

TABLE RONDE N°5

LA LÉGITIMATION COMME VECTEUR DU CHANGEMENT NORMATIF : LA GESTION DES CONFLITS AU CONSEIL DE SÉCURITÉ ET L'IDÉE HUMANITAIRE

David AMBROSETTI, IEP de Bordeaux, Centre d'étude d'Afrique Noire

La présente communication se fonde sur les conclusions de notre recherche doctorale consacrée aux pratiques légitimatrices adoptées par la diplomatie française au sein du Conseil de sécurité dans le domaine de la gestion internationale des conflits, en particulier ceux qui ont frappé l'Afrique des Grands Lacs dans le prolongement de la guerre civile qui éclate au Rwanda en 1990.

Un changement de comportement en matière d'intervention au cœur des théâtres de conflits extérieurs a fourni l'assise empirique de notre questionnement relatif au changement normatif en politique internationale : il s'agit du renoncement de la Présidence française aux opérations militaires décidées sans l'aval de l'ONU et destinées à appuyer directement des régimes africains francophones liés à Paris lorsque ces derniers sont en butte à des contestations armées de leur pouvoir.

L'hypothèse proposée ici est qu'une source importante du changement normatif sur la scène internationale, c'est-à-dire de l'énonciation de nouvelles normes et de leur intériorisation par les agents qui font la politique internationale, réside dans la pratique même de ces agents, et procède plus précisément encore de pratiques langagières d'apparat dénuées de tout projet normatif – contrairement à ce que le terme « énonciation » pourrait suggérer. C'est le postulat, fréquemment rencontré, concernant l'effet finalement contraignant de toute pratique verbale à visée légitimatrice [par exemple, Badie, 2002] que nous avons voulu approfondir dans notre recherche.

Selon nous, si l'effort intellectuel de production de nouvelles normes (dans les registres juridiques, philosophiques, scientifiques ou religieux) ne peut être négligé, des enjeux pratiques, inscrits dans les interactions quotidiennes des agents, déterminent les modalités de réception puis de reformulation collective de toute idée normative. Les approches relevant du constructivisme social au sein des Relations internationales viennent nourrir cette orientation du questionnement, même si elles souffrent parfois d'imprécisions méthodologiques et de confusions épistémologiques.

Interroger la dimension normative du changement de comportements observé nous conduira dans un premier temps à proposer une grille d'analyse de la norme, appliquée aux décideurs de la politique française vis-à-vis de l'Afrique des Grands Lacs. Cette grille est fondée sur des comportements précis, qu'un détour par les travaux sociologiques inspirateurs du

constructivisme social permet d'éclairer : il s'agit des comportements de sanction sociale, replacés dans leur signification avant tout pratique, socialement modelée. C'est sous cet angle de l'évitement pratique de la sanction sociale négative que sont analysées les pratiques légitimatrices recourant à la référence humanitaire adoptées par la diplomatie française au Conseil de sécurité, au regard des normes d'« utilisation » du maintien de la paix onusien telles que les membres du Conseil les ont façonnées au cours des années 1990. Et précisément, ce façonnement n'aurait pas emprunté la même direction si la diplomatie française n'avait pas, en dépit de ses pratiques légitimatrices, fait l'objet d'une sanction négative de la part de ses pairs à l'ONU après son engagement au Rwanda. Cette sanction fut une source d'apprentissage pour les délégations « utilisatrices » des opérations de paix de l'ONU. Derrière ce façonnement apparaissent les conséquences de pratiques légitimatrices précédentes, dont celles adoptées par la diplomatie française dans le contexte rwandais, qui ont favorisé de façon non intentionnelle l'enchevêtrement d'espaces sociaux jadis éloignés, et ont généré un nouvel intérêt pratique porté par ces espaces sociaux imbriqués dans le sens de la protection la crédibilité de l'action de l'ONU à travers la protection du récit humanitaire qui l'accompagne depuis la fin de la guerre froide.

NORMES PRATIQUES ET SANCTION SOCIALE : LES DÉCIDEURS DE LA POLITIQUE AFRICAINE DE LA FRANCE ET LEUR ENVIRONNEMENT NORMATIF

Dans notre perspective, le soutien militaire apporté par l'Élysée à des régimes africains francophones qui lui sont proches depuis leur accession à l'indépendance est une pratique « normée ».

Dans le processus de constitution sociale de la réalité, l'interaction avec autrui et la nécessaire interprétation permanente des agissements d'autrui conduisent à l'identification de régularités, traduites en schémas mentaux, en « règles », qui permettent de comprendre le monde (dimension cognitive) et de définir l'action adéquate (dimension normative) [March et Olsen, 1998 ; 949]. Cette action adéquate est celle qui répond aux attentes collectives entretenues par des individus partageant une identité donnée. Nous sommes là en présence de normes [Katzstein, 1996 ; 5]. En ce sens, la norme ne requiert aucune formalisation pour exister à un temps *t*, contrairement à la loi. Elle n'en est pas moins l'action « *socialement prescrite et sanctionnée* » (Durkheim) là où le choix de la suivre ou non se pose à l'individu [Onuf, 1989 ; 161 ; Hurrell, 2002 ; 143].

Dans l'analyse sociologique constructiviste, à mesure que des agents interagissent, ils génèrent des institutions communes, dans lesquelles la place de chacun est collectivement typifiée. Ainsi naissent leurs identités, leurs rôles, leurs positions, qui n'existent que tant qu'ils sont socialement reconnus et reproduits, c'est-à-dire sanctionnés par les comportements d'autrui [Berger et Luckmann, 1986 ; 45-48, 77-78, 104]. La conséquence de ce propos est importante : les comportements quotidiens d'autrui à l'égard d'un agent consolident ou au contraire affaiblissent ses positions au sein de groupes donnés. Un tel affaiblissement peut menacer à terme son identité même de membre de tel ou tel groupe [Giddens, 1987 ; 98-99 ; Bloom, 1990 ; 51-53].

