

Points de mire



« Rogue States », un concept incompatible avec la politique étrangère canadienne

Jean-François Rancourt, agent de recherche, Chaire de recherche du Canada en politiques étrangères et de défense. Avec la collaboration de Rémi Landry, chercheur, Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale

Le concept de « rogue states » (États voyous ou parias) est abondamment utilisé aux États-Unis et fait discrètement son chemin dans le discours officiel au Canada. Il désigne en général des États représentant une menace à la stabilité du système international. Le concept est arbitraire, contestable et chargé idéologiquement. En matière de politique étrangère, il favorise clairement l'assentiment à l'agenda politique américain.

Lors d'une entrevue accordée au Hill Times en octobre dernier, le ministre de la Défense Bill Graham affirmait au sujet du bouclier antimissile : « ... nous serions protégés par un système si un missile provenait d'un État paria ou de terroristes ». Quelques jours plus tard, c'était au tour du ministre des Affaires étrangères Pierre Pettigrew de parler de la menace des États voyous sur les ondes de Radio-Canada. Il est plutôt rare que des ministres canadiens utilisent le terme dans un tel contexte. L'étonnement est double quand on sait que les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères évitent le concept dans les communications externes et internes. Par contre, on retrouve cette expression dans certains documents du ministère de la Défense, comme *Évaluation Militaire 2002*.

Historique du Concept

Le concept trouve son origine dans l'adaptation du concept de « paria » ou « outcast » aux relations internationales. Les Britanniques avaient importé le mot de l'Inde durant la période coloniale. Pendant les années 60 et 70, plusieurs auteurs ont utilisé des termes semblables pour décrire certains États ayant des comportements non conformes aux normes internationales. Toutefois, c'est surtout dans les années 1980 que le concept de « rogue state » tel qu'employé aujourd'hui fait son apparition. On parlait alors de « États terroristes » ou « hors la loi ». En 1986, le Président américain Ronald Reagan prônait déjà l'isolement total des États terroristes. Cette politique visait avant tout le régime « hors la loi » du Colonel Libyen Moamer Qhadafi.

Toutefois, le concept suscite peu d'intérêt jusqu'en 1994. À cette époque, Anthony Lake, alors conseiller du Président américain Bill Clinton, publie un article dans lequel il utilise le terme de rogue state. C'était la construction d'une nouvelle démonologie qui a permis

d'orienter les assises de la politique étrangère américaine dans le contexte de la fin de la Guerre froide. L'usage du concept s'est rapidement répandu, autant au sein du Congrès que dans les médias américains. Sur la liste des « rogues states », on retrouve la Corée du Nord, la Syrie, la Libye, L'Iran, l'Irak, le Soudan et Cuba, un État avec lequel le Canada entretient en général des relations positives.

L'émergence de nouvelles menaces et les besoins de politiques militaires et étrangères qui en résultent préoccupent grandement la classe politique américaine. On utilise le terme sans trop en comprendre les implications. C'est seulement vers la fin des années 1990 que certains intellectuels émettent des réserves quant à son emploi. Les critiques se multiplient vu l'ambiguïté et le caractère arbitraire du concept. Réalisant le caractère inadéquat du terme, l'administration Clinton fait retirer le concept du discours officiel et le remplace par l'expression « state of concerns ».

Il faut constater que le concept d'État voyou a un certain regain de popularité depuis les années 2000 en particulier dans le contexte de l'après 11 septembre. Dès 2001, l'administration Bush reprend le concept de rogue state et renchérit l'expression en désignant l'axe du mal, constitué de la Corée du Nord, de l'Irak et de l'Iran, un groupe solidaire d'États voyous. Lors de son audition devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain, un passage obligé avant de devenir Secrétaire d'État, Condoleezza Rice a fait mention « d'avant-postes de la tyrannie » qui nécessite une attention accrue. Les États désignés par ces avant-postes recoupent largement la liste des États parias: la Corée du Nord, l'Irak, Cuba, le Bélarus, le Zimbabwe et la Birmanie.

Il est étonnant que le Pakistan ne soit pas considéré comme un État paria, voire faisant partie de l'axe du mal, malgré le fait que ses scientifiques ont partagé des secrets sur les technologies nucléaires avec des régimes qualifiés de parias. Plusieurs membres du Congrès auraient pourtant souhaité que le Pakistan soit désigné « État terroriste », mais ils n'ont jamais obtenus l'appui de la majorité des membres du Congrès. L'argument principal pour justifier cette indulgence envers Islamabad est que le Pakistan n'adopte pas un comportement ouvertement belliqueux à l'endroit des États-Unis et que son gouvernement a démontré une bonne volonté dans la lutte au terrorisme.

1) Mark Strauss souligne qu'en 1990, on retrouvait 20 occurrences dans les médias, alors que le terme est utilisé plus de 5000 fois en 2000. Mark Strauss, « A Rogue by Any Other Name: the Adjustable Language of Foreign Policy », *The Chronicle of Higher Education*, 15 décembre 2000.



Unité du CEIM

Vol. 6, no 1 (19 janvier 2005)
Disponible à l'adresse : <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>
collection dirigée par Pierre Jolicoeur



Un concept américain

La politique de sécurité nationale des États-Unis désigne les États voyous selon qu'ils répondent à une série de critères ou qu'ils adoptent un certain comportement « marginal ». Ainsi, ces États sont réputés pour le non respect des droits de la personne, constituer une menace régionale et pour la corruption des dirigeants. Aussi, ces États sont déterminés à acquérir des armes de destruction massive à des fins offensives tout en commanditant le terrorisme international. Finalement, « ils rejettent les valeurs humaines de base et détestent les États-Unis et tout ce qu'ils défendent ».²

Toutefois, pour être qualifié d'État voyou, un État n'a pas à remplir toutes ces conditions. En effet, Cuba est considéré par les Américains comme un État voyou, étant accusé sans fondement de développer des armes bactériologiques et de commanditer le terrorisme. La Libye n'encourage plus le terrorisme et l'Irak ne possédait pas d'armes de destruction massive. En fait, il semble bien qu'il suffise de rencontrer un seul critère pour être déclaré État voyou : être perçu comme une menace envers les intérêts des États-Unis.

Au Canada, on retrouve le terme rogue state dans des documents officiels du ministère de la Défense. Toutefois, la définition qui en est donnée diffère de la définition officielle américaine. Premièrement, la dimension normative est atténuée : on ne fait pas mention de la haine envers le Canada, l'Occident ou les États-Unis. Deuxièmement, il est mentionné que ces États agissent contre leur voisin et non pas contre une lointaine grande puissance. Troisièmement, on sous-entend que cette définition relève en fait une situation hypothétique sur les futures menaces. Il faut cependant noter que l'usage du concept se généralise progressivement dans des articles, analyses ou recherches émanant du ministère canadien de la Défense nationale. La plupart du temps, le terme est mis entre guillemets et est lié à la perception américaine de la menace.

Ces définitions divergentes démontrent bien le caractère arbitraire de ce concept qui rend son utilisation grandement discutable, car son usage sert essentiellement, aux États-Unis du moins, à des fins de désinformation et à une certaine forme de propagande nationale. Si l'expression rogue state n'est pas radiée du langage officiel, elle devrait être employé avec plus de parcimonie, tout en étant adaptée au discours multilatéral afin de légitimer son emploi. Emploi qui devrait être limité à décrire un État ayant un comportement pathologique récurrent, et qui, selon la communauté internationale, est illégitime ou illégal selon ses conventions. Toutefois, l'usage du terme demeurerait contestable puisqu'il conserverait son caractère ostracisant. Il faut donc se demander s'il est préférable d'isoler des États marginaux ou de chercher à les inclure dans le système international.

² <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss5.html>, traduction libre

Pour l'instant, il semble bien que le concept de rogue state sert avant tout les intérêts des États-Unis, notamment à légitimer leurs politiques étrangères au niveau national. Considérant le renouveau du concept, son historicité et l'usage excessif fait par les dirigeants américains, il nous paraît donc dangereux que le gouvernement canadien adopte l'expression. Le Canada ferait une grave erreur en utilisant ce concept de façon cavalière à l'instar de son voisin du Sud. Son usage nécessiterait, entre autres, une révision de la politique canadienne d'ouverture avec Cuba. Il faut aussi convenir que l'adoption du concept aurait pour conséquence directe d'entraver sérieusement toutes démarches multilatérales vers un consensus avec les États concernés. N'oublions pas que le Canada a fait sa renommée internationale par la promotion du multilatéralisme.

Alors, pourquoi entendons-nous Paul Martin et ses ministres, Pettigrew et Graham utiliser le concept dans le débat sur le bouclier antimissile? Peut-être qu'il ne s'agit pas d'un simple lapsus. Il y a en fait deux volets au phénomène. Premièrement, le gouvernement canadien a du mal à convaincre la population de la nécessité d'adhérer au système de défense antimissile américain, dont la principale justification est de se protéger contre les États parias. La stratégie de démoniser ces États a été efficace aux États-Unis, mais elle ne le sera probablement pas au Canada. Deuxièmement, le gouvernement Martin tente désespérément de se rapprocher de l'administration Bush. Le gouvernement canadien crée aussi progressivement un « miroir institutionnel » avec l'administration américaine³. Pour y arriver, il doit créer des structures semblables à celles existant aux États-Unis et adopter le même langage. Le risque lié à ce comportement politique est que l'agenda américain en matière de politique étrangère et de sécurité pourrait supplanter l'agenda canadien. Il deviendrait alors de plus en plus difficile pour Ottawa de contredire Washington lorsque, par exemple, des interventions militaires ne concorderont pas avec les intérêts canadiens, comme ce fut le cas avec l'Irak.

³ La création du ministère de la Sécurité publique est un bon exemple.

Pour aller plus loin: suggestion de liens Internet

<http://www.ceip.org/files/publications/rogue.asp>

Article critique expliquant l'origine et l'usage du concept

<http://www.state.gov/t/us/rm/21247.htm> Liste et informations sur les « rogue states »

http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/milassess/2002/003j_f.asp Définition retenue par le ministère canadien de la Défense Nationale

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> The National Security Strategy of the United States of America

<http://www.ciaonet.org/isa/hop01/> Une analyse quantitative de l'usage du concept durant la présidence de Bill Clinton