Revue internationale et stratégique*, été 1995, n°

d'aide militaire qu'a reçue Bogota au cours des années 2000 au nom du Plan Colombie concerne des équipements, parfois sous forme de dons purs et simples. Les produits concernés sont des radars aériens et terrestres (AN/APG-66, RDR-1400C, MSTAR et AN/TPS-79 MMSR), plusieurs types d'hélicoptères (Bell-205/UH-1 Huey, Bell-206L LongRanger, Bell-212/UH-1N, K-1200 K-MAX et S-70/UH-60L Blackhawk), des avions (OV-10 Bronco, SA-2-37/RG-8 Condor, C-130B Hercules, Cessna-560 AEW, BT-67, King Air, Cessna-208 Caravan, Legacy) et des drones (UAV) de type inconnu et en nombre non spécifiés. On relève toutefois que les délocalisations des activités de production sur place dans le cadre du Plan Colombie sont quasiment inexistantes. On notera simplement en ce qui concerne les services que Sikorsky (filiale de United Technologies) a consenti à construire en Colombie un centre d'entraînement pour les pilotes des hélicoptères Black Hawk.

[356]

La revue de quelques-unes des principales acquisitions effectuées par Bogotá depuis 2005 révèle toutefois que les États-Unis sont bien loin d'être en situation de monopole, comme le démontrent certaines acquisitions majeures des forces colombiennes depuis 2005. La marine nationale a en effet acquis deux sous-marins de classe 2 U209/1200 (l'ARC Pijao et l'ARC Tayrona) de seconde main qui seront modernisés par la firme allemande Howaldtswerke-Deutsche Werf (HDW). Les travaux de mise à niveau se déroulent à Cartagena dans les installations de COTECMAR, une entreprise publique colombienne. Les forces terrestres du pays ont quant à elles reçu 20 canons d'artillerie de 105 mm de conception israélienne (entreprise Galil) ; ils sont construits sous licence dans les installations d'Indumil, un armurier et producteur local d'explosifs et de munitions. En avril 2010, la firme française Nexter Systems a annoncé qu'elle livrerait bientôt le canon LG1 Mk.III 105/30 dans le cadre d'un contrat de 35 millions US\$ remontant déjà à 2008. Des discussions sont également en cours avec la Russie pour construire en Colombie entre 32 et 90 véhicules blindés de seconde main BTR-80 ⁵⁰⁸, mais ce projet est en concurrence avec

18, p. 43-52 ; Maurice Lemoine, « Washington réactive la doctrine Monroe : "Basus belli" en Colombie », février 2010. [En ligne](#).

⁵⁰⁸ Jane's, « Defence Budget (Colombia) », 9 mars 2012. [En ligne](#).

un autre plus onéreux qui verrait l'acquisition de 100 véhicules neufs de type Bushmaster, LAV ou RG ⁵⁰⁹. On parle aussi de négociation avec la France pour l'acquisition pour 28 millions US\$ de chars Leclerc ou avec Israël avec les Merkava ou encore du modèle turc modifié M60 ⁵¹⁰. En ce qui concerne l'aviation, en plus des appareils déjà fournis par les États-Unis, la Colombie s'est procurée 25 avions de chasse Super Tucano auprès d'Embraer (pour un coût total de 235 millions US\$), cinq hélicoptères russes Mi-17s et s'est entendue avec l'Israelian Aircraft Industry (IAI) pour l'achat d'un avion ravitailleur et pour moderniser l'avionique de 24 appareils de combat de types Kfir C-10 en les dotant de nouveaux radars et de nouvelles armes [357] dont un système de guidage pour munitions et missiles ⁵¹¹. L'aéronautique ne semble toutefois pas encore touchée par des délocalisations significatives de capacités de production en Colombie.