Ce cadre d'analyse trouve son application dans toute situation d'interaction sociale répétée, y compris celles concernant les décideurs de politique étrangère. La configuration politique dans laquelle se trouvent les décideurs français en charge du dossier rwandais en 1990 renvoie au rôle central que joue traditionnellement la Présidence française, à travers ses conseillers Afrique et ses conseillers militaires, à l'égard des élites politiques des États issus des décolonisations de l'Afrique sous domination française : celui de *patron* protecteur des *clients* politiques africains, « patrons » et « clients » étant compris au sens romain antique selon lequel le client, individu formellement libre, offre son allégeance et ses services de façon quasi exclusive au patron qui lui assurera sa protection physique et sa subsistance. Le schéma clientélaire, établi entre individus inégaux à partir de dons produisant des dettes difficiles à éteindre (Peter Blau), sied à la relation unissant les élites des jeunes États africains en quête de garanties sécuritaires aux décideurs politiques français [Médard, 1995 ; Médard, 2000]. Ici, la garantie de sécurité pour ces régimes constituait une grande part du don reçu par les premiers de la part des derniers.

Une fois cette relation clientélaire reproduite et institutionnalisée, elle génère des attentes collectives, partagées par les individus composant ces réseaux de clientèle gravitant autour des relations politiques franco-africaines. Il s'agit bien de *normes* unissant ces individus, des *normes pratiques*, inscrites dans la conscience pratique d'individus soucieux de conserver les ressources matérielles et sociales / institutionnelles (statuts et autres rétributions symboliques) par lesquelles ils préservent l'économie des identités, rôles et positions que d'autres leur reconnaissent. Selon Anthony Giddens, ce souci pour la préservation des identités et des positions naît de l'effort réflexif des individus par lequel ils veillent à reproduire les routines, et ce en l'absence de toute rationalisation discursive et de toute démarche systématique [Giddens, 1987 ; 98-99]. Même si les termes d'*identités* et de *normes* apparaissent rarement dans le constructivisme *structuraliste* de Pierre Bourdieu, son analyse relative à la protection du capital symbolique nécessaire à la préservation des positions de domination, *via* la perception pratique des régularités observées dans les comportements d'autrui, ouvre également cette voie [Bourdieu, 1980 ; 88-89, 211-216, 236]. Cette voie nous conduit à postuler l'importance de la perception pratique des *risques de sanction sociale négative* dans la définition des problèmes, des urgences, et des efforts cognitifs fournis pour identifier les « choses à faire » dans ces situations d'inquiétude.

En octobre 1990, les agents de la politique africaine de la France admettent, comme leurs prédécesseurs, que le maintien de ces relations de clientèle franco-africaines en l'état constitue un enjeu pour la préservation même de leurs rôles « professionnels », de leurs positions dans l'espace politique français. Lorsque le régime rwandais est attaqué par les rebelles du Front patriotique rwandais (FPR) le 1^{er} octobre 1990, son président, Juvénal Habyarimana, obtient immédiatement l'aide de ses « amis » français (opération *Noroît*). L'enjeu pour la Présidence française dépasse la situation du seul Rwanda, puisqu'il concerne les attentes des différents clients dont les activités politiques et/ou économiques prospèrent à l'ombre de la protection que leur accordent François Mitterrand et son entourage. Tel est le comportement attendu de tous, jugé normal par tous, au regard d'une longue pratique antérieure. La non-reproduction de ce comportement attendu susciterait le doute quant à la pérennité des relations d'échange existantes, et fragiliserait ces dernières.

Mais ces relations intéressent également d'autres décideurs à travers le monde, qui sont sensibles aux évolutions politiques en Afrique. Or ces derniers ont bien, collectivement, « autorisé » la reproduction de ces relations. S'ils ne les ont pas combattues de façon dissuasive pour Paris, c'est qu'ils reconnaissaient collectivement un ensemble de *règles* qui

régissaient leurs relations réciproques [Onuf, 1989], y compris leurs pratiques concurrentielles orientées vers la captation de relations d'échange sources d'influences politiques et de biens matériels convoités.

Parmi ces règles, notons la prégnance du principe de souveraineté, interprété de façon certes partielle et partiale, mais qui empêchait les décideurs étatiques de contester ouvertement l'existence de régimes liés à des rivaux. L'autre ensemble de règles significatif est celui relatif au jeu de guerre froide qui a institutionnalisé une solidarité minimale entre les décideurs associés aux États-Unis, limitant notamment les rivalités sur le continent africain entre Britanniques, Américains et Français au profit d'une prédominance française en zone « francophone ».

En octobre 1990, les conseillers de l'Élysée ne perçoivent aucun risque de sanction négative dans la reproduction du « don » sécuritaire au profit de leur client Habyarimana. Ils « parient » notamment sur le désintérêt pour la politique africaine en général dans les médias à grande audience à l'échelle nationale et internationale. Et ce avec succès, jusqu'à l'éclatement du génocide le 6 avril 1994. Ce relatif désintérêt médiatique et diplomatique leur évite de fournir des justifications argumentées quant au décalage existant entre l'image de la dictature de Habyarimana et les nouvelles préférences démocratiques annoncées à La Baule en mai 1990. Ils redoutent également le mouvement de lassitude qui, depuis le milieu des années 1980, a gagné les pans libéraux de l'appareil d'État français vis-à-vis de la politique africaine traditionnelle de l'Élysée, en vertu de considérations budgétaires en particulier [Ngoupandé, 2002 ; 61 ; Bourmaud, 1996]. Enfin, la fin de la guerre froide laisse présager la disparition du soutien diplomatique du Département d'État au profit de Paris [Schraeder, 1996 ; 201].

Pour cette raison, la Présidence a disposé de moyens finalement réduits pour son opération *Noroît* au Rwanda (600 hommes, contre 2500 dans l'opération *Oryx* en Somalie en décembre 1992 aux côtés des Américains et de leur télégénique opération *Restore Hope*). C'est paradoxalement l'écart entre cette faiblesse des moyens militaires politiquement mobilisables et la volonté des conseillers de l'Élysée d'assumer coûte que coûte leur rôle de patron protecteur qui a ouvert la voie à un fonctionnement en vase clos permettant les logiques militaires parallèles, clandestines, qui ont conduit aux dérives aujourd'hui connues.

