

WASHINGTON FACE AUX CONFLITS SÉCESSIONNISTES

JONATHAN PAQUIN

Traduction de HUGO HARDY



**WASHINGTON
FACE AUX CONFLITS
SÉCESSIONNISTES**

JONATHAN PAQUIN

**WASHINGTON
FACE AUX CONFLITS
SÉCESSIONNISTES**



Presses de
l'Université Laval

Nous remercions le Conseil des arts du Canada de son soutien.
We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts.



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication. La traduction de cette œuvre a été rendue possible grâce au soutien financier de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

SODEC
Québec



Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre : Washington face aux conflits sécessionnistes / Jonathan Paquin ; traduction de Hugo Hardy.

Autres titres : Stability-seeking power. Français

Noms : Paquin, Jonathan, 1975- auteur.

Description : Traduction de : A stability-seeking power: U.S. foreign policy and secessionist conflicts. | Comprend des références bibliographiques et un index.

Identifiants : Canadiana (livre imprimé) 20220030251 | Canadiana (livre numérique) 20220030278 | ISBN 9782763758749 | ISBN 9782763758756 (PDF)

Vedettes-matière : RVM : États-Unis – Relations extérieures – 1989- | RVM : Autonomie et mouvements indépendantistes.

Classification : LCC E183.7.P2614 2023 | CDD 327.73—dc23

Révision linguistique : Marie-Hélène Lavoie

Mise en pages : Emmanuel Gagnon

Maquette de couverture : Laurie Patry

Cet ouvrage est la traduction de *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, de Jonathan Paquin, publié en 2010 par McGill-Queen's University Press

© McGill-Queen's University Press 2010.

© Presses de l'Université Laval 2023, pour la traduction française.

Tous droits réservés.

Imprimé au Canada.

Dépôt légal 1^{er} trimestre 2023

ISBN : 978-2-7637-5874-9

ISBN PDF : 9782763758756

Les Presses de l'Université Laval
www.pulaval.com

Washington face aux conflits sécessionnistes par Jonathan Paquin

© Presses de l'Université Laval est mis à disposition selon les termes de la [licence](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification 4.0 International.



*À Catherine,
Florence et Édouard*

Table des matières

Avant-propos	XIII
CHAPITRE 1	
La politique étrangère américaine face aux conflits sécessionnistes	1
Introduction	1
L'importance de la stabilité	4
Pourquoi cette question?	5
Terminologie	7
Méthodologie	9
Structure de l'ouvrage	10
Les États-Unis et le sécessionnisme au XXI ^e siècle	11
CHAPITRE 2	
La thèse de la quête de stabilité.	13
Introduction	13
Sécurité et puissance	15
Régimes et normes	18
Liens civilisationnels	20
Vulnérabilité intérieure	21
Lobbys ethniques	23
Intérêts commerciaux	26
Discussion	28
Un nouveau modèle théorique: la quête de la stabilité	29
Le rôle des puissances régionales et des grandes puissances	45
Apport théorique	49
Méthodologie	50
CHAPITRE 3	
La reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie	57
Introduction	57

Récapitulation de la crise sécessionniste	57
La réaction des États-Unis	59
L'État yougoslave maintient la stabilité	60
L'instabilité des frontières émerge	62
La reconnaissance conditionnelle des États-Unis	64
Les États-Unis reconnaissent les États sécessionnistes	68
La Croatie et la Slovénie étaient-elles suffisamment stables ?	70
Dans la boîte noire de l'exécutif	72
Les puissances régionales et les grandes puissances ont-elles eu une influence ?	73
La politique ethnique a-t-elle joué un rôle ?	74
Qu'en est-il de l'argent ?	78
Conclusion	80

CHAPITRE 4

La Macédoine : une reconnaissance à retardement en cinq épisodes	83
Introduction	83
Récapitulation de la crise sécessionniste	85
Épisode 1: L'administration Bush diffère la reconnaissance de la Macédoine	87
Épisode 2: Clinton reconnaît la Macédoine sous l'appellation ARYM	95
Épisode 3: L'administration Clinton fait marche arrière	98
Épisode 4: Les États-Unis étendent les relations diplomatiques à l'ARYM. . .	100
Épisode 5: Les États-Unis reconnaissent l'ARYM comme la République de Macédoine	101
Stabilité régionale ou politique ethnique ?	106
La thèse des intérêts commerciaux	108
Conclusion	110

CHAPITRE 5

Le Kosovo : une longue marche vers la reconnaissance américaine	111
Introduction	111
Le cas du Kosovo	112
La réponse américaine : non à la sécession, mais non à l'agression	114
Vers l'instabilité en RFY	119
L'usage de la force en dernier recours	122

Le Kosovo échoue au test de la stabilité	122
Le Kosovo, protectorat de l'ONU.	126
Instabilité à l'horizon	127
Les États-Unis reconnaissent la sécession unilatérale du Kosovo.	131
Trajectoire de collision avec la Russie.	134
Politique ethnique à Washington	135
Les Serbo-Américains	137
Conclusion	140
CHAPITRE 6	
L'indépendance de l'Érythrée et les intérêts régionaux américains	143
Introduction	143
Contexte historique	144
Washington soutient l'unité de l'Éthiopie : 1952-1991.	147
Les intérêts américains en Éthiopie décroissent, mais le soutien à l'unité demeure	147
Intervention américaine	149
Vers l'effondrement du gouvernement éthiopien : 1989-1991.	150
Le gouvernement central éthiopien se désintègre.	154
Les États-Unis soutiennent le droit de l'Érythrée à la sécession	155
Absence de consensus dans l'administration américaine.	158
Les États-Unis s'opposent à la sécession unilatérale	160
La période transitoire de 1991-1993	161
L'Érythrée et la thèse de la quête de stabilité	164
Thèses concurrentes	165
Conclusion	168
CHAPITRE 7	
Le Somaliland : un État indépendant non reconnu	169
Introduction	169
Contexte historique	170
L'émergence du MNS.	172
Le sentiment prosécessionniste grandit	173
La réaction américaine	173
En attendant la formation d'un gouvernement somalien	176

Le Somaliland sombre dans le chaos, 1992-1996.....	177
Les anciens au cœur du processus de résolution des conflits au Somaliland..	177
Un retour progressif à la stabilité	178
Stabilité des frontières du Somaliland	180
Constance de la politique américaine	181
Pourquoi les États-Unis refusent-ils de reconnaître le Somaliland?.....	182
L'aversion somalienne.....	182
La guerre contre le terrorisme.....	185
Dans la boîte noire de l'exécutif américain	187
La thèse de la politique ethnique	188
La thèse des intérêts commerciaux	188
Conclusion	190
CHAPITRE 8	
La non-reconnaissance de la Catalogne	191
Introduction	191
Tensions politiques entre Madrid et Barcelone	192
Le statut d'autonomie de la Catalogne.....	193
Vers une consultation citoyenne sur l'indépendance	194
Le référendum sur la sécession	197
La réponse des États-Unis	198
Les lobbys ethniques ont-ils joué un rôle?	202
Des intérêts commerciaux étaient-ils en jeu?	204
Conclusion	205
CHAPITRE 9	
Conclusion	207
Les thèses fondées sur les facteurs internes sont peu convaincantes	211
Apport théorique	212
Implications politiques	219
Index.....	221
Bibliographie	229

Avant-propos

Washington face aux conflits sécessionnistes est une édition revue, augmentée et traduite de *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts* publié aux Presses universitaires McGill-Queen's¹. Cet ouvrage fut accueilli favorablement par la communauté des experts anglophones des relations internationales et fut l'objet de nombreuses recensions publiées dans des revues scientifiques américaines et canadiennes anglaises². Cet accueil m'a convaincu qu'une version française de l'ouvrage pourrait profiter aux experts francophones, d'autant plus que de nombreux mouvements sécessionnistes traversent la francophonie, que ce soit au Canada (Québec), en Belgique (Flandre), en France (Corse), au Maroc (Sahara occidental), au Sénégal (Casamance), au Mali (Azawad) ou encore en Algérie (Kabylie). Cet ouvrage, je l'espère, leur permettra de mieux comprendre les intérêts et le comportement de la puissance américaine lorsqu'elle fait face à des conflits sécessionnistes et plus particulièrement à des déclarations d'indépendance.