Ce portrait des acquisitions colombiennes ne se veut en aucune manière exhaustif. Il sert simplement à illustrer que l'ampleur de la couverture médiatique de l'assistance offerte par Washington à Bogota dans le cadre de la guerre à la drogue et l'importance des armements *made in USA* dans son arsenal peut parfois fausser l'image d'un marché colombien de la défense qui est bien plus ouvert qu'on ne pourrait le penser. Loin d'être enfermée dans une relation bilatérale avec les États-Unis, la Colombie bénéficie d'une palette plutôt large de fournisseurs brésiliens, français, israéliens, etc. Elle trouve même parmi eux des partenaires du développement de sa BID qui comprend déjà toutes les infrastructures nécessaires pour procéder à la modernisation des équipements pour les trois principaux corps d'armée des forces du pays.

⁵⁰⁹ Jane's, « Procurement (Colombia) », 25 avril 2012. [En ligne](#).

⁵¹⁰ *Ibid*, Jean-Dominique Merchet, « La France négocie la vente de chars Leclerc avec la Colombie », 15 janvier 2009. [En ligne](#).

⁵¹¹ Siemon T. Wezeman, « International transfers of Combat Aircraft, 2005-2009 », Note pour le SIPRI, novembre 2010. [En ligne](#).

*Le Chili : les alliés de Washington
comme voie de contournement*

Bien qu'ayant entamé le processus de modernisation de son arsenal militaire dès le début de la décennie 2000, le Chili a, comme les autres acteurs majeurs de la région, sensiblement accru ses investissements, à partir de 2005. Ce sont déjà presque 4 milliards US\$ qui ont été investis dans l'opération alors même que le Chili pouvait se targuer de posséder les forces parmi les mieux équipées du continent. Contrairement au Venezuela, mais de manière analogue à la Colombie, le Chili entretient de bonnes relations avec Washington ce qui lui permet de s'approvisionner directement auprès de firmes états-uniennes, [358] mais aussi, et peut-être surtout, de commercer plus librement avec des pays proposant des produits contenant des technologies états-uniennes ⁵¹². Cette situation place également le Chili en position de profiter pleinement du jeu de la concurrence entre les acteurs européens, asiatiques et états-uniens sur son marché domestique.

Cette diversification de sources d'approvisionnement autorise Santiago à contourner certaines des législations états-uniennes à portée extraterritoriale jugées trop restrictives. Par exemple, au moment de planifier, en 2002, l'achat pour 900 millions US\$ de 10 chasseurs F-16 aux États-Unis, le gouvernement chilien pensait pouvoir équiper ses avions des derniers systèmes de missiles air-air. Or, Washington a refusé arguant que ses politiques en matière d'exportation lui interdisent d'introduire de nouvelles technologies militaires dans des contextes où elles sont susceptibles de bouleverser les rapports de force. La situation laisse planer un doute quant au type de missiles qui équipera finalement l'appareil, mais, surtout, l'attitude du gouvernement américain a agacé les instances chiliennes qui se sont tournées vers d'autres avenues tant en ce qui concerne les systèmes de missiles que l'achat des F-16. Il a donc été décidé de procéder à l'achat de F-16 de

⁵¹² Claudia F. Fuentes Julio et Francisco Rojas Aravena, « Chile and the United States : From Elusive Friendship to Cooperative Friendship » dans Jorge I. Domínguez et Rafael Fernández de Castro, dir, *Contemporary U.S.-Latin American Relations : Cooperation or Conflict in the 21st Century ?*, New York, Routledge, 2009, pp. 142-63.

seconde main auprès des Pays-Bas plutôt que de passer par de nouveaux appareils fabriqués aux États-Unis. Nonobstant ce point de friction avec Washington, la relation entre les deux pays demeure porteuse de bonnes affaires. Douze hélicoptères Bell 142 ont ainsi récemment été préférés au modèle présenté par les Indiens de Hindustan Aeronautics pour le transport de troupes. Cent Jeeps Humvee ont aussi été achetées aux États-Unis. Le Chili est aussi engagé dans des négociations avec son principal allié pour des achats d'un montant de 875 millions US\$ concernant des canons autotractés, des [359] véhicules terrestres de transport logistique, des missiles Stinger, des mitrailleuses de calibre 50, des munitions de 155 mm, des lance-grenades et des systèmes radars.