Le Conseil de sécurité, plus particulièrement, se désintéresse du conflit : il connaît la disposition parisienne à agir par voie bilatérale ; de plus, le conflit implique un régime client du Département d'État américain : le président ougandais, Yoweri Museveni, appuie en effet la rébellion du FPR. Pour la plupart des délégations, ce sont à ces deux délégations, américaine et française, qu'il revient de trouver un accord pour voir le Conseil de sécurité saisi de ce dossier. Les réticences existantes au sein du groupe des 77 ou du groupe des non-alignés vis-à-vis de toute ingérence du Conseil renforcent ce désintérêt. La tournure des événements au Rwanda modifiera profondément cette tendance première, et avec elle l'évolution du maintien de la paix onusien.

LE MAINTIEN DE LA PAIX À L'ONU : LES NORMES D'UTILISATION DE CETTE RESSOURCE DIPLOMATIQUE ET LEUR ÉVOLUTION

En mars 1993, le dossier rwandais entre finalement à la table du Conseil, à la demande de la diplomatie française. Car l'engagement militaire français devient de plus en plus

inconfortable dans les milieux décisionnels parisiens. Après plus de deux ans de présence au Rwanda, les forces armées rwandaises n'ont pas réussi à vaincre la rébellion, et la dérive des forces françaises devient inquiétante, avec une présence au cœur des combats atteignant « *les limites de l'engagement indirect* » en février 1993 [selon les termes prudents du rapport Quilès, 1998 ; vol.1, 339-340]. L'intervention génère quelques soupçons dans la presse et ne peut que servir les vues des « liquidateurs » de la politique africaine au sein de l'État français, limitant d'autant les marges de manœuvre de l'Élysée.

Lorsqu'ils demandent à la mission permanente de la France à l'ONU d'obtenir l'accord de la délégation américaine pour une saisine du Conseil sur la question rwandaise, les conseillers de la Présidence n'entendent pas renoncer à satisfaire les attentes qui ont motivé leur geste initial d'appui armé. Le maintien de la paix suppose en effet la cessation des hostilités, donc le gel des positions des parties au conflit, afin d'ouvrir un espace de négociation en vue d'une solution politique. Autrement dit, le cadre d'une opération onusienne conduit à chercher la fin de la pression militaire du FPR et donc à protéger le régime Habyarimana d'une éviction totale du pouvoir à Kigali, même si un tel règlement suppose une négociation en vue d'un partage du pouvoir. L'ONU se présente ainsi comme une nouvelle ressource institutionnelle envisagée par Paris pour répondre – quoique partiellement – aux mêmes normes pratiques.

Cependant, la demande d'une saisine du Conseil de sécurité engage de nouveaux agents, car elle nécessite l'accord exprès de toutes les délégations du Conseil (un consentement dont le Président du Conseil doit s'assurer avant d'inscrire le nouveau dossier à l'ordre du jour)¹. Comme nous le disions, la difficulté principale provient de la délégation américaine. Déjà en mars 1993, c'est-à-dire avant l'échec en Somalie en octobre 1993, cette délégation a déjà fréquemment manifesté sa préoccupation devant le risque d'inflation budgétaire lié à la multiplication des opérations de paix onusiennes d'après-guerre froide.

Pour gagner l'appui des autres membres du Conseil, la délégation française insiste sur le sort des populations civiles rwandaises confrontées à la guerre, et évoque la récente intervention américano-onusienne massive en Somalie comme précédent. Il y a dans cette référence un appel à « renvoi d'ascenseur » (le « *tit-for-tat* » de Robert Axelrod) après le soutien apporté par Paris à cette campagne somalienne. Mais nous y voyons également une mise en jeu de la crédibilité de cet interventionnisme humanitaire affiché par le Pentagone depuis la fin de la guerre froide, en soulignant devant les membres du Conseil la sélectivité existant entre les « crises humanitaires ». À cette date, des organisations de défense de droits de l'homme (Amnesty, FIDH) ont fait état de l'aggravation des exactions contre des civils Tutsi, et le nombre de réfugiés et déplacés dépasse un million d'individus.

Face à cet inconfort qu'elle entend distiller au Conseil, la délégation française se propose de piloter un déploiement d'observateurs puis de casques bleus, dans le respect formel des souverainetés (le pouvoir rwandais s'associe en permanence à la démarche française, en dépit de ses réticences, et l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) y est associée). Du fait de la participation de la diplomatie et des armées françaises aux récentes opérations onusiennes de pacification et d'assistance humanitaire hautement médiatisées (Kurdistan irakien, Somalie, Bosnie), les délégations du Conseil, en particulier celles élues membres du Conseil par leurs pairs à l'Assemblée générale de l'ONU, ont peu de raisons à cette date de ne pas suivre les préoccupations françaises et de ne pas reconnaître à cette délégation le *leadership* d'une telle

¹ En mars 1993, outre les cinq permanents, ces membres sont : le Brésil, le Cap-Vert, Djibouti, l'Espagne, la Hongrie, le Japon, le Maroc, la Nouvelle-Zélande (qui préside le Conseil en ce mois de mars), le Pakistan, et le Venezuela.

opération², si la délégation américaine y consent. Devant le consentement « mou » de la plupart des membres du Conseil, la délégation américaine préfère ne pas bloquer l'opération au Rwanda et disposer de la crédibilité nécessaire pour accompagner, et, le cas échéant, ralentir ou infléchir, le cours des événements sur ce dossier.

Le déploiement de la Mission des Nations Unies pour le Rwanda (Minuar) se caractérise à la fois par une lenteur des moyens affectés à la force onusienne sur place, du fait des réticences américaines au lendemain du fiasco du 3 octobre 1993 en Somalie, et par un climat de désintérêt confiant au Conseil, sous le pilotage des Français, et ce en dépit de l'augmentation des massacres contre les Tutsi et des signaux alarmistes envoyés à New York depuis Kigali.