Je remercie les Presses de l'Université Laval et plus particulièrement les éditeurs Denis Dion et Maximilien Nolet qui ont cru en la pertinence de publier une version française de l'ouvrage. Je remercie également les presses universitaires McGill-Queen's d'avoir consenti au droit de traduction. Je salue l'excellent travail de traduction de Hugo Hardy. Il a donné vie à cette version française tout en respectant scrupuleusement l'esprit de la version originale. Son travail rigoureux m'a donné confiance et j'ai de la chance qu'il ait accepté d'assurer cette traduction. Je tiens aussi à remercier la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC) pour l'obtention d'une

-
1. Jonathan Paquin, *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*.
 2. Voir entre autres Zachary Selden, « A stability-seeking power: U.S. foreign policy and secessionist conflicts », p. 360-362. Jason Rich, « Seek stability and you shall find: US policy and secessionist movements », p. 663-665. Alyssa Lyon, « A stability-seeking power: US foreign policy and secessionist conflicts », p. 232. Yitan Li, « US foreign policy and secessionist conflicts: A stability-seeking power », p. 468-470.

subvention de traduction sans laquelle cet ouvrage n'existerait pas. Jacob Fortier, mon assistant de recherche, a effectué un excellent travail en réunissant la documentation pertinente pour la mise à jour de l'ouvrage et je l'en remercie. L'Université Laval et le programme Fulbright Canada ont également contribué à la réalisation de ce livre. C'est au cours d'une année d'étude et de recherche aux États-Unis comme *Canada-Fulbright Research Chair* à l'Académie militaire de la Caroline du Sud à Charleston que j'ai pu dégager le temps nécessaire pour terminer la révision de cet ouvrage.

Enfin, je remercie ma femme Catherine et nos enfants Florence et Édouard qui enrichissent ma vie au quotidien. Cet ouvrage leur est dédié.

Jonathan Paquin

Octobre 2022

Charleston, Caroline du Sud

CHAPITRE 1

La politique étrangère américaine face aux conflits sécessionnistes

INTRODUCTION

Malgré leur déclin relatif, les États-Unis demeurent aujourd'hui la puissance prédominante du système international¹. Pour cette raison, la Maison-Blanche est régulièrement appelée à intervenir pour résoudre des conflits à l'étranger, notamment des conflits sécessionnistes. Ces derniers ont eu des répercussions considérables sur le cours de la politique étrangère américaine durant les dernières décennies, puisqu'ils ont provoqué d'importantes perturbations internationales. En voici quelques exemples. Les forces sécessionnistes qui ont enclenché la désintégration de la Yougoslavie ont contraint Washington à y intervenir à de nombreuses reprises tout au long des années 1990. Les ambitions sécessionnistes kurdes, qui furent stimulées par l'invasion américaine de l'Irak en 2003, posent encore aujourd'hui un problème de stabilité au Moyen-Orient. L'affrontement armé entre la Géorgie et deux de ses régions sécessionnistes, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, a déstabilisé le Caucase et empoisonné les relations déjà tendues entre la Russie qui soutenait les États sécessionnistes et les États-Unis, un allié de la Géorgie. Plus récemment, la sécession *de facto* des oblasts de Donetsk et de Lougansk a amputé l'Ukraine d'une partie de son territoire pour ensuite faciliter l'invasion russe du pays en 2022. Parallèlement, la multiplication des référendums sur la sécession au sein des démocraties libérales, que ce soit au Canada (Québec), au

1. Justin Massie et Jonathan Paquin, *America's Allies and the Decline of U.S. Hegemony*.

Royaume-Uni (Écosse) ou en Espagne (Catalogne), a créé de l'instabilité politique qui nous rappelle que les courants sécessionnistes exercent une pression constante sur les relations internationales.

Compte tenu de ces perturbations, les États ont généralement une aversion naturelle pour la sécession². On sait toutefois peu de choses sur la conduite de la puissance américaine à l'égard des conflits sécessionnistes. Les experts ont tendance à traiter le sécessionnisme comme une simple sous-catégorie des conflits intraétatiques et notamment des conflits ethniques³. Pourtant, la sécession comporte son propre ensemble de conséquences : elle permet à certains États de venir au monde et signe parfois l'acte de décès de certains autres.

Les hauts responsables américains laissent souvent entendre que les États-Unis prennent garde de ne pas favoriser les mouvements sécessionnistes à l'étranger, afin de mieux assurer la stabilité de l'ordre international. Pendant la guerre froide, la Maison-Blanche s'est systématiquement opposée à ces mouvements (Biafra, Érythrée, Kurdistan, Québec, Sud-Soudan). La politique de l'endiguement du communisme a fait du maintien du *statu quo* territorial un principe cardinal des États-Unis à l'égard des conflits sécessionnistes⁴.

À la fin de la guerre froide, Washington a choisi de maintenir ce parti pris antisécessionniste. Le secrétaire d'État Warren Christopher a fait valoir, lors de son audition de confirmation devant le Sénat en 1993, qu'étant donné que le monde comptait des milliers de minorités ethniques, mais moins de 200 États souverains, accorder le droit à l'autodétermination externe aux minorités conduirait à une agitation permanente du système international⁵. Joseph Nye, ancien secrétaire adjoint à la Défense, avançait un argument similaire lorsqu'il a affirmé que le précédent que les États-Unis « créeraient en sanctionnant un droit général à l'autodétermination pourrait avoir des conséquences désastreuses⁶ ». Il invitait Washington à faire preuve d'une extrême

2. James Ker-Lindsay, *The Foreign Policy of Counter Secession*, p. 24.

3. Bridget Coggins, *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century*. James Ker-Lindsay, *The Foreign Policy of Counter Secession*.

4. La reconnaissance du Bangladesh par l'administration Nixon en 1972, seul cas de reconnaissance d'un État sécessionniste non colonial par les États-Unis entre 1945 et 1990, est l'exception qui confirme la règle. Washington a reconnu le Bangladesh parce que l'Inde et l'Union soviétique avaient fait de sa sécession un fait accompli et, plus important, parce qu'il y voyait un moyen de lutter contre l'influence croissante de l'URSS dans la région. Voir Dan Haendel, *The Process of Priority Formulation: U.S. Foreign Policy in the Indo Pakistani War of 1971*.

5. David Callahan, *Unwinnable Wars: American Power and Ethnic Conflict*, p. 27.

6. Joseph S. Nye, *The Paradox of American Power*, p. 152.

prudence face aux demandes de sécession puisqu'elles pouvaient entraîner de graves violences. Cette position a été réitérée par le président Clinton, qui a déclaré, dans un discours sur le fédéralisme prononcé au Québec en 1999, que si chaque groupe ethnique devenait indépendant, « nous nous retrouverions avec quelque 800 pays et aurions vraiment beaucoup de mal à assurer le bon fonctionnement de l'économie et de la gouvernance internationale⁷ ».

L'histoire des États-Unis, et en particulier la douloureuse expérience de la guerre de Sécession, renforce probablement cette aversion du sécessionnisme et cette aspiration à la stabilité internationale. Ce passé n'entre peut-être pas directement en ligne de compte dans la réaction de la Maison-Blanche aux crises sécessionnistes de l'après-guerre froide, mais il joue certainement dans la perception américaine de ces conflits. Selon l'ancien ambassadeur américain au Canada James Blanchard, « la grande majorité des Américains, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, n'ont absolument aucune sympathie ni aucune patience pour l'idée de sécession. Ce trait est enraciné, à tort ou à raison, dans l'expérience de leur propre guerre de Sécession⁸. »

Ces déclarations et ces discours ne nous disent cependant pas grand-chose sur la façon dont les États-Unis réagissent concrètement aux crises sécessionnistes. Si les événements des dernières années ont montré l'importance du sécessionnisme comme enjeu de sécurité au XXI^e siècle, le phénomène est encore largement inexploré sous l'angle de la politique étrangère américaine, et d'importantes questions demeurent sans réponse. Quels sont, par exemple, les motifs et les intérêts qui ont guidé la politique de la Maison-Blanche face aux conflits indépendantistes de l'après-guerre froide ? Les États-Unis ont-ils tendance à s'impliquer dans la résolution de ces crises ? Washington soutient-il toujours par défaut les États centraux aux prises avec des groupes sécessionnistes ? Des considérations morales pourraient-elles pousser les États-Unis à soutenir des ambitions sécessionnistes ? Ces questions sont importantes, car en dépit de leur parti pris antisécessionniste, les États-Unis ont, dans les faits, reconnu l'indépendance de plusieurs États sécessionnistes au cours des 30 dernières années, ce qui représente un virage important par rapport à la période de la guerre froide.

7. Bill Clinton, « Address by William Jefferson Clinton », p. 30.

8. James Blanchard, *Behind the Embassy Door*, p. 67.

L'objectif du présent ouvrage est de comprendre ce qui a déterminé la réaction américaine aux conflits sécessionnistes depuis les années 1990. L'étude porte plus précisément sur la troublante variation de la réaction américaine aux tentatives de sécession. Washington semble en effet avoir réagi de manière contradictoire face à ces conflits, soutenant parfois l'État central, reconnaissant parfois l'indépendance de l'État sécessionniste. Pourquoi en est-il ainsi ? Pourquoi, par exemple, les États-Unis ont-ils reconnu la sécession de la Croatie, de l'Érythrée et du Kosovo, alors qu'ils sont restés catégoriquement opposés à l'indépendance de l'Abkhazie et du Somaliland ? Comment expliquer cette fluctuation ? Comment expliquer que les États-Unis dérogent parfois à leur préférence pour des frontières internationales stables ? Cette apparente incohérence s'explique-t-elle par la légitimité relative des divers cas de sécession, par le contexte régional dans lequel s'inscrivent ces mouvements sécessionnistes, par le lobbyisme des groupes ethniques mobilisés à Washington pour l'indépendance de leurs compatriotes ou contre l'éclatement de leur foyer national ? Ce problème de recherche soulève un défi théorique important dans le domaine de la politique étrangère américaine.