Sur l'ensemble des années couvrant à ce jour le programme de modernisation des équipements, on note toutefois que les États-Unis sont dépassés dans la hiérarchie des fournisseurs du Chili par les Pays-Bas et que d'autres pays européens gagnent des parts significatives de marché. Le Chili s'est en effet procuré auprès des Néerlandais un important volume d'équipements de seconde main : 34 F-16, quatre frégates et 202 chars Leopard 1V de fabrication allemande. De plus, Santiago bénéficie de plusieurs autres sources d'approvisionnement, l'Espagne ayant fourni à l'aviation chilienne trois appareils de surveillance maritime et de recherche et de sauvetage C 295. En ce qui concerne le naval, le Royaume-Uni a conclu avec la marine chilienne la vente de quatre frégates et de trois destroyers de seconde main de Type 23s pendant que l'Espagne, encore elle, lui fabriquait deux sous-marins. L'Allemagne s'est engagée à produire 100 nouveaux chars Leopard IIA4 à l'armée chilienne. La France a quant à elle fourni deux hélicoptères de classe Dauphin et des missiles Mistral AA.

Comme pour la Colombie, cette liste d'équipement reste sommaire et ne reflète pas la variété des plateformes achetées ni celle des sources d'approvisionnement, mais elle permet déjà de mettre en lumière une stratégie délibérée visant à diversifier les fournisseurs en évitant de faire affaire avec des acteurs suspects aux yeux de Washington. On remarque en effet que les principaux pays vendant des armes au Chili sont essentiellement les alliés européens des États-Unis (l'Allemagne, les Pays-Bas, la France et l'Espagne, notamment). Par contre, un élément important semble, pour l'instant, distinguer la [360] démarche chilienne. Celle-ci n'affiche pas de volonté de lier les nouveaux

contrats au développement de nouvelles capacités industrielles sur son territoire. Du moins, on ne dénombre pour l'heure aucun succès notable en la matière. Ceci dit, le pays possède déjà sur son territoire des capacités non négligeables et part de bien moins loin en matière industrielle que d'autres acteurs de la région. Il faut d'ailleurs préciser que les industries chiliennes sont capables de procéder à la mise à niveau de la plupart de plateformes que le pays achète sans recourir à de l'aide extérieure. L'approfondissement des compétences et le renforcement des structures de production déjà existantes semblent être priorisés devant le développement de nouveaux savoirs et de capacités dans de nouveaux segments.

L'Argentine : un temps de retard

Le cas argentin n'est pas fondamentalement différent des cas vénézuélien, colombien et chilien, si ce n'est que le pays a mis du temps avant de renouer avec une croissance économique soutenue suite aux turbulences financières traversées au tournant du siècle. Le pays accuse un retard sur ses voisins, mais il a récemment amorcé un rattrapage. Entre 2008 et 2011, les dépenses militaires du pays ont ainsi augmenté de 29 % pour atteindre 3,9 milliards US\$ ⁵¹³. En fait, elles croissent désormais à un rythme plus soutenu que celui de ses voisins.

Le projet de réarmement des forces argentines étant encore tout jeune, les achats déjà effectués sont en fait relativement peu nombreux en comparaison de ce que l'on peut observer chez les autres pays. Mais on voit que certaines priorités sont affichées. La marine, par exemple, se prépare à moderniser ses navires de transport alors que [361] quatre patrouilleurs sont déjà en construction dans le chantier naval de Tandano-Alte Storni dans le cadre d'un contrat de 600 millions US\$. Suivant le modèle brésilien, l'Argentine prévoit aussi développer des capacités dans la propulsion nucléaire pour équiper les sous-marins TR1700 en 2015. En ce qui concerne l'aviation, Buenos Aires s'est jointe au projet de transport tactique d'Embraer, le KC-390, afin de participer à la conception et la fabrication de certains sous-systèmes. Des hélicoptères sont également achetés tantôt aux

⁵¹³ Anderson, *supra* note 7.