Avec l'attentat contre le président Habyarimana le 6 avril 1994 et le déclenchement immédiat du génocide préparé par l'entourage de ce dernier, qui fera plus de 800 000 victimes en trois mois, l'urgence s'installe à Paris : non seulement cette « explosion » de violence éloigne les chances d'un succès diplomatique mais elle souligne également l'échec du Conseil et de son pilote français, en particulier dans son choix de vanter les capacités pacificatrices du régime Habyarimana. Car il apparaît rapidement que le Rwanda va cesser d'être un dossier sans enjeu, sans intérêt dans l'espace diplomatique international. Les événements en cours vont lui conférer une nouvelle visibilité, qui va attirer une quantité de regards nouveaux, *via* le traitement dans la presse internationale.

Face à cette nouvelle visibilité sur une question impliquant le Conseil de sécurité et l'ONU, les ambassadeurs siégeant au Conseil peuvent s'attendre à voir d'autres délégations leur demander des explications sur ces événements et sur le rôle qu'ils ont joué. On pense aux délégations attachées à l'OUA, mais aussi à celles attachées à l'ONU, parce qu'elles aspirent à un siège permanent (Brésil et Argentine, Inde et Pakistan, Allemagne et Italie, Japon) ou qu'elles jouent une grande part de leur influence internationale *via* l'ONU (Canada).

Lorsque les membres permanents montrent leur refus d'agir vigoureusement et rapidement, lorsque les puissances capables d'envoyer des forces le font mais avec le seul objectif de rapatrier leurs ressortissants, et s'en vont, lorsque la Belgique pousse au retrait de la Minuar et trouve un fort soutien dans les délégations britannique et américaine (qui obtiennent l'adoption de la résolution 912 le 21 avril), le malaise ne peut que s'amplifier : le Conseil n'est pas sur le point de tenter un rattrapage de ses erreurs ; au contraire, le génocide peut se poursuivre malgré la présence de casques bleus avant *et pendant* les tueries. L'incertitude domine les esprits ; les normes reconnues au Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix ne permettent plus de guider l'action des délégations ; l'espace s'ouvre au façonnement normatif.

Ce malaise apparaît clairement en mai, au cours des séances publiques de plus en plus longues, avec des interventions d'une virulence étonnante, de la part des délégations néo-zélandaise, nigériane et tchèque en particulier. Personne n'ignore qu'il parle alors en séance publique. Cet inconfort général laisse présager une désignation (au moins en privé) des responsabilités, dont l'influence française a toutes les chances de pâtir. Or Washington refuse une réaction qui réduirait cette pression. Il laisse une seule porte ouverte : une action en propre de Paris, qui

² Dans la plupart des dossiers, les membres du Conseil reconnaissent le leadership d'une délégation, en général celle qui a porté la question devant le Conseil et qui, dès lors, la suit davantage que les autres, prépare les réunions et les textes afférents, en association avec le Secrétariat général et la délégation présidant le Conseil. Le leader définit une orientation du Conseil sur ladite question et la propose à des délégations jugées importantes hors de la table de négociation puis au Conseil réuni en séances de consultations informelles, avant tout vote formel en séance publique. Sans aucune reconnaissance formelle, le leader se trouve néanmoins en position de confiance et d'influence vis-à-vis des autres membres.

assumerait les coûts matériels, les risques politiques et militaires en cas d'enlisement, et ce avec un encadrement strict empêchant de voler au FPR sa prochaine victoire.

Une fois l'opération militaro-humanitaire *Turquoise* décidée comme rattrapage diplomatique et comme option militaire destinée à peser sur le nouveau pouvoir rwandais, Paris se trouve en position de demandeur d'un appui international et plus précisément d'un vote positif des membres du Conseil, qui ont là l'occasion d'exprimer leur mécontentement. L'initiative française provoque cinq abstentions (des délégations du Brésil, de la Chine, de la Nouvelle-Zélande, du Nigeria et du Pakistan), aux justifications publiques sévères. Seul le fort soutien américain permet le vote de la résolution 929 qui autorise *Turquoise*.

Le discrédit dont souffrent à l'ONU les décideurs parisiens à propos de leur action dans les Grands Lacs, et même de leur politique africaine en général, s'accroît pendant et après cette opération. Il apparaît de façon édifiante lors du conflit qui éclate au Zaïre en août 1996, qui donne lieu à une campagne de conquête du pouvoir à Kinshasa soutenue par le nouveau pouvoir rwandais et par les présidents ougandais et burundais. Le maréchal Mobutu en appelle à la protection de Paris. Mais cette fois, le nouveau président français et son conseiller Afrique, Michel Dupuch, ne disposent plus de la marge de manœuvre politique nécessaire pour lancer une opération militaire ouverte contre cette rébellion. Ils envisagent en revanche de mobiliser le Conseil de sécurité sur la base, cette fois encore, d'un argumentaire humanitaire, justifié par la présence d'un million de réfugiés rwandais directement visés par les combats.

Lorsque les membres de l'ONU attachés à la crédibilité de l'Organisation voient au Zaïre une nouvelle « crise humanitaire » dans les Grands Lacs apparaître dans les médias, ils perçoivent le risque d'un nouveau Rwanda, d'une nouvelle inaction grave discréditant davantage l'ONU. En témoigne la forte mobilisation de délégations au sein de l'ONU qui aboutit à l'adoption de la résolution 1080 du 15 novembre 1996, qui autorise le déploiement d'une force multinationale au Zaïre, dans des conditions d'affichage public remarquables³.

Dans cette mobilisation fondée sur des seules considérations humanitaires, Paris joue un rôle moteur, et pourtant il apparaît progressivement comme une gêne, en vertu du jeu français au Rwanda et son rôle dans la genèse de ce nouveau conflit au Zaïre, dû à la présence d'un véritable sanctuaire hutu dans le Kivu. Les télégrammes diplomatiques français évoquent ainsi les constantes difficultés liées à l'image de Mobutu mais également à l'image de Paris. À tel point que les délégations écartent leurs homologues français de tout rôle de pilotage dans cette mobilisation. En dépit des prétentions parisiennes, Washington soutient un leadership canadien, avec le soutien des autres membres. En vain, puisque la « crise humanitaire » s'estompe dans les médias avec le retour de plus de 500 000 réfugiés rwandais, parfois dans des conditions d'intimidation et violence de la part de la nouvelle Armée patriotique rwandaise, engagée dans les combats et le massacres de ceux qui lui apparaissent comme les génocidaires de 1994 [Lemarchand, 2001].