L'IMPORTANCE DE LA STABILITÉ

Les théories de politique étrangère liées aux conflits ethniques ne rendent que partiellement compte du problème qui fait l'objet de la présente étude. La thèse des facteurs systémiques et celle des pressions intérieures, qui prévalent toutes deux aujourd'hui, reposent sur des hypothèses qui ne parviennent à expliquer ni la logique ni les tendances du comportement des États-Unis à l'égard des conflits sécessionnistes⁹. L'objet de la présente étude est de remédier à ce problème en développant une thèse inspirée du réalisme défensif en relations internationales. Cette thèse postule que les États-Unis adoptent un comportement « positionnaliste défensif » et qu'ils accordent une grande importance à la stabilité régionale dans la gestion des conflits sécessionnistes. La recherche de la stabilité est, en effet, l'intérêt primordial des États-Unis, et c'est elle qui explique la variation de la réaction américaine à ces conflits.

Cette thèse de la quête de stabilité, qui sera détaillée au prochain chapitre, postule que les États-Unis soutiendront les États centraux

9. Pour plus d'information sur les théories et approches de la politique étrangère, voir Jean-Frédéric Morin et Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*.

confrontés à une crise sécessionniste tant et aussi longtemps que ceux-ci seront en mesure de garantir la stabilité de leurs frontières. Dans les cas où l'État central ne pourra ou ne voudra pas maintenir l'ordre régional et refusera de négocier avec les dirigeants sécessionnistes, les États-Unis changeront de politique et consentiront à reconnaître l'État sécessionniste, *si et seulement si* les sécessionnistes peuvent démontrer leur capacité à maintenir la stabilité de leur territoire. La quête américaine de stabilité dans les régions touchées par ce type de conflit permet d'expliquer les nombreux cas où Washington s'est écarté de sa politique antisécessionniste.

POURQUOI CETTE QUESTION ?

On pourrait se demander : en quoi est-ce important de comprendre la façon dont les États-Unis abordent les conflits sécessionnistes ? J'estime pour ma part qu'il est urgent de déterminer les facteurs qui conditionnent le calcul politique de la Maison-Blanche pour plusieurs raisons.

Premièrement, les mouvements sécessionnistes représentent un problème de sécurité persistant pour la puissance américaine et pour la communauté internationale. Dans une étude publiée par la Carnegie Corporation, David Callahan a déclaré que « les conflits ethniques et la quête d'autodétermination compteront probablement parmi les facteurs les plus déterminants de la politique internationale des prochaines décennies¹⁰ ». Je suis d'accord avec cette affirmation, et j'ajouterais que le sécessionnisme est d'autant plus important qu'il met en cause l'intégrité territoriale des États souverains, qui sont les principaux acteurs des relations internationales. Ainsi, comprendre le positionnement américain, c'est se donner les moyens de prédire la réponse de Washington à ce problème de sécurité persistant au XXI^e siècle.

Deuxièmement, comme les États-Unis sont la principale puissance dans le système international, leurs décisions jouent pour beaucoup dans le succès ou l'échec des États sécessionnistes. Il existe en effet un lien direct entre la puissance relative d'un État et l'effectivité de sa reconnaissance diplomatique. La reconnaissance par la puissance américaine a une influence plus grande sur le processus de sécession que celle que peut offrir n'importe quel autre État. La raison en est simple : par la taille de leur puissance (militaire, économique,

10. David Callahan, *The Enduring Challenge: Self-Determination and Ethnic Conflict in the 21st Century*.

diplomatique), les États-Unis disposent du plus grand levier politique pour faire de la sécession un fait accompli. La reconnaissance d'un État sécessionniste par les États-Unis peut accroître considérablement la crédibilité et la légitimité de l'entreprise, quels que soient la valeur et le bien-fondé de la cause¹¹. Comme l'indiquait le secrétaire d'État John Foster Dulles en 1957 : « La reconnaissance diplomatique confère au régime reconnu des droits et des privilèges importants et, dans le monde d'aujourd'hui, la reconnaissance par les États-Unis confère au bénéficiaire un prestige accru à l'interne comme à l'étranger¹². » Cela explique, par exemple, que le Biafra n'a pas réussi à faire sécession, contrairement au Kosovo. Le Biafra a été reconnu par certains États, mais pas par les États-Unis ni par aucune autre grande puissance, et n'a par conséquent pas pu maintenir son indépendance. Le Kosovo a, en revanche, été reconnu par les États-Unis et ses alliés (notamment le Royaume-Uni et la France), malgré l'opposition de la Serbie, de la Russie et de la Chine, et cette reconnaissance diplomatique a fait de l'indépendance du Kosovo un fait accompli. Comme le souligne Horowitz : « La capacité d'un mouvement sécessionniste à atteindre ses objectifs [...] est déterminée en grande partie par la politique internationale, c'est-à-dire par l'équilibre des intérêts et des forces au-delà des frontières de l'État¹³. »

Sans reconnaissance des grandes puissances, et en particulier des États-Unis, les États sécessionnistes ne peuvent fonctionner normalement dans le système interétatique, et leur indépendance n'a pratiquement aucune valeur sur la scène internationale. Comme le souligne Bridget Coggins, « les États naissants sont soit élevés au rang de pays souverains soit exclus du concert des nations par les puissances existantes en fonction de leurs propres intérêts¹⁴ ». Les États non reconnus par les grandes puissances ne peuvent se faire admettre au sein des Nations Unies, puisque des membres permanents du Conseil de sécurité

11. Les données montrent que depuis 1945, les États-Unis sont intervenus plus souvent que n'importe quelle autre grande puissance dans les conflits intraétatiques. Selon Patrick Regan, les États-Unis représentent 46 % des 76 cas d'interventions de grandes puissances répertoriés entre 1945 et 1994, contre 21 % pour l'Union soviétique (ou la Russie, après 1991), 13 % pour la France, 12 % pour le Royaume-Uni et 8 % pour la Chine. L'analyse de Regan montre clairement que les États-Unis représentent le principal intervenant dans les conflits intérieurs et qu'ils ont le plus grand impact. Voir Patrick M. Regan, « Conditions of successful third-party intervention in intrastate conflicts », p. 345.

12. Cité dans James Ker-Lindsay, *The Foreign policy of Counter Secession*, p. 110.

13. Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, p. 230.

14. Bridget Coggins, *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century: The Dynamics of Recognition*, p. 10.

pourraient y mettre leur veto. En outre, les États sécessionnistes non reconnus par Washington et les principales capitales européennes peuvent difficilement obtenir l'aide financière du Fonds monétaire international ou de la Banque mondiale. En effet, l'admission au sein de ces organisations est basée sur les votes pondérés de ses membres, lesquels avantagent les États-Unis et leurs principaux alliés (Royaume-Uni, France, Allemagne et Japon)¹⁵. L'ancienne République yougoslave de Macédoine a fait face à ce problème de 1991 à 1994 alors que la République turque de Chypre du Nord et le Somaliland sont toujours aux prises avec ce problème. Parallèlement, l'Érythrée, le Timor oriental et le Kosovo ont tous été reconnus par Washington et ont joint ces institutions financières peu de temps après leur indépendance.

Il est donc crucial pour les chercheurs et les décideurs politiques de comprendre le positionnement américain face au sécessionnisme.

TERMINOLOGIE

Cette étude porte sur la décision américaine d'accorder ou non la reconnaissance diplomatique aux États sécessionnistes, et non sur la décision de soutenir plus généralement ou non les mouvements sécessionnistes. Il existe une différence majeure entre le fait de reconnaître un État et celui de soutenir un mouvement par des moyens matériels ou politiques. Soutenir les ambitions d'un groupe sécessionniste peut se faire de différentes manières, comme offrir l'asile, apporter une aide humanitaire, débloquent des fonds, défendre le droit à l'autodétermination ou intervenir militairement¹⁶. La reconnaissance officielle représente toutefois le plus haut degré de soutien politico-diplomatique, et ses implications sont profondes. Elle mène à l'admission ou à l'exclusion de nouvelles entités dans le concert des nations.

Il est courant d'affirmer que le soutien matériel est crucial pour un État sécessionniste, alors que le soutien politique est sans grande conséquence. David Carment soutient, par exemple, que « se montrer solidaire d'un groupe ethnique engage à peu de choses – c'est une forme

15. James Ker-Lindsay, *The Foreign policy of Counter Secession*, p. 150.

16. Alexis Heraclides propose deux échelles de soutien international aux mouvements sécessionnistes, l'une matérielle et l'autre politico-diplomatique. L'échelle matérielle comprend l'aide humanitaire, la participation civile et l'intervention militaire à grande échelle. L'échelle politico-diplomatique renvoie à des notions comme l'appel à un règlement négocié, la défense du droit à l'autodétermination et la reconnaissance de l'État sécessionniste, qui est le dernier échelon. Voir Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, p. 48-49.

de diplomatie «au rabais» pour les décideurs». Il ajoute que les États peuvent se contenter «d'exercer des pressions politiques ou diplomatiques, surtout s'ils ne veulent pas ou ne peuvent pas fournir de ressources¹⁷». Je conviens avec Carment qu'exprimer sa solidarité peut être bon marché. Au bout du compte, cependant, le soutien politique fait et défait les États internationalement reconnus, et non le soutien matériel. Je considère, avec Alexis Heraclides, qu'«en définitive, c'est le cumul des reconnaissances qui transforme une entité sécessionniste (un État unilatéralement déclaré contrevenant au strict principe d'autodétermination) en État souverain¹⁸».