États-Unis (Huey-II et Sea Kings), tantôt aux Européens, notamment aux Français (Super Puma), mais aussi aux Russes (MI-171E). L'armée devrait pouvoir compter sous peu sur 50 nouveaux véhicules terrestres blindés, les systèmes de communication devant également être modernisés sur plusieurs autres plateformes ⁵¹⁴.

Les stratégies développées sont pour le moment analogues à celles observables chez les voisins. Il s'agit encore fois de renforcer la BID existante par le truchement des bénéfices compensatoires (l'Argentine exige des retombées de l'ordre de 100 % de la valeur du contrat) et des transferts de technologie en s'arrangeant pour créer les conditions d'une compétition entre les industries étrangères quitte, au passage, à renouer des liens diplomatiques plus harmonieux avec les États-Unis. Les relations entre Buenos Aires et Washington en matière de défense étaient en effet jusqu'à récemment brouillées depuis le soutien accordé par la superpuissance au Royaume-Uni lors de la guerre des Malouines. La singularité du cas argentin vient de l'attention accordée aux activités de recherche et de développement (R&D), d'essais et d'évaluation. Ce n'est pas tant que les autres pays s'en désintéressent mais, dans le cas argentin, ces dimensions sont explicitement ciblées comme faisant partie des priorités et devant faire partie d'un projet [362] national visant à accroître les capacités dans ce domaine, qu'il s'agisse d'activités militaires ou civiles. La création, en 2008, du Secrétariat pour l'innovation technologique et scientifique va dans ce sens. Cette nouvelle agence veille à ce que chaque contrat de défense se traduise par des retombées qui, même en étant parfois modestes, sont de nature à renforcer une BID locale qui ne compte pour le moment pas plus 3 000 employés.

⁵¹⁴ Naval-Technology, « Snapshot : Argentina's Defence Industry », 6 juillet 2011. [En ligne](#).

***Les défis des États sud-américains :
consolider les BID locales, s'affranchir
de la dépendance technologique,
exporter et vivre avec le géant brésilien***

Ce survol des processus de modernisation des équipements militaires du Brésil, du Venezuela, de la Colombie, du Chili et de l'Argentine fournit quelques indications quant aux intentions des États d'Amérique du Sud en matière de défense et de sécurité. Globalement, leur but semble être de renforcer leur autonomie stratégique. Au-delà des spécificités de chaque pays, on peut dégager deux tendances principales.

D'abord, les États de la région jouent la carte de la diversification des sources d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne les équipements de haute technologie. L'observation est valable autant pour les proches partenaires des États-Unis comme le Chili et la Colombie que pour un opposant déclaré comme le Venezuela, même si celui-ci voit ses options réduites étant donnée sa position à l'égard de Washington. L'Argentine a entrepris de resserrer ses liens avec les États-Unis pour ne pas s'enfermer dans une relation de dépendance technologique à l'égard des seuls Européens.

[363]

Ensuite, le contexte économique place les acheteurs en position de force face aux fournisseurs. En effet, non seulement la concurrence entre les grands intégrateurs et les contextes budgétaires nationaux des États du Nord concourent-ils à faire baisser les coûts des plateformes ⁵¹⁵, mais ils contribuent également à fournir aux États d'Amérique du Sud un levier pour développer leur propre base industrielle de défense au moyen de l'application de politiques de compensations. On remarque en effet que les efforts de diversification des voies d'approvisionnement s'accompagnent d'une volonté de favoriser l'émergence d'une BID, le pays étranger obtenant le contrat étant celui qui consent à produire sur place et à transférer des technologies. Ainsi,

⁵¹⁵ Voir Natalie Nougayrède, « WikiLeaks : France-Brésil, le couple, le sous-marin nucléaire et le Rafale », 5 décembre 2010. [En ligne](#).

au plan stratégique, les États de la région sont dans une position qui leur permet de réduire les craintes de se voir couper d'un fournisseur dominant tout en faisant occasionnellement des pourvoyeurs en armements les partenaires du développement de leur autonomie.

Toutefois, si les succès des stratégies des États sud-américains sont probants, pour certains d'entre eux, cette aspiration à une plus grande autonomie se heurte encore à quatre obstacles majeurs. Le premier est de poursuivre dans un environnement économique incertain le développement des BID locales, dans bien des cas encore embryonnaires. Certaines capacités sont bien réelles, mais elles servent essentiellement à moderniser des plateformes et non pas à les concevoir. Le Brésil est de loin le pays où l'industrie est la plus mature, mais il est encore loin de pouvoir compter sur des capacités de production qui en fassent un concurrent sérieux des Occidentaux sur le marché des équipements les plus avancés.

Le deuxième enjeu est directement lié au premier et concerne la dépendance technologique dont souffrent les [364] pays de la région à l'égard de leurs principaux fournisseurs ⁵¹⁶. Pour amortir les coûts de leurs propres équipements, les Européens ont consenti à partager certains savoirs critiques au risque parfois d'aider de façon substantielle de futurs concurrents. Toutefois, les technologies que les États sud-américains acquièrent au moyen des transferts de technologies sont essentiellement les savoirs que les vendeurs veulent bien partager. Il est un seuil au-delà duquel les leaders du marché mondial de la défense préfèrent renoncer à une vente plutôt que de renforcer dans des proportions trop généreuses des compétiteurs étrangers. Ainsi, même si les Européens ont donné accès à des composants importants, le véritable savoir demeure principalement celui que les acteurs développent pour eux-mêmes. C'est le seul qui permette de s'affranchir de la forme de tutelle que connaissent actuellement les BID nationales en Amérique du Sud. Les Figures 6 et 7 illustrent que le chemin vers la maîtrise des technologies critiques risque d'être long et particulièrement coûteux. Il est difficile de croire que la multiplication des coopérations sud-sud suffise à amorcer un rattrapage sur les leaders mondiaux qui demeurent encore les États-Unis et une poignée d'États européens. Parmi les pays

⁵¹⁶ Voir Fanny Coulomb, « La production de défense dans les pays émergents : vers un renouveau ? », *Géoéconomie*, printemps 2011, vol. 2 n° 57, p. 71-82.

du BRIC, seule la Chine apparaît en mesure de se hisser à moyen terme au niveau des Occidentaux.

Le troisième obstacle touche à la conquête des marchés internationaux et à la réduction de la dépendance face à la demande nationale. Conquérir des marchés extérieurs est en effet vital pour la survie des industriels. Ce n'est pas un hasard si les Européens se montrent aussi agressifs dans leurs approches. En l'absence d'économies d'échelle substantielles réalisées grâce aux exportations, les coûts des équipements militaires deviennent pour un État un fardeau difficilement supportable.

[365]

Figure 6
Répartition par pays des dépenses mondiales en R&D, 2010

Source : Ces données regroupent celles contenues dans plusieurs rapports de différentes institutions dont le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), du R&D Magazine et de Battelle.

Figure 7
Évolution des budgets de R&D militaire, 2008-2015
(en milliards US\$ de 2011)

Source : Jane's, *Annual Defence Report 2010*, Londres, Jane's, 2010. Consulter aussi les rapports des années précédentes.

[366]

La BID brésilienne en a fait les frais au début des années 1990. Or, pour le moment, les industries locales n'existent et ne se développent que grâce à la demande nationale, elles n'ont que peu, voire pas, de présence sur les marchés mondiaux. Seul le Brésil fait exception à cette règle grâce principalement au Super Tucano d'Embraer en attendant que le KC-390 ne voie le jour. À moyen terme, il est probable que la plupart des industries de défense sud-américaines se contentent de cibler des marchés internationaux *low cost* et *medium cost* laissant les marchés à haute teneur technologique dans les mains des joueurs habituels, mais il n'y a aucune garantie de succès. On peut aussi considérer que les politiques d'achat en équipements militaires menées par les États sud-américains ne visent pas tant à concurrencer les acteurs majeurs du marché mondial de la défense qu'à se positionner

durablement dans une recomposition internationale des processus productifs de défense en phase de restructuration. Le but des politiques menées pourrait ainsi être compris comme étant tout simplement d'exister dans une BID mondialisée qui n'intégrera vraisemblablement pas tout le monde. Cette ambition plus modeste laisse cependant moins de perspectives sur les marchés internationaux, du moins comme maître d'œuvre.

Enfin, le quatrième défi auquel sont confrontés les États sud-américains tient au statut particulier du Brésil par rapport à ses voisins et au frein qu'il pourrait imposer à la constitution de BID régionales à même de répartir des coûts de production entre les divers partenaires. Les Figures 1 et 4 illustrent clairement la position dominante de Brasilia sur les enjeux de défense. Si on ne déplore pour l'heure aucune tension majeure ⁵¹⁷ entre le Brésil et ses voisins, observant même au niveau régional un embryon de coopération en matière de défense et [367] d'industrie militaire en sus d'accords bilatéraux variés, il ne faut pas en conclure que toute idée de compétition, voire de méfiance, est absente du décor. Il est en effet difficile d'imaginer que les capitales de la région acceptent purement et simplement de troquer l'hégémonie américaine pour l'hégémonie brésilienne. Dans cette optique, l'enjeu pour les autres « puissances régionales », c'est-à-dire, au Nord du continent, le Venezuela et la Colombie et, au Sud, le Chili et l'Argentine, est d'éviter un enfermement dans une relation bilatérale déséquilibrée avec Brasilia. À cet égard, le processus régional d'intégration politique en matière de défense et d'industrie apparaît comme une avenue permettant d'atteindre cet objectif. C'est également le cas des politiques industrielles de défense mises en œuvre par ces États. Dans une perspective brésilienne, l'enjeu consiste à préserver des marges de manœuvre sans se lier dans des ententes régionales trop contraignantes ⁵¹⁸, à être reconnu comme le leader légitime dans les affaires de sécurité continentale et surtout, à ne pas apparaître comme une menace pour ses voisins, une situation qui pourrait l'isoler. Ce dernier scénario ne manquerait sans doute pas de rappeler tout l'intérêt pour un éventuel opposant à Brasilia de relations harmonieu-

⁵¹⁷ C'est-à-dire, comprenant potentiellement à brève échéance une composante armée.

⁵¹⁸ Daniel Solano, « Le Brésil et la coopération Sud-Sud : l'Amérique du Sud prioritaire », 13 mars 2010. [En ligne](#).

ses avec les États-Unis, ces derniers demeurant l'acteur offrant les garanties de sécurité les plus crédibles.

Conclusion : ambitions, menaces et atlantisme

Bien que ne pouvant être qualifiée de course aux armements, la dynamique qui prévaut actuellement en Amérique du Sud suit une logique compétitive. Le moteur principal est à rechercher dans la volonté des puissances sud-américaines de se positionner avantageusement dans un processus de restructuration [368] d'une offre industrielle de défense qui est marqué à la fois par des embryons de coopération régionale et par la persistance d'une certaine méfiance. Jusque dans une certaine mesure, la situation n'est pas sans rappeler celle qui prévaut en Europe. La présence de l'hégémon régional qu'est le Brésil limite toutefois l'intérêt d'un parallèle avec le « *Vieux continent* ». En effet, quand la très avancée BID européenne est tiraillée entre les intérêts de trois à sept acteurs majeurs ⁵¹⁹, l'embryonnaire BID sud-américaine semble devoir être largement dominée par le Brésil. Il est sans doute un peu tôt pour dégager des tendances durables en matière de coopération industrielle sud-américaine. Certains éléments tirés de l'évolution du programme KC-390 d'Embraer laissent cependant penser que Brasilia est tentée par l'instauration du modèle des moyeux et des rayons dans ses relations avec ses voisins, c'est-à-dire d'élaborer une structure qui ferait du Brésil (et, en fait, d'Embraer) le point focal d'une coopération régionale se résumant principalement à des accords bilatéraux conclus autour de plateformes brésiliennes. À plus ou moins longue échéance, l'enjeu pour les « seconds couteaux » régionaux que sont l'Argentine, le Chili, la Colombie et le Venezuela est de ne pas se laisser enfermer dans une relation déséquilibrée avec Brasilia qui serait de nature à limiter leur autonomie stratégique. Si une forme de déclassement industriel par rapport au Brésil apparaît difficilement évitable vu le différentiel capacitaire entre l'hégémon et ses

⁵¹⁹ Si la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne dominent le marché de la défense, les acteurs italiens, espagnols, hollandais et suédois jouent également des rôles importants.

voisins, les rives nord de l'Atlantique offrent une certaine latitude pour se ménager autant que possible des marges de manœuvre. Exactement comme le Brésil, l'Argentine, le Chili, la Colombie et le Venezuela ne se contentent plus d'être uniquement les clients de solutions clés en main conçues dans l'hémisphère nord, ils veulent accéder à des capacités de production et au savoir indispensable à la [369] fabrication d'armements avec à terme l'ambition d'exister sur les marchés d'exportation.

Les États sud-américains n'ont pas pour objectif à court et moyen terme de concurrencer les leaders historiques du marché mondial, hormis peut-être le Brésil sur des segments bien spécifiques (notamment transport tactique). Leurs stratégies visent davantage investir le marché *low cost* ou *medium cost* des équipements militaires. Elles ne sont assorties d'aucune garantie de succès, même pas pour le Brésil. Le marché des équipements à bas coûts n'incite d'ailleurs pas spécialement à l'optimisme puisqu'il devrait prochainement connaître une forte exacerbation de la concurrence, les leaders historiques, mais également les pays asiatiques, étant eux aussi en phase de structuration d'une offre de produits de ce type. Les décideurs sud-américains seraient bien avisés de garder à l'esprit qu'un échec généralisé est possible. Les succès actuels sont largement attribuables à la demande nationale. Or, non seulement celle-ci est inférieure à celle des pays asiatiques, mais elle est aussi, en principe, limitée dans le temps du fait de la durée de vie des équipements militaires. Il reste encore quelques années (entre 10 et 15 selon la théorie des cycles d'investissement en défense) aux gouvernements sud-américains pour développer une offre concurrentielle susceptible de se maintenir en l'absence de généreux programmes d'acquisition nationaux, mais il apparaît déjà que cette offre n'aura qu'une portée qualitative limitée du fait de la faiblesse relative des investissements en R&D. Les transferts de technologie venus principalement d'Europe offrent certaines possibilités, mais l'entrée du Brésil et de ses voisins dans le club très fermé des industriels de défense actifs dans le haut de gamme nécessitera des investissements conséquents et très certainement de concentrer les efforts sur certaines plateformes au [370] détriment d'autres. Dans les années 1950, le Canada, par exemple, a tenté de se positionner comme un joueur de premier plan dans le domaine de l'aéronautique militaire et son échec fut patent du fait, entre autres choses, de l'incapacité à

financer convenablement plusieurs projets (celui de l'avion CF-105 Arrow et des missiles BOMARC, notamment) ⁵²⁰. Il partait pourtant de bien moins loin que la plupart des pays de la région en termes de maîtrise des structures de production et des technologies.

Les caractéristiques et l'ampleur des processus de modernisation des équipements à l'œuvre en Amérique du Sud suscitent des doutes légitimes quant à la lecture que les États à l'étude font du futur des relations internationales. Il est difficile de croire que les puissances régionales se lanceraient simultanément dans un processus coûteux de réarmement et de développement de BID locales si elles entrevoyaient l'avenir comme exempt de conflits potentiellement meurtriers. Le spectaculaire programme d'acquisition du Brésil (comprenant porte-avions, sous-marins à propulsion nucléaire, porte-hélicoptères, FX-2, etc.) ne laisse pas beaucoup de doute sur l'intention de ce pays de projeter ses troupes loin de son territoire, et notamment en Afrique. Le partage des richesses de ce continent ne se fera pas sans que Brasilia ne fasse valoir ses intérêts d'une manière ou d'une autre. Pour plusieurs gouvernements, la question de l'intégrité territoriale et de la lutte contre des bandes armées aux frontières est aussi un facteur dans le choix des armements (véhicules blindés légers, Super Tucano, hélicoptères, drones, etc.). Le plan de redéploiement des bases militaires au Brésil fait d'ailleurs la part belle à cette dimension ⁵²¹. L'analyse de ce document a également le mérite de faire émerger une autre des menaces anticipées par le Brésil et par les autres États de la région. On note [371] en effet que les trois principales bases militaires brésiliennes seront situées à proximité des trois plus grands centres urbains du pays à savoir Rio, Sao Paulo et Brasilia. De là, on peut soumettre l'hypothèse que ce sont des troubles sociaux urbains de grande envergure qui sont redoutés par les gouvernements de la région, des violences qui pourraient nécessiter le recours à l'armée et à son arsenal répressif. Intuitivement, on pense ici à la problématique des favelas et autres zones de non-droit fortement criminalisées, mais il pourrait tout aussi bien s'agir de troubles résultant des inégalités économiques et d'un mécontentement populaire généralisé. Rien ne dit en effet que les

⁵²⁰ Palmiro Campagna, *Requiem For a Giant : A.V. Roe Canada and the Avro Arrow*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, 229 p.

⁵²¹ Victor Barreira, « Brazil's armed forces chief outlines country's future defence », 17 février 2012. En ligne : jdw.janes.com.

pays émergents seront en mesure de maintenir leur croissance et l'ordre social dans un monde qui devra très prochainement composer avec une compétition vive pour l'accès à certaines ressources. En dépit de l'absence d'une véritable course aux armements, la lecture de la menace qui découle de l'analyse des processus d'acquisition à l'œuvre en Amérique du Sud n'aide certainement pas à instaurer un climat serein ni au niveau mondial, ni dans la région, ni au sein des sociétés concernées.

En replaçant la dynamique régionale dans le cadre plus large de l'atlantisme, il faut prendre acte d'une inflexion vers l'Amérique du Sud d'une relation qui était jusqu'à présent surtout pensée selon un axe Amérique du Nord-Europe de l'Ouest. En liant leurs acquisitions d'armes à des délocalisations de la production et à des transferts de technologies, les États de la région participent de fait à la dissémination sur de nouveaux territoires d'outils de fabrication d'armes et de savoir qui se concentraient jusqu'à récemment chez un nombre limité d'acteurs le plus souvent situés dans l'hémisphère nord. L'ajout d'un nouveau joueur dans les relations transatlantiques en matière de défense se révèle intéressant pour les [372] Européens, les Israéliens et les Sud-Africains qui trouvent là la possibilité de se positionner durablement sur un marché nettement moins contraignant que celui des États-Unis, même s'il est aussi de moindre envergure. Les démarches de la Russie et de la Chine dans cette zone suivent un peu la même logique à la différence notable que ces États ne peuvent même pas espérer, pour des raisons politiques évidentes, pénétrer le marché de défense nord-américain. Il faut cependant garder à l'esprit que l'Atlantique est pour les États sud-américains, un horizon à dépasser, car il est synonyme de dépendance voire de tutelle technologique. D'un autre côté, l'Atlantique Nord est encore le seul endroit où les pays d'Amérique du Sud peuvent trouver les technologies dont ils ont besoin.

FIN