Avec la victoire annoncée de la rébellion menée par Joseph-Désiré Kabila et l'armée patriotique rwandaise, Paris renonce. Il perd pied dans la région. Dans les réunions

³ En ouvrant la séance publique du 15 novembre 1996, au cours de laquelle sera adoptée à l'unanimité la résolution 1080, le président du Conseil (l'ambassadeur d'Indonésie) accueille les représentants de dix-neuf États membres qui ont demandé à siéger (sans droit de vote). Le texte de cette résolution se voit ainsi initialement présenté par vingt-trois délégations. Puis sept délégations supplémentaires se portent coauteurs du projet de résolution en début de séance, puis deux à la mi-séance (Argentine et Mali), puis le Brésil en fin de séance. L'OUA se manifeste également par un communiqué adressé au Secrétariat général. La séance dure trois heures.

multilatérales, ses agents subissent, sans influence, les critiques de leurs partenaires vis-à-vis du rôle mortifère joué par Paris au Rwanda.

La politique africaine de la France connaît une période de questionnement et de réforme sous l'impulsion du gouvernement de Lionel Jospin. Le retour à l'influence dans les Grands Lacs est riche d'enseignements. L'ambassadeur français à l'ONU, Jean-David Levitte, se garde prudemment d'afficher une quelconque velléité interventionniste « humanitaire » dans la région, préférant appuyer les rapports et enquêtes établis au sein de l'ONU en réponse à la nouvelle guerre qui débute en août 1998 entre les alliés d'hier, Kabila et les présidents ougandais et rwandais, Museveni et Paul Kagamé. Chaque affaiblissement de l'image de Kabila d'abord, puis de Kagamé et de Museveni ensuite, lui permet de progresser dans ce sens. Le Conseil finit par reconnaître le leadership de la délégation française sur ce dossier dès 2001, à la place de la diplomatie américaine, dont la nouvelle direction républicaine préfère ne pas s'exposer à la tête d'un déploiement onusien en RDC (ex-Zaïre) qui n'intéresse pas le Congrès américain.

Alors que le Quai d'Orsay se rapproche du nouveau président congolais, Joseph Kabila, fils de feu Laurent-Désiré, il n'envisage, là non plus, aucune intervention d'appui militaire direct, et préfère soutenir la cause de la RDC et de son président dans les arènes internationales.

Cependant, lorsque la crédibilité de la Monuc, la force onusienne en RDC, se voit gravement menacée par les violences qui éclatent en Ituri au printemps 2003 et qui profitent aux milices soutenues par l'armée patriotique rwandaise, et que les médias internationaux répercutent cette situation, l'Élysée accepte d'envisager une nouvelle « intervention humanitaire » dans les Grands Lacs. Signe d'une grande prudence, Paris obtient que son opération *Artémis* à Bunia soit placée sous l'étendard de l'Union européenne, et négocie un large soutien diplomatique à l'ONU et un mandat humanitaire restrictif empêchant toute dérive et enlèvement sur place. Si la situation sécuritaire dans la région n'en profite pas immédiatement, l'opération française permet le renforcement ultérieur de la Monuc, avec l'accord des membres du Conseil, sur le modèle de l'engagement britannique en Sierra Leone qui a permis de sauver la force onusienne dans ce pays d'un fiasco en mai 2000 et d'appuyer un processus de pacification et de reconstruction bénéficiant d'un fort soutien international.

Le « don » sécuritaire source de relations d'échange au profit de décideurs étatiques disposant d'importantes capacités militaires de projection en Afrique ou ailleurs s'est donc transformé : la garantie de sécurité offerte par les décideurs français aux élites africaines renvoie désormais à la capacité de la diplomatie française de mobiliser le Conseil de sécurité et les bailleurs de fonds internationaux autour d'un dossier de conflit donné, et de se voir reconnaître une influence particulière, un rôle de leader, sur ce dossier. Cette capacité renvoie à la crédibilité reconnue à cette diplomatie en matière de gestion onusienne des conflits. Parmi les attentes qui fondent la reconnaissance d'une telle crédibilité, nous avons constaté dans notre recherche l'importance accordée à la protection des opérations onusiennes de maintien de la paix face à des situations d'échecs hautement médiatisés au cœur de conflits extérieurs. Il s'agit bien là, selon nous, d'un changement normatif. Reste à en comprendre les fondements, également normatifs, pour tenter d'en tirer des leçons généralisables.

DE LA PRODUCTION (INATTENDUE) À LA PROTECTION (COLLECTIVEMENT ATTENDUE) DE RÉCITS LÉGITIMATEURS

Comment lier les pratiques légitimatrices des décideurs de la politique française au Rwanda à la transformation des normes régulant la quête de relations d'échange et d'influence auprès d'élites politiques en quête de sécurité, en particulier dans les États d'Afrique issus des décolonisations, dans notre exemple ?

Il faut d'abord explorer les fondations cognitives et normatives de la pratique légitimatrice, pour mieux comprendre les possibles effets inattendus de cette dernière. Dans notre travail, nous entendons la légitimité hors de toute discussion logique des fondements éthiques de telle ou telle forme de légitimité. La légitimité relève pour nous du domaine du consentement spontané, de l'absence de questionnement, de l'état de confort mental vis-à-vis d'une idée reçue ou d'un comportement observé. Le contenu normatif de ces derniers est ainsi spontanément intériorisé ; il existe comme norme pratique, comme action conforme aux identités concernées [Wendt, 1999 ; 250 ; Hurd, 1999 ; 387-388]. L'obéissance est alors question de routine, l'option qui allège l'effort décisionnel de l'agent [Shannon, 2000 ; 294]⁴.

En cela, les normes déjà reconnues comme légitimes par un agent dans un domaine d'action donné limitent l'évaluation de la normalité d'un nouveau comportement. Mais, en même temps, elles rendent seules possible cette évaluation au cours de l'action. Car une évaluation systématique de toutes les incidences d'un nouveau comportement vis-à-vis de toutes les normes reconnues par chaque agent paralyserait l'action humaine. Si les normes facilitent déjà l'effort cognitif en rendant possibles et visibles pour les agents certains choix au détriment d'autres [Onuf, 1989 ; 259-261], les idées du légitime⁵ fournissent à la fois le contenu du secteur non-problématique et les instructions à suivre pour intégrer tout problème dans ce secteur [Berger et Luckmann, 1986 ; 38], à travers l'appréhension cognitive de certaines normes au détriment d'autres normes (temporairement). Dans un univers inondé de règles sociales, de normes multiples et parfois contradictoires [Bourgeois et Nizet, 1995 : 35], la légitimité écarte précisément le choix, et avec lui l'inconfort cognitif qui l'accompagne.

Dans notre perspective d'analyse plus particulière, la croyance individuelle en la légitimité d'une idée normative est en grande partie modelée par les comportements de sanction sociale qui prévalent dans l'environnement social de l'agent. Elle tient donc à l'anticipation puis à la vérification empirique par lui de l'absence de réactions négatives vis-à-vis du comportement prescrit par cette idée. Une telle absence de réaction est due à un degré important de compatibilité avec l'édifice normatif au sein de l'espace social concerné, c'est-à-dire à ce que la plupart des agents composant cet espace social ne perçoivent aucune norme qui leur enjoigne de sanctionner négativement ce comportement.

⁴ Cela ne signifie pas qu'une idée ou pratique reconnue comme légitime n'est pas potentiellement incompatible avec une autre idée, une autre norme, également perçue comme légitime par ces mêmes agents dans d'autres situations. Le conflit de normes n'apparaîtra pas tant que ces deux normes ne se « rencontreront » pas. Cela dépendra des idées typificatoires utilisées face à telle ou telle situation, c'est-à-dire du chemin cognitif emprunté par les agents dans leur jugement de la légitimité dans chaque situation et l'effort de questionnement fourni pour cette évaluation.

⁵ Les idées du légitime, telles que nous les entendons, regroupent non seulement les normes légitimes mais également des idées typificatoires par lesquelles les agents associent telle norme légitime à tel comportement dans telle situation.

Les comportements de sanction négative sont donc eux-mêmes « normés », et tributaires du degré d'intériorisation des normes qui les prescrivent. Dans un tel enchevêtrement des actions et des réactions attendues, le degré d'intériorisation d'une norme dépend du reste du système normatif existant dans l'esprit des agents concernés. Et parce qu'aucun agent ne peut anticiper à l'infini les probabilités selon lesquelles les agents obéiront aux normes leur prescrivant tel ou tel comportement de sanction en réponse à son comportement initial, ce « calcul » a toutes les chances de s'arrêter au moment où l'agent bute contre une idée normative dont il est certain qu'elle est fortement intériorisée. Ici, les croyances de l'agent quant à la légitimité de certaines idées normatives par rapport à d'autres importent peu. L'important est bien la *croyance individuelle* en la *reconnaissance collective* de la légitimité de certaines idées normatives par rapport à d'autres. C'est en cela que tout ordre social repose nécessairement sur de telles règles supérieures reconnues comme légitimes [Hurd, 1999 ; 389]. La légitimité réside donc au cœur de la construction sociale de la réalité, telle qu'elle s'élabore au quotidien [Luckmann, 1987 ; 112-114].

Le propos concerne un espace social défini, dans lequel les idées normatives les plus légitimes sont reconnues par la plupart des agents composant ou traversant cet espace. L'interrogation se porte alors sur les voies d'apparition de nouvelles pratiques légitimatrices dans cet espace. Comment expliquer l'apparition de la référence humanitaire de la part des décideurs français de cette politique, c'est-à-dire de la part d'agents « habitant » l'espace social gravitant autour des relations étatiques franco-africaines, espace dans lequel résident les attentes à l'origine des objectifs de ces décideurs français, et qui, pourtant, n'entretient aucune attente forte dans le sens d'une prise en compte urgente du sort des populations civiles (quelles qu'elles soient) face au conflit rwandais ?

Une première réponse rappelle que ces décideurs se voient reconnaître des rôles dépassant largement cet édifice institutionnel et normatif « franco-africain ». Ils doivent donc répondre aux attentes qu'entretiennent tous les espaces sociaux qui leur reconnaissent ces rôles de décideurs étatiques et qui leur fournissent les ressources sociales et matérielles nécessaires à la préservation de ces rôles.

Mais si cette inquiétude pour le sort des populations civiles s'accroît dans la pratique discursive officielle au moment précis où la diplomatie française œuvre à mobiliser le Conseil de sécurité, c'est que cette dernière veut précisément porter le jeu en cours au Rwanda hors de l'espace des seuls décideurs politiques et diplomatiques directement intéressés par la question. Car les règles de ce jeu sont devenues très défavorables à l'Élysée : en l'absence de soutien diplomatique ou militaire des États-Unis ou de toute autre gouvernement disposant de ressources diplomatiques et/ou militaires décisives, et du fait de l'appui fourni au FPR par le président ougandais, lui-même soutenu par le Département d'État, les forces françaises ne parviennent pas à défaire la rébellion, en particulier vu le contexte de discrétion qu'elles doivent entretenir vis-à-vis des médias. Des décideurs ont donc envisagé à cette date de porter la question devant un nouveau « public », le Conseil de sécurité, dont les agents le composant ne pourraient écarter d'un simple revers de main les arguments relatifs aux risques d'une crise humanitaire grave et les solutions multilatérales proposées par la délégation française. Ainsi, des agents diplomatiques qui pouvaient précédemment de désintéresser totalement de la situation rwandaise (pour ceux qui n'étaient pas directement concernés par elle) se voient à présent, en tant que membres du Conseil, engagés par la demande française, contraints de choisir une position qui les expose au risque de mécontentement de leur hiérarchie et de leurs différents partenaires.

Pourquoi une telle « vulnérabilité » des diplomates membres du Conseil devant cet argument humanitaire ? C'est là tout l'enjeu pratique des processus de légitimation que nous avons étudiés. En mars 1993, la prise en compte de situations humanitaires menaçantes n'est pas un motif tout à fait *normal* d'urgence au sein du Conseil de sécurité. Mais les opérations internationales sous mandat onusien au Kurdistan irakien et en Somalie et la prise en compte accrue des enjeux humanitaires par l'Organisation ont fortement contribué à attirer de nouveaux regards, de nouveaux « juges » : journalistes et éditorialistes d'organes de presse à grande audience, agents d'organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme et autres porte-parole légitimes de l'idée humanitaire. Ce faisant, cette pratique discursive a accompagné le renouveau onusien de fin de guerre froide, après que l'idée humanitaire a prouvé tout au long des années 1970 et surtout 1980 sa capacité à gagner l'assentiment spontané et le soutien au sein de larges publics, dans les États d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest en particulier.

Lorsqu'il invoque l'enjeu humanitaire dans le conflit rwandais, Paris ne fait que porter un enjeu au cœur d'un théâtre extérieur de conflit devant ce même espace d'agents qui reconnaîtra vraisemblablement la légitimité des préoccupations parisiennes. Balayer ces préoccupations à propos du Rwanda sans ménager la référence humanitaire invoquée présente dès lors le risque de miner la crédibilité de cette référence, de ce *récit* humanitaire, récit qui sous-tend l'activité de nombreux agents gravitant autour des opérations onusiennes et dont la disparition pourrait signifier un nouveau ralentissement des activités onusiennes, voire une crise de légitimité pour cette dernière. Une telle perspective ne peut qu'inquiéter non seulement les nombreux agents qui ont bénéficié du renouveau de l'ONU et participent à ses activités, mais également les diplomates « utilisatrices » du Conseil de sécurité dans la poursuite d'objectifs qui leur sont propres et qu'il leur devient plus aisé d'atteindre par cette voie multilatérale que par la voie unilatérale ou bilatérale.

En recourant à l'ONU *via* l'invocation d'un enjeu humanitaire au Rwanda, la diplomatie française a contribué à renforcer à la fois ce mouvement d'extension dans le temps et dans l'espace des activités onusiennes au profit de l'ensemble des agents gravitant autour d'elles, et l'imbrication de ces différents agents dans un édifice institutionnel et normatif légitimé par le récit humanitaire vis-à-vis des publics et de leurs élites d'opinion (dans l'hémisphère occidental en particulier).

C'est dans cette imbrication que s'est jouée la véritable sanction subie par la diplomatie française dans l'espace diplomatique international, en particulier à l'ONU, une sanction négative informelle mais non moins douloureusement ressentie à Paris. Car, si les actions humanitaires et le maintien de la paix ont toujours autorisé la poursuite d'objectifs politico-militaires éloignés de ces idées par les initiateurs de ces actions, ces instrumentalisation ont rarement conduit à un tel échec de l'Organisation du point de vue de la gravité des événements dans lesquels elle s'est trouvée engagée sans la moindre capacité de réaction, et ce *a fortiori* dans une période de multiplication des échecs hautement médiatisés qui ont fait craindre un discrédit définitif de l'ONU. Un tel discrédit a montré le danger qu'il représentait pour l'avenir du maintien de la paix onusien : la vague d'hostilité croissante à l'encontre de l'ONU parmi les élites politiques et élites d'opinion américaines s'est, à partir de 1994, transformée en confrontation permanente entre la Maison de verre et le Congrès américain, poussant la Présidence et le Département d'État dans une direction toujours plus intransigeante à l'égard des opérations de paix, en Afrique en particulier. Or les promoteurs isolationnistes ou unilatéralistes de ce mouvement n'auraient pu bénéficier d'un tel écho sans la médiatisation de tels échecs. D'ailleurs, n'est-ce pas pour éviter un nouvel échec de ce type

que le Département a obtenu de ses partenaires à l'ONU le silence sur le génocide rwandais pendant plus de trois semaines, pensant qu'une inaction était préférable à une tentative mal préparée vouée à l'échec, car insuffisamment soutenue financièrement par les États membres ?

Au Zaïre en 1996, la diplomatie française a pris pleinement conscience de sa fragilité, et de son incapacité à fournir aux décideurs politiques français les ressources politiques et matérielles qu'ils captaient précédemment dans leurs relations avec les élites africaines francophones. Ces décideurs se sont donc partiellement détournés de ces relations telles qu'elles existaient. Le retour à une position d'influence est devenu possible lorsque les diplomates français ont perçu les nouvelles normes en cours de façonnement à l'ONU en matière de leadership et d'influence dans le maintien de la paix, des règles qui exigeaient notamment que les délégations influentes sur un projet de déploiement onusien fournissent toutes les garanties pour prémunir ce dernier d'une catastrophe médiatisée capable de menacer la crédibilité de l'Organisation dans son ensemble. Il s'agit, pour les candidats à un tel leadership, d'éviter qu'une crise humanitaire vienne crever les écrans de télévision en présence de casques bleus sans réaction de la part de ces derniers, ou qu'ils aient à subir une défaite militaire les forçant à se retirer honteusement.

CONCLUSION

La pratique légitimatrice accompagne tout agissement au sein d'un espace social donné, car cet espace est nécessairement un *espace de jugement* dans lequel chaque agent se voit constamment reconnaître ou contester certains rôles, certaines positions, par les autres membres de cet espace. La préservation de ces positions requiert la satisfaction d'attentes en termes d'échange matériel ou social, qui exige à son tour la mobilisation permanente de ressources à cet effet. Ces ressources sont captées en partie dans d'autres espaces sociaux, dès lors que celui qui les convoite respecte les attentes de ceux qui font exister ces ressources. Satisfaire de telles attentes exige des pratiques de légitimation permanentes. La marge de manœuvre qui en résulte réside dans la compatibilité des attentes entre les différents espaces sociaux sollicités et dans la pluralité des interprétations dont chaque pratique peut faire l'objet.

Mais nous avons souligné dans notre recherche un autre intérêt pratique de la légitimation, dont les effets normatifs inattendus potentiels peuvent nourrir la réflexion sur les modalités d'apparition, d'énonciation, de nouvelles normes sur la scène internationale, une énonciation inscrite dans la pratique quotidienne.

Un agent redoutant de perdre sa position, du fait de la réduction de ses ressources et/ou de la modification des règles de reconnaissance de cette position dans l'espace social qui la fait exister, peut œuvrer à modifier les normes afférentes à cette position en « invitant » de nouveaux agents, porteurs de nouvelles idées du légitime *a priori* favorables, pour que ces derniers investissent l'espace de jugement initial et, ce faisant, qu'ils en modifient le soubassement normatif. L'« opération » n'est d'un quelconque secours pour l'agent menacé que s'il invite des agents porteurs de nouvelles ressources « utilisables » dans l'espace initial. C'est là la condition pour que les autres membres de cet espace tiennent compte du jugement – donc des critères de jugement – des nouveaux venus. Ainsi la mobilisation d'élites d'opinion et de porte-parole légitimes de l'idée humanitaire sur la scène internationale et à l'ONU a-t-elle montré les ressources politiques qu'elle pouvait générer au profit d'opérations

militaires, au point de porter la compétition sur le terrain de la désignation médiatique des enjeux humanitaires, comme ce fut le cas pendant la campagne rebelle au Zaïre en 1996-97.

Néanmoins, cette pratique légitimatrice modifiant l'espace de jugement saisi d'une question est envisagée dans l'urgence, comme solution ponctuelle. Il reste à voir comment réagiront les agents qui ont accepté cette invitation une fois leur « jugement » exprimé. Ils peuvent en effet espérer une nouvelle sollicitation à chaque situation similaire ultérieure, et agir en ce sens, même si rien ne rend cette issue nécessaire. S'ils y parviennent, les idées du légitime qu'ils portent, et qui fondent leur propre espace social à un temps t , se verront durablement imbriquées dans l'édifice normatif de l'espace qu'ils ont rejoint. En résultera une probable transformation des idées du légitime qui dominaient chacun de ces espaces avant leur « rencontre ». Mais la préservation de ces nouvelles idées et de ce nouvel édifice institutionnel deviendra un nouvel enjeu dans la préservation des identités et positions de chacun au sein de cet ensemble. À la manière de certains « gardiens du temple » de l'idée humanitaire qui veillent à se démarquer dans l'arène médiatique des invocations les plus discutables de cette idée, dont le discrédit définitif signerait la fin de leurs activités et de leurs positions professionnelles, les agents à l'origine de l'invitation ponctuelle devenue imbrication durable – les décideurs étatiques, notamment français et américains, dans notre cas – auront à compter avec de nouvelles attentes collectives dans le sens de la préservation de cet ensemble institutionnel et des récits légitimateurs qui le fondent. À moins qu'ils finissent par juger ces nouvelles normes collectives si contraignantes qu'ils choisissent de fragiliser ces récits et de prendre progressivement appui sur d'autres espaces sociaux fournissant de nouvelles ressources.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Axelrod (Robert) et Keohane (Robert O.), « Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions », in Oye (Kenneth A.) (dir.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p.226-254.

Badie (Bertrand), *La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002.

Berger (Peter), et Luckmann (Thomas), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.

Bloom (William), *Personal Identity, National Identity and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Bourdieu (Pierre), *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980.

Bourgeois (Etienne), et Nizet (Jean), *Pression et légitimation. Une approche constructiviste du pouvoir*, Paris, PUF, 1995.

Bourmaud (Daniel), « La politique africaine de Jacques Chirac : les anciens contre les modernes », *Modern and Contemporary France*, n° 4, 1996, p.431-442.

Giddens (Anthony), *La constitution de la société. Éléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987.

Hurd (Ian), « Legitimacy and authority », *International Organization*, vol. 53, n° 2, printemps 1999, p.379-408.

Hurrell (Andrew), « Norms and Ethics in International Relations », in Carlsnaes (Walter), Risse (Thomas), et Simmons (Beth A.) (éd.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE, 2002, p.137-154.

Katzenstein (Peter) (dir.), *The Culture of National Security*, New York, Columbia University Press, 1996.

Lemarchand (René), « Foreign policy making in the Great Lakes region », in Khadiagala (Gilbert M.), et Lyons (Terrence) (dir.), *African Foreign Policies. Power & process*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p.87-106.

Luckmann (Thomas), « Comments on Legitimation », in *The Sociology of Legitimation, Current Sociology*, vol. 35, n° 2, été 1987, p.110-117.

March (James), et Olsen (Johan), « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organization*, vol. 52, n° 4, automne 1998, p.943-969.

Médard (Jean-François), « Clientélisme politique et corruption », *Revue Tiers Monde*, tome XLI, n° 161, janvier-mars 2000, p.75-87.

Médard (Jean-François), « Théories de l'échange et échanges politiques », in Claeys (Paul-H.), et Frogniard (André-P.) (dir.), *L'échange politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995, p.15-48.

Mission d'information parlementaire présidée par Quilès (Paul), Brana (Pierre) et Cazeneuve (Bernard) (rapporteurs), *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)*, Paris, Rapport de l'Assemblée nationale n° 1271, 1998. 4 vol.

Ngoupandé (Jean-Paul), *L'Afrique sans la France. Histoire d'un divorce consommé*, Paris, Albin Michel, 2002.

Onuf (Nicholas), *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989.

Schraeder (Peter J.), « Removing the Shackles? U.S. Foreign Policy Toward Africa After the End of the Cold War », in Keller (E.), et Rothschild (D.) (éd.), *Africa in the New International Order: rethinking state sovereignty and regional security*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, p.187-203.

Shannon (Vaughn P.), « Norms Are What States Make of Them: the Political Psychology of Norm Violation », *International Studies Quarterly*, vol. 44, n° 2, juin 2000, p.293-316.

Wendt (Alexander), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.