Pour cette raison, ce ne sont pas tous les mouvements exprimant des ambitions sécessionnistes qui seront traités ici, mais seulement ceux dans lesquels un État sécessionniste a tenté de se séparer officiellement de son État central. Plus précisément, cette étude vise à mettre en lumière la façon dont la puissance américaine utilise son pouvoir d'accorder ou de refuser la reconnaissance diplomatique pour maximiser son influence politique et ainsi favoriser ses intérêts nationaux.

Une certaine confusion règne sur le sens des termes utilisés pour décrire le processus conduisant les États à accéder à l'indépendance. Certains auteurs emploient indifféremment les mots *séparation* et *sécession*, tandis que d'autres donnent un sens particulier à chacun de ces concepts. Heraclides fait entre ces termes une distinction claire qui est importante dans le contexte de la présente étude. Pour lui, le séparatisme est un mouvement où l'on cherche à accroître son autonomie politique au sein d'un État (par exemple en obtenant le statut d'État fédéré), tandis que le sécessionnisme est une entreprise plus radicale où l'on cherche à s'affranchir complètement de l'autorité d'un État¹⁹. Je crois qu'une telle distinction est importante pour éviter toute confusion. Le présent ouvrage traite spécifiquement de la question de la sécession, que je définis comme le fait, pour une unité politique, de se retirer d'un État souverain pour se constituer en une nouvelle entité indépendante et souveraine.

Le concept de quête de stabilité, qui est au centre de ce livre, doit également être clarifié. Je définis la stabilité comme un état de paix entre

17. David Carment, «The ethnic dimension in world politics: Theory, policy and early warning», p. 563.

18. Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, p. 49.

19. Alexis Heraclides, «Secession, self-determination and nonintervention: In quest of a normative symbiosis», p. 400.

États souverains dans une région donnée. La stabilité suppose le respect des frontières internationales (ce qui comprend l'absence de réfugiés traversant les frontières) et la non-intervention dans les affaires intérieures des États. Je soutiens que, pris ensemble, ces éléments constituent le principal intérêt des États-Unis dans les conflits sécessionnistes.

MÉTHODOLOGIE

L'ouvrage se concentre sur sept cas de crises sécessionnistes : la Catalogne, la Croatie, l'Érythrée, le Kosovo, la Macédoine, la Slovénie et le Somaliland. Cette sélection permet d'étudier les variations de la réaction américaine en comparant les cas de reconnaissance, de reconnaissance à retardement et de non-reconnaissance par les États-Unis. Elle permet de limiter le biais de sélection et de renforcer la validité externe (la « généralisabilité ») de l'étude. Ces cas appartiennent en outre à trois environnements régionaux distincts : les Balkans, la Corne de l'Afrique et l'Europe occidentale. Cela permet non seulement de mesurer les variations entre cas provenant d'un même contexte régional, mais aussi d'évaluer les variations interrégionales.

Pour éprouver la robustesse de la thèse de la stabilité, qui sera, je le rappelle, détaillée dans le prochain chapitre, cette étude combine les méthodes de la comparaison structurée et ciblée (*structured, focused comparison*) et de l'identification des mécanismes causaux (*process tracing*). Cette combinaison nous permet de nous concentrer sur les faits pertinents et de les traiter de façon systématique afin de tester la thèse de la stabilité et d'établir les relations appropriées entre la thèse et les résultats observables.

L'ouvrage examine également deux thèses concurrentes axées sur des facteurs intérieurs – la politique ethnique et les intérêts commerciaux – pour les comparer à la thèse de la stabilité. On pourra ainsi évaluer si la thèse proposée fournit une meilleure explication et donne lieu à de meilleures prédictions que les thèses les plus crédibles liées à la politique intérieure américaine. Cette comparaison devrait, en outre, contribuer au débat sur les principales sources de la politique étrangère des États-Unis.

Collecte des données

Les données recueillies pour cet ouvrage proviennent de diverses sources. J'ai demandé et obtenu, en vertu de la loi sur la liberté

d'information (le *Freedom of Information Act*), la déclassification d'analyses et de télégrammes du Département d'État et d'ambassades américaines concernant la plupart des cas sélectionnés. Ces documents sont très pertinents pour la détermination des mécanismes causaux; ils permettent de recréer en partie les débats et les discussions ayant mené à la reconnaissance ou à la non-reconnaissance des cas étudiés. Ensuite, j'ai mené plusieurs entrevues avec d'anciens responsables du Conseil de sécurité nationale et du Département d'État qui ont travaillé sur ces conflits sécessionnistes sous l'administration de George H. W. Bush, de Bill Clinton, de George W. Bush, de Barack Obama et de Donald Trump. Enfin, je me suis appuyé sur les monographies d'anciens responsables américains qui ont participé à la formulation de la réponse américaine aux cas sélectionnés ainsi que sur une littérature secondaire abondante.

STRUCTURE DE L'OUVRAGE

Le chapitre 2 présente les différentes théories de relations internationales et de politique étrangère qui traitent de l'intervention étrangère dans les conflits ethniques et sécessionnistes. Il montre qu'aucune des thèses existantes, qu'elles soient axées sur des facteurs internes ou externes, n'explique de manière satisfaisante notre problème de recherche. Il propose ensuite une nouvelle théorie de politique étrangère américaine. Il présente la thèse de la quête de stabilité en exposant ses postulats et sa logique et établit un rapport clair entre les intérêts américains et le concept de stabilité.

Les chapitres 3 à 8 sont empiriques. Ils proposent une analyse de la façon dont les États-Unis ont réagi aux crises sécessionnistes depuis la chute de l'Union soviétique et évaluent la thèse de la stabilité par rapport aux thèses concurrentes. Le chapitre 3 porte sur les crises sécessionnistes survenues en Croatie et en Slovénie en 1991-1992. Il présente les raisons pour lesquelles les États-Unis ont d'abord refusé de reconnaître l'indépendance de ces républiques yougoslaves avant d'opérer un virage neuf mois plus tard. Le chapitre 4 traite du cas complexe de la Macédoine, qui s'est déroulé de 1991 à 2004. Il revient sur le début de la crise et explique pourquoi il a fallu 13 ans à Washington pour mener à bien le processus de reconnaissance diplomatique. Le chapitre 5 complète l'étude de la région des Balkans avec le cas du Kosovo. Il décrit le déroulement de la crise et analyse les facteurs qui ont conduit la Maison-Blanche à refuser la reconnaissance

du Kosovo de 1991 à 2007, puis à revenir sur sa décision en 2008. Les cas de la Macédoine et du Kosovo sont des exemples intéressants de reconnaissance à retardement. Les chapitres 6 et 7 portent sur la variation de la position américaine à l'égard de deux cas de sécession africains : l'Érythrée et le Somaliland. Le chapitre 6, qui analyse l'insurrection sécessionniste érythréenne, met en lumière les raisons pour lesquelles les États-Unis ont reconnu l'Érythrée en 1993 après avoir soutenu l'Éthiopie (l'État central) pendant plus de 40 ans. Le chapitre 7, consacré au Somaliland, explique pourquoi le gouvernement américain a refusé de soutenir et de reconnaître cet État indépendant *de facto* alors que les Somalilandais remplissaient la plupart des critères américains de stabilité. Le chapitre 8 nous transporte en Europe occidentale et traite de la tentative de sécession de la Catalogne en 2017 et de la réponse de l'administration Trump. Ce chapitre est plus court que les précédents en raison du fait que l'Espagne a pour ainsi dire « tué dans l'œuf » cette tentative de sécession et que le référendum catalan n'a causé ni la désintégration de l'Espagne ni des niveaux d'instabilité et de violence comparables aux cas précédemment étudiés.

Le chapitre 9, enfin, présente les résultats théoriques et empiriques de ces analyses et évalue la performance de la thèse de la stabilité par rapport aux thèses concurrentes. Les apports théoriques plus larges de l'étude y sont également présentés. J'y aborde pour finir les implications de ces résultats pour les États qui sont actuellement aux prises avec des mouvements sécessionnistes.

LES ÉTATS-UNIS ET LE SÉCESSIONNISME AU XXI^e SIÈCLE

Le principal objectif du présent ouvrage est de jeter les bases de recherches futures dans ce domaine. Malgré leur déclin relatif, les États-Unis se trouvent toujours au sommet du système international et demeurent engagés dans les différentes régions du monde, à divers degrés, dans le but de satisfaire leurs intérêts²⁰. Il est donc très probable que la puissance américaine fera face à de nombreuses autres crises sécessionnistes. Dans un monde globalisé où des communautés politiques tendent à recourir à l'identité et aux différences culturelles comme base de revendication, le nationalisme minoritaire et les revendications sécessionnistes demeureront des préoccupations de sécurité

20. Justin Massie et Jonathan Paquin (dir.), *America's Allies and the Decline of US Hegemony*.

pour Washington. Il existe quelque 5 000 groupes ethnolinguistiques dans le monde, dont environ 300 sont politiquement mobilisés pour défendre leurs intérêts²¹. Nous pouvons en déduire que le sécessionnisme continuera d'être une grande source de perturbations internationales pour les États-Unis, même si seule une petite fraction de ces groupes recherche l'indépendance.

Je ne prétends pas que le sécessionnisme soit la principale préoccupation de sécurité de Washington. Les enjeux liés au terrorisme, aux changements climatiques, aux cyberattaques et à la prolifération des armes nucléaires, par exemple, occupent certainement un rang plus élevé sur l'échelle de la sécurité nationale des États-Unis. Les conflits sécessionnistes ont toutefois le potentiel de bousculer les ordres régionaux, en provoquant des fluctuations dans la répartition de la puissance des États, et de perturber la stabilité internationale en sapant l'intégrité territoriale des alliés américains. C'est dans cette mesure que le sécessionnisme constitue une préoccupation de sécurité importante pour les États-Unis au XXI^e siècle.

21. Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Pour une liste des groupes ethniques, voir le projet Minorities at Risk : cidcm.umd.edu/research/mar (consulté en octobre 2022).

CHAPITRE 2

La thèse de la quête de stabilité

INTRODUCTION

Malgré le nombre de conflits intraétatiques dans lesquels les États-Unis sont intervenus depuis la fin de la guerre froide, la littérature sur la politique étrangère américaine à l'égard des conflits ethniques, et plus particulièrement des mouvements sécessionnistes, est peu abondante. Plusieurs ouvrages et articles ont été publiés sur la façon dont Washington et la communauté internationale ont répondu à des crises intraétatiques particulières, mais peu de travaux ont porté sur la réaction des États-Unis aux conflits sécessionnistes en tant qu'objet d'étude. Ceux qui ont consacré des ouvrages à la question se sont souvent plus intéressés à l'aspect normatif du débat qu'à l'aspect théorique et empirique.

David Callahan, par exemple, cherche à formuler des propositions sur la façon dont les États-Unis devraient réagir aux conflits ethniques au sens large¹. En se basant sur des cas de réussite et d'échec des efforts de prévention et d'intervention des États-Unis dans les conflits ethniques, Callahan formule des propositions normatives afin que de futurs conflits ethniques soient évités et établit les circonstances dans lesquelles les États-Unis devraient intervenir s'ils se produisent. Son analyse englobe plusieurs crises ethniques et apporte une contribution importante au débat sur la politique américaine concernant les revendications sécessionnistes, mais elle n'a pas vocation à expliquer la variation des décisions de Washington en matière d'intervention. Callahan ne développe pas non plus de théorie qui pourrait être systématiquement appliquée aux cas empiriques pour expliquer cette variation.

1. David Callahan, *Unwinnable Wars: American Power and Ethnic Conflicts*.

La même critique peut être adressée à Morton Halperin, David Scheffer et Patricia Small, qui ont consacré un livre à la façon dont les États-Unis et la communauté internationale devraient réagir aux cas d'autodétermination séparatiste dans ce qu'ils appellent le Nouvel Ordre mondial². Motivée par des considérations normatives, leur analyse est empiriquement solide, mais n'inclut aucun cadre théorique qui pourrait expliquer les schèmes de comportement en matière de politique étrangère. Halperin, Scheffer et Small s'intéressent davantage à *ce qui devrait être qu'à ce qui est*.

Un autre auteur à avoir porté son attention sur la politique étrangère américaine à l'égard des conflits ethniques est Henry Bienen³. Si Bienen soulève plusieurs questions intéressantes sur les conditions auxquelles Washington devrait intervenir, son analyse, strictement normative, est motivée par le désir de formuler des réponses au nationalisme ethnique qui conviennent aux capacités et aux intérêts des États-Unis, et non par celui de comprendre un problème de recherche défini.

Evelyn Farkas adopte une approche différente. Elle compare trois cas de conflits intraétatiques des années 1990 (Irak, Éthiopie, Bosnie) pour tenter d'expliquer la politique américaine en matière de partition d'État⁴. Bien qu'intéressant et exhaustif, son travail ne permet pas de développer un modèle théorique cohérent qui expliquerait et prédirait le comportement des États-Unis face aux crises sécessionnistes. Farkas met en évidence certains facteurs qui influencent les décideurs, mais ne les incorpore pas dans une théorie de politique étrangère.

Steven David soutient que les guerres civiles ont remplacé les conflits internationaux en tant que première menace pour les intérêts vitaux des États-Unis. Selon lui, certains États stratégiquement importants pour Washington, comme le Pakistan et la Chine, risquent de sombrer dans une guerre civile, ce qui nuirait considérablement aux intérêts vitaux américains⁵. David soutient que les guerres civiles représentent la plus grande menace pour les États-Unis au XXI^e siècle parce qu'elles sont impossibles à prévenir et que, même si elles ne visent pas directement les États-Unis, leurs conséquences peuvent être catastrophiques pour le pays (utilisation d'armes de destruction massive, faillite

2. Morton H. Halperin, David J. Scheffer et Patricia L. Small, *Self-Determination in the New World Order*.

3. Henry Bienen, « Ethnic nationalisms and implications for U.S. foreign policy ».

4. Evelyn Farkas, *Fractured States and U.S. Foreign Policy: Iraq, Ethiopia, and Bosnia in the 1990s*.

5. Steven R. David, *Catastrophic Consequences: Civil Wars and American Interests*.

du système capitaliste mondial, etc.). Son travail est bien documenté et se concentre sur un domaine de recherche de plus en plus important pour la sécurité nationale des États-Unis. David fonde sa recherche sur un postulat théorique intéressant : il soutient que « dans le monde de l'après-guerre froide, la sécurité et le bien-être économique des États-Unis dépendent du maintien de l'ordre dans certains États clés⁶ ». Cette thèse, cependant, n'est pas fondée sur la littérature et ne développe pas le mécanisme théorique qui lie la politique étrangère américaine et la question de l'ordre.

On voit ainsi que les études sur la politique étrangère américaine à l'égard des conflits ethniques et intraétatiques n'ont pas produit de modèle théorique permettant d'expliquer la réaction politique américaine à ces conflits, et notamment sa variation dans le temps. Qui plus est, ces études ont négligé la question précise du sécessionnisme, et aucune d'entre elles n'a abordé notre problème de recherche.

Outre la littérature relative à la politique étrangère américaine, la littérature en relations internationales a tenté de cerner les facteurs qui pèsent dans l'intervention d'un État dans un conflit ethnique ou sécessionniste hors de ses frontières⁷. Les spécialistes divisent souvent ces facteurs en deux catégories : les facteurs systémiques et les facteurs intérieurs⁸. La première catégorie suppose que l'environnement international est le principal déterminant de l'intervention des États tiers. La deuxième catégorie postule que la politique intérieure de l'État tiers explique mieux les cas d'intervention et que les groupes nationaux au sein de cet État ont la plus grande incidence sur la prise de décision en matière de politique étrangère. Il s'agit maintenant de déterminer si cette littérature peut expliquer le problème qui nous occupe.

SÉCURITÉ ET PUISSANCE

Les néoréalistes soutiennent que la sécurité et la puissance sont les déterminants fondamentaux des relations interétatiques et que les États suivent la même logique lorsqu'ils décident d'intervenir ou non dans un conflit intraétatique. Les débats entre néoréalistes ont fait

6. *Ibid.*, p. 12.

7. Bridget Coggins, *Power Politics and State Formation in the 20th Century: The Dynamics of Recognition*. James Ker-Lindsay, *The Foreign Policy of Counter Secession: Preventing the Recognition of Contested States*.

8. Jonathan Paquin et Stephen Saideman, « Foreign intervention in ethnic conflicts ».

émerger deux versions concurrentes de cette école de pensée : le *réalisme offensif* et le *réalisme défensif*⁹. Selon les réalistes offensifs, la sécurité ne peut jamais être entièrement assurée, car un État ne peut connaître les réelles intentions de ses adversaires. C'est pourquoi les États cherchent constamment à accroître leur puissance : ils tentent de garantir leur sécurité en se faisant concurrence de manière agressive¹⁰. Les réalistes défensifs soulignent pour leur part que l'anarchie internationale est une menace à la sécurité, ce qui conduit plutôt les États à rechercher l'équilibre des puissances : ils cherchent à affaiblir les États hégémoniques menaçants afin de prévenir les situations d'instabilité et d'éviter d'être en position de vulnérabilité¹¹.

Stephen Saideman est l'un des rares chercheurs à avoir étendu la théorie réaliste défensive à la sécession. En appliquant aux conflits sécessionnistes la théorie de l'équilibre des menaces de Stephen Walt, il a tenté de déterminer si des considérations de sécurité poussaient les États à soutenir des mouvements sécessionnistes à l'étranger afin d'affaiblir leurs adversaires. Pour ce faire, il a voulu établir si les groupes sécessionnistes évoluant au sein d'États puissants et menaçants recevaient plus de soutien ou au contraire moins de soutien que ceux des États faibles :

Puisque la recherche de l'équilibre est, pour les réalistes, « le modèle central » dans les relations internationales, nous devrions nous attendre à ce que les États aient tendance à soutenir les États plus faibles et à prêter main-forte aux mouvements séparatistes au sein des États plus forts et plus menaçants¹².

En analysant trois crises sécessionnistes (Congo, Nigeria, Yougoslavie) dans lesquelles il a compilé un total de 43 interventions d'États tiers, Saideman démontre que cette thèse est faiblement étayée par les données empiriques. Son étude montre que la thèse de l'équilibre des menaces ne permet de prédire que 15 des 43 cas d'interventions. La logique de l'équilibre des menaces n'est donc pas le moteur principal de l'intervention des États dans les conflits sécessionnistes. Cette thèse

9. Stephen M. Walt, « The enduring relevance of the realist tradition » ; Fareed Zakaria, « Realism and domestic politics ».

10. Pour en savoir plus sur le réalisme offensif, voir John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 3. Voir aussi Eric J. Labs, « Beyond victory ».

11. Voir Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, p. 263 ; Michael Mastanduno, « Do relative gains matter ? » ; Stephen Van Evera, *Causes of War*.

12. Stephen M. Saideman, *The Ties That Divide: Ethnic Politics, Foreign Policy & International Conflict*, p. 9.

conduit par ailleurs à des constats imprévisibles, car elle est incapable de prédire le comportement des États qui ne sont tout à fait menacés ni par des États centraux ni par des mouvements sécessionnistes¹³.

Alexis Heraclides montre lui aussi que les préoccupations de sécurité ne parviennent pas à expliquer l'intervention des États tiers. Son analyse indique que pendant la guerre froide, les superpuissances n'ont pas cherché à équilibrer leur puissance en soutenant les conflits sécessionnistes chez leur adversaire¹⁴. Au contraire, les États-Unis et l'Union soviétique ont tenté d'éviter d'adopter une politique antagoniste en cette matière. J'ajouterai qu'en plus d'être empiriquement faible, l'équilibre des menaces n'est pas une thèse crédible pour expliquer le comportement des États-Unis à l'égard des mouvements sécessionnistes. Washington a-t-il reconnu la Tchétchénie, le Tibet ou Taïwan pour miner les forces de la Russie ou de la Chine ? La réponse est non. Bien qu'ils aient soulevé la question de la violation des droits de la personne en Tchétchénie tout au long des années 1990, les États-Unis ont déclaré que la question sécessionniste tchétchène était une affaire interne russe. Ils ont par ailleurs refusé d'adopter une politique étrangère distincte pour la Chine et pour Taïwan, et n'ont jamais remis en cause la souveraineté de la Chine sur le Tibet. On peut supposer que le soutien américain aux mouvements sécessionnistes à l'intérieur des frontières des grandes puissances, loin de renforcer la sécurité des États-Unis, risquerait d'entraîner des représailles. Pour toutes les raisons mentionnées plus haut, la théorie réaliste défensive, axée sur la sécurité, est une proposition faible contredite par les données empiriques.

Le réalisme offensif conduit à une thèse différente. En portant son attention sur la maximisation de la puissance plutôt que sur le renforcement de la sécurité, il suppose que des États forts, comme les États-Unis, sont tentés de soutenir des groupes sécessionnistes dans des États plus faibles afin d'accroître leur influence sur certaines régions stratégiques. Cette thèse avance que les États faibles ne peuvent pas riposter efficacement contre des États puissants qui interviennent dans leurs affaires internes et que le coût du soutien aux sécessionnistes est donc sans conséquence pour les grandes puissances. Cette thèse

13. *Ibid.*, p. 61. Parmi les 43 cas d'intervention auxquels la thèse de l'équilibre des menaces a été appliquée par Saideman, 19 ont été classés comme observations indéterminées. *Ibid.*, p. 62, 95 et 145.

14. Heraclides concentre son analyse sur les cas du Katanga, du Biafra, du Sud-Soudan, du Bangladesh, du Kurdistan irakien, de l'Érythrée et de la région moro des Philippines. Voir Alexis Heraclides, « Secessionist minorities and external involvement », p. 375.

concorde avec l'affirmation de Mearsheimer selon laquelle « les grandes puissances sont rarement satisfaites de la répartition de la puissance » et qu'« elles sont constamment incitées à la modifier en leur faveur [...] quand elles estiment pouvoir le faire à coût raisonnable¹⁵ ». Les recherches démontrent cependant que les groupes sécessionnistes évoluant dans des États faibles n'obtiennent pas un plus grand soutien des États forts que des autres États¹⁶. En d'autres termes, la puissance relative des États tiers n'a pas d'incidence sur le niveau de soutien accordé aux mouvements sécessionnistes.

Pour ce qui est du cas particulier des États-Unis, on pourrait faire valoir que le soutien américain aux groupes sécessionnistes au sein d'États faibles ne peut se faire à un « prix raisonnable », car il risquerait de produire de l'instabilité : tensions ethniques, guerre civile, diffusion sécessionniste. D'ailleurs, les États-Unis se sont opposés aux efforts sécessionnistes dans les États forts comme dans les États faibles, principalement pour des raisons de stabilité. La théorie réaliste offensive, axée sur la maximisation de la puissance, n'offre donc pas une explication convaincante du comportement des États-Unis à l'égard du sécessionnisme.

RÉGIMES ET NORMES

Les institutionnalistes libéraux soutiennent que la stabilité du système international est fondamentale pour la coopération entre États et pour la prospérité économique, et que pour cette raison les États adhèrent à un régime normatif antisécessionniste, formé des déclarations et des traités de l'ONU sur l'autodétermination, afin de préserver le *statu quo* territorial. Ce régime, souligne Mark Zacher, repose sur le principe de l'intégrité territoriale, qui a été fortement soutenu par les Nations Unies, la Ligue des États arabes et l'Organisation des États américains au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, et plus tard par l'Organisation de l'unité africaine¹⁷.

15. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 2.

16. Stephen M. Saideman, « Discrimination in international relations : Analyzing external support for ethnic groups ».

17. Ces normes ont été réitérées par l'*Acte final* de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe tenue à Helsinki en 1975 et par la *Charte de Paris* en 1990. Mark W. Zacher, « The territorial integrity norm: International boundaries and the use of force », p. 221-222.

L'objectif du régime antisécessionniste est de limiter les circonstances dans lesquelles les nations peuvent accéder à l'indépendance. Il a été créé autour de trois grands principes non mutuellement exclusifs qui forment une sorte de code de conduite international. Premièrement, seuls les peuples sous domination coloniale peuvent déclarer leur indépendance en revendiquant l'autodétermination. Deuxièmement, les États doivent se conformer à la norme de reconnaissance diplomatique : seules les entités évoluant sous des règles coloniales peuvent exercer leur autodétermination externe et ainsi être reconnues comme États souverains. Troisièmement, le principe de non-intervention interdit aux États d'intervenir dans les affaires internes des autres États¹⁸. Un État tiers qui reconnaîtrait une entité sécessionniste non considérée comme une unité autodéterminée s'immiscerait dans les affaires internes d'un autre État. Selon les institutionnalistes libéraux, les États se conforment à ces normes parce que celles-ci renforcent la structure du système international, qui assure des gains mutuels et absolus pour les États souverains.

Les institutionnalistes libéraux soutiennent que ce régime international constitue une barrière solide contre la sécession. Ils ont cependant exagéré l'incidence de ce régime sur la politique étrangère des États. Ceux-ci ont en effet souvent dérogé à ce régime en soutenant des mouvements sécessionnistes. Le soutien belge au Katanga et le soutien français au Biafra dans les années 1960, comme le soutien russe à la Transnistrie au début des années 1990, sont de bons contre-exemples. Certains États ont même accordé leur reconnaissance unilatérale à des États sécessionnistes, une violation pure et simple du régime. La reconnaissance du Biafra par le Gabon, la Côte d'Ivoire, la Tanzanie et la Zambie dans les années 1960, la reconnaissance indienne du Bangladesh en 1971, la reconnaissance de la République turque de Chypre du Nord par la Turquie au début des années 1980, la reconnaissance unilatérale allemande de la Croatie et de la Slovénie en 1991, la reconnaissance américaine du Kosovo en 2008 et la reconnaissance russe de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud la même année sont des cas intéressants de dérogation au régime.

Il est vrai que, pendant la guerre froide, l'attitude des États-Unis à l'égard des efforts sécessionnistes s'est conformée au régime normatif antisécessionniste. Les mesures contenues dans la *Charte des Nations*

18. Voir Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*. Voir aussi Richard Little, *Intervention: External Involvement in Civil Wars*, p. 15-32.

Unies concernant l'autodétermination reflétaient même en grande partie les intérêts américains. Les États-Unis ont condamné à plusieurs reprises le sécessionnisme comme hautement perturbateur et étaient fermement attachés à l'intégrité territoriale des États afin de maintenir la stabilité du système bipolaire¹⁹. Les faits indiquent cependant que la fin de l'ère bipolaire causée par l'effondrement de l'URSS a fortement réduit l'incidence des normes antisécessionnistes sur la politique étrangère américaine, puisque Washington s'est écarté à plusieurs occasions de ce régime. La reconnaissance américaine de la Croatie, du Timor oriental, de l'Érythrée et du Kosovo montre bien l'échec de la thèse institutionnaliste libérale. Ainsi, le régime antisécessionniste ne peut pas expliquer les contradictions de la réaction américaine vis-à-vis des mouvements sécessionnistes depuis le début des années 1990.

LIENS CIVILISATIONNELS

Dans un article publié dans *Foreign Affairs*, Samuel P. Huntington soutient que les liens culturels entre entités politiques – qu'il appelle civilisations – remplaceront les confrontations idéologiques et la politique de puissance comme principale source de conflits nationaux et internationaux dans l'après-guerre froide. Huntington affirme que les guerres se produiront désormais principalement sur les lignes de faille culturelles divisant les civilisations du monde. Selon lui, « un groupe ou un État appartenant à une civilisation donnée qui s'engage dans une guerre avec le peuple d'une autre civilisation essaie naturellement de rallier le soutien d'autres membres de sa propre civilisation²⁰ ». En d'autres termes, deux entités politiques partageant des racines religieuses et une évolution politico-économique communes se soutiennent et se défendent l'une l'autre. Pour démontrer la justesse de sa théorie, Huntington donne plusieurs exemples où les différences culturelles sont une grande incitation aux conflits interétatiques et intraétatiques. Il prétend en outre que la réaction des États tiers aux querelles sécessionnistes est déterminée par les liens culturels : dans un conflit sécessionniste, un État étranger soutiendra la partie avec laquelle il partage une parenté civilisationnelle. L'Allemagne, la Communauté européenne et les États-Unis auraient d'après lui reconnu l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie parce que ces deux républiques catholiques

19. Seule exception : la reconnaissance américaine du Bangladesh en 1972.

20. Samuel P. Huntington, « The clash of civilizations ? », p. 35.

appartenaient à la civilisation occidentale, alors que les autres républiques yougoslaves se rattachaient plutôt à l'alliance culturelle orthodoxe ou islamique.

Bien qu'intéressante et imaginative, la thèse des liens culturels est défailante, du moins en ce qui concerne le comportement américain à l'égard du sécessionnisme. Les États-Unis ont reconnu l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine au début du conflit yougoslave, même si la Bosnie amalgamait les cultures musulmane, slave orthodoxe et occidentale. Ils ont également dirigé une intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) contre la Serbie orthodoxe pour défendre l'autonomie politique du Kosovo musulman, avant de reconnaître finalement la sécession unilatérale du Kosovo. Comment les tenants de la thèse des liens culturels expliquent-ils ces décisions ? Les chrétiens de Serbie avaient des liens civilisationnels plus étroits avec l'Occident que les Albanais musulmans du Kosovo. En conséquence, les États-Unis n'auraient-ils pas dû appuyer les Serbes dans leur lutte contre les sécessionnistes de l'Armée de libération du Kosovo ? Par ailleurs, comment Huntington peut-il expliquer que les États-Unis ont été le premier État à reconnaître l'indépendance de l'Érythrée, majoritairement musulmane, vis-à-vis de l'Éthiopie à forte majorité chrétienne ? Si la thèse civilisationnelle était juste, les États-Unis se seraient tenus aux côtés de leurs « coreligionnaires » pour défendre l'intégrité territoriale de l'Éthiopie. Les motivations qui sous-tendent la décision américaine de soutenir l'une ou l'autre des parties d'un conflit sécessionniste sont donc à chercher ailleurs.

D'autres chercheurs ont concentré leur attention sur la politique intérieure pour expliquer la politique étrangère des États tiers à l'égard des conflits ethniques et sécessionnistes. Ils partent du principe que les décideurs sont des acteurs rationnels qui tentent de conserver le pouvoir en maintenant leurs appuis intérieurs et en tenant compte des forces et des faiblesses de leur État. Trois grandes thèses ont été développées sur cette base, mettant respectivement l'accent sur la vulnérabilité intérieure, la politique ethnique et les intérêts commerciaux.

VULNÉRABILITÉ INTÉRIEURE

Les néolibéraux soutiennent que la vulnérabilité des États aux troubles ethniques intérieurs les empêche de soutenir les mouvements sécessionnistes à l'étranger. Cette proposition, connue comme la thèse

de la vulnérabilité, a d'abord été appliquée au contexte régional africain²¹. Selon cette théorie, la vulnérabilité explique l'adoption par les États de normes internationales de coopération, comme le principe de non-intervention dans les affaires internes des autres États. Les néolibéraux affirment que la vulnérabilité commune aux États africains est une forte incitation à la coopération, car faire défection risquerait d'entraîner un dangereux effet domino conduisant à une perpétuelle redéfinition des frontières africaines²². Selon eux, les États africains persistent dans le temps malgré la force des mouvements sécessionnistes parce que les dirigeants n'ont d'autre choix que d'accepter les règles de la coopération.

La thèse de la vulnérabilité s'est toutefois révélée fausse. Des chercheurs ont montré que les États tiers vulnérables (notamment les États africains) n'étaient pas dissuadés de soutenir des groupes sécessionnistes hors de leurs frontières et que les normes internationales de coopération entre États vulnérables ne rendaient pas compte des décisions prises en matière de politique étrangère²³. D'autres ont démontré que les États multiethniques (et parmi eux les États vulnérables au séparatisme) n'étaient pas moins susceptibles de soutenir les mouvements sécessionnistes que les États homogènes²⁴.

La thèse de la vulnérabilité intérieure diffère de la thèse du régime normatif antisécessionniste exposée plus haut en ce qu'elle suppose que c'est la vulnérabilité au sécessionnisme, et non la primauté d'un régime international, qui empêche les États tiers d'intervenir dans des conflits intraétatiques. Ces deux propositions ont néanmoins les mêmes attentes, puisqu'elles concluent toutes deux que les États obéissent aux normes internationales de non-intervention. À noter également que les analystes qui ont réfuté la thèse de la vulnérabilité ont du même coup démontré que les normes de coopération n'empêchaient pas vraiment les États de soutenir des efforts sécessionnistes.

21. Jeffrey Herbst, « Creation and maintenance of national boundaries in Africa » ; Robert H. Jackson et Carl G. Rosberg, « Why Africa's weak states persist: The empirical and the juridical in statehood ».

22. Zdenek Cervenka, *The Organization of African Unity and its Charter*, p. 232-233.

23. Saideman répertorie 30 États tiers très vulnérables qui sont intervenus dans trois crises sécessionnistes : au Congo, au Nigeria et en Yougoslavie. Son analyse démontre que parmi ces 30 États, au moins 16 ont soutenu des mouvements sécessionnistes. Stephen Saideman, « Discrimination in international relations », p. 65, 98 et 147.

24. Alexis Heraclides, « Secessionist minorities and external involvement ».

Qui plus est, la thèse de la vulnérabilité intérieure ne permet pas de comprendre les variations de la politique étrangère américaine. Si les États-Unis sont vulnérables au sécessionnisme, comment expliquer qu'ils aient reconnu et soutenu des États sécessionnistes? En fait, la composition multiculturelle de la société américaine et son insistance sur le nationalisme civique et constitutionnel la rendent résistante aux revendications sécessionnistes. Le principe constitutionnel de l'indivisibilité de la République américaine, un legs de la guerre de Sécession, fait partie intégrante de sa culture politique depuis un siècle et demi. Cela ne signifie pas, évidemment, que les États-Unis sont absolument invulnérables aux aspirations sécessionnistes. Le Texas et Hawaï, par exemple, ont une longue histoire de revendications séparatistes. Mais globalement, on peut affirmer que les États-Unis ont un faible niveau de vulnérabilité au sécessionnisme comparativement à d'autres États occidentaux, comme le Canada, le Royaume-Uni ou l'Espagne, qui font face à de forts mouvements sécessionnistes au Québec, en Écosse et en Catalogne, respectivement.

LOBBYS ETHNIQUES

Un large éventail de travaux ont cherché à analyser le poids des lobbys ethniques nationaux dans le processus décisionnel²⁵. Les lobbys ethniques sont des acteurs importants de la politique étrangère, qu'ils peuvent influencer avec de l'argent et des votes. Plusieurs lobbys ethniques contribuent financièrement à la campagne des candidats à la présidence et influencent le vote des diasporas ethniques américaines lors des élections²⁶. Comme le souligne Thomas Ambrosio, «les politiciens font souvent appel aux intérêts des groupes identitaires ethniques afin d'accéder à "l'argent ethnique" et d'obtenir plus de votes²⁷». La thèse du lobbyisme ethnique, d'abord considérée comme idiosyncrasique, a été de plus en plus théorisée, et plusieurs analystes soutiennent aujourd'hui que la politique étrangère américaine est de plus en plus le

25. Voir John J. Mearsheimer et Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Voir aussi: Paul Hockenos, *Homeland Calling Exile Patriotism & the Balkan Wars*; Henry R. Nau, *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*; Thomas Ambrosio, «Ethnic identity groups and U.S. foreign policy»; Yossi Shain et Tamara Cofman Wittes, «Peace as a three-level game: The role of diasporas in conflict resolution»; Alexander Deconde, *Ethnicity, Race, and American foreign Policy: A History*.

26. Yossi Shain et Aharon Barth, «Diasporas and international relations theory»; Patrick J. Haney et Walt Vanderbush, «The rope of ethnic interest groups in US foreign policy: The case of the Cuban American National Foundation».

27. Thomas Ambrose, «Ethnic identity groups and U.S. foreign policy».

produit de ces lobbys. Henry Nau, par exemple, est d'avis que les groupes ethniques américains sont devenus un déterminant majeur de la politique étrangère américaine, qui est en train de devenir « un pot-pourri de particularismes ethniques²⁸ ». Yossi Shain se demande même si cette politique étrangère promeut toujours l'intérêt national ou si elle a été affaiblie par les intérêts de la diaspora²⁹. Cette question n'est pas nouvelle. Nathan Glazer et Patrick Moynihan, par exemple, soutenaient dès les années 1970 que l'influence ethnique était « le déterminant le plus important de la politique étrangère américaine³⁰ ».

John Mearsheimer et Stephen Walt se sont invités dans le débat et ont apporté une crédibilité accrue à la thèse du lobbyisme ethnique. Ils soutiennent que le lobby juif américain a « réussi à faire dévier » la politique étrangère américaine au Moyen-Orient en convainquant la population que les intérêts américains et israéliens étaient identiques³¹. Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller à la Sécurité nationale des États-Unis, s'est également interrogé sur l'effet de ces lobbys. Selon lui, les groupes ethniques sont de plus en plus puissants et ont une influence majeure sur la définition de l'intérêt national américain³². Brzezinski estime que la communauté universitaire et la communauté de la politique étrangère devraient amorcer un « débat sérieux » sur cette importante question.

Cet angle d'analyse de la politique étrangère est très important pour le présent ouvrage, car il est souvent utilisé pour expliquer la réaction américaine aux conflits ethniques et aux mouvements sécessionnistes depuis les années 1990. Yossi Shain, par exemple, affirme que certains groupes ethniques aux États-Unis ont fait pression sur les dirigeants américains pour qu'ils adoptent des politiques qui soutiennent les mouvements d'autodétermination en Europe centrale et orientale³³. Sa thèse avance que les lobbys ethniques américains influencent souvent le camp que les États-Unis décident de soutenir dans les conflits sécessionnistes à l'étranger. Pour illustrer sa théorie, Shain donne l'exemple des Croato-Américains qui ont mené une campagne active pour la reconnaissance américaine de la Croatie en 1991-1992³⁴.

28. Henry R. Nau, *At Home Abroad*, p. 82-84.

29. Yossi Shain, « Multicultural foreign policy ».

30. Nathan Glazer et Patrick Moynihan (dir.), *Ethnicity: Theory and Experience*, p. 23-24.

31. John Mearsheimer et Stephen Walt, « The Israel lobby ».

32. Zbigniew Brzezinski, « A dangerous exemption », p. 63-64.

33. Yossi Shain, *Marketing the American Creed Abroad*, p. 51-66.

34. *Ibid.*

La politique ethnique est de plus en plus considérée comme un motif central d'intervention des États tiers dans les conflits ethniques. Saideman soutient par exemple que, dans un conflit ethnique, les dirigeants d'un État tiers appuieront le camp qui partage des liens ethniques avec leurs propres électeurs. Il affirme que « la politique ethnique est une dynamique cruciale qui oblige des politiciens à appuyer certains efforts de sécession et à en contrecarrer d'autres³⁵ ». Son travail démontre clairement qu'il existe une forte relation entre les liens ethniques et la politique étrangère des États tiers face aux crises sécessionnistes³⁶. Cependant, malgré la force de persuasion de la thèse de Saideman, celle-ci ne parvient pas à prédire la politique étrangère américaine. Comme le constate lui-même Saideman, les États-Unis font exception à la règle des liens ethniques. Il explique cette anomalie par la faible concurrence entre les groupes ethniques américains pour l'attention de l'administration. On pourrait également penser que la composition multiculturelle des États-Unis transforme les groupes ethniques en forces antagonistes qui s'annulent, ou que la branche exécutive du gouvernement prête peu d'attention à l'appartenance ethnique lorsqu'elle ne concerne qu'une petite fraction de l'électorat.

Malgré ces limites, la thèse du lobbyisme ethnique fournit une explication relativement crédible à notre problème de recherche, et elle occupe d'ailleurs aujourd'hui une place centrale dans l'interprétation de la politique américaine à l'égard des mouvements sécessionnistes. Cette thèse n'a cependant pas été systématiquement mise à l'épreuve des faits. Les analystes citent des exemples qui semblent appuyer leur point de vue, mais n'entreprennent jamais la démarche scientifique qui permettrait d'éprouver leur thèse. Comme aucune étude scientifique n'a été menée aux États-Unis pour vérifier cette affirmation, la présente recherche propose de mesurer systématiquement la justesse de cette thèse.

35. Stephen Saideman, « Explaining the international relations of secessionist conflicts: Vulnerability versus ethnic ties », p. 725-726.

36. Saideman étudie trois cas : le Congo, le Nigeria et la Yougoslavie. Son travail montre que là où les électeurs partagent des liens ethniques avec les sécessionnistes, les dirigeants soutiennent la sécession dans 21 cas sur 22. À l'inverse, lorsque les électeurs ont des liens ethniques avec l'État hôte, les dirigeants des États tiers soutiennent le gouvernement central dans 15 cas sur 17. Voir Stephen Saideman, *The Ties That Divide*.

INTÉRÊTS COMMERCIAUX

Selon d'autres observateurs, les intérêts commerciaux privés influent fortement sur la politique des États-Unis à l'égard des conflits sécessionnistes et expliquent la variation des réactions de la Maison-Blanche. David Gibbs soutient que les politiciens élaborent des politiques qui favorisent les intérêts des entreprises avec lesquelles ils ont des liens privilégiés : « Les politiciens et les chefs d'entreprises agissent rationnellement dans leurs intérêts respectifs, et ce comportement influence la conduite de la politique étrangère³⁷. » Gibbs suppose que les groupes économiques américains sont divisés selon différents intérêts et se font concurrence pour faire prévaloir ces intérêts. Cela a pour conséquence que les États-Unis sont souvent tiraillés entre des intérêts économiques divergents lorsqu'ils élaborent leurs politiques. Gibbs soutient cependant qu'en dernière analyse, les liens économiques privés des décideurs américains teignent fortement la politique étrangère américaine à l'égard des mouvements sécessionnistes. Il appuie sa thèse sur le cas de la crise congolaise de 1960. Il montre que certains groupes économiques américains étaient favorables à la sécession de la province du Katanga, parce qu'ils prévoyaient d'y remplacer les industries belges, tandis que d'autres groupes s'y opposaient, parce qu'ils étaient liés à la Belgique et que leurs intérêts résidaient donc dans un Congo uni. L'analyse de Gibbs démontre également que si la politique étrangère américaine à l'endroit du Congo a changé d'Eisenhower à Kennedy, c'est que chacune de ces administrations était liée à des intérêts commerciaux différents.

La thèse de l'intérêt commercial est intéressante. Cependant, l'analyse de Gibbs porte sur le seul cas du Congo, ce qui limite considérablement la validité de son argument. Gibbs soutient malgré tout que sa thèse s'appliquera à d'autres situations avec d'autant plus de pertinence que les entreprises américaines ont de faibles intérêts au Congo par rapport à d'autres régions. Nous pouvons toutefois objecter que les soulèvements sécessionnistes surviennent souvent dans des pays en développement (Érythrée, Timor oriental, Somaliland, etc.) où les États-Unis ont peu d'intérêts économiques – contrairement au cas du Congo, qui disposait d'énormes réserves de diamants, d'or et argent. Il est donc douteux que la thèse de l'intérêt commercial rende effectivement compte des variations de la politique étrangère américaine dans d'autres cas.

37. David N. Gibbs, *The Political Economy of Third World Intervention: Mines, Money, and U.S. Policy in the Congo Crisis*, p. 33.

Considérant que les efforts sécessionnistes créent souvent des effets perturbateurs, il est loin d'être évident que les entreprises américaines puissent bénéficier d'une sécession. Pensons à la Bosnie-Herzégovine, au Timor oriental et à l'Érythrée, où les tensions ethniques ont conduit au chaos politique et économique. On pourrait au contraire soutenir que les groupes d'entreprises américains privilégient toujours la stabilité et la sécurité des investissements à tout changement sécessionniste, quels que soient leurs intérêts dans l'État d'accueil. Alexis Heraclides réfute d'ailleurs la thèse néocolonialiste selon laquelle les États industrialisés profitent des conflits sécessionnistes en utilisant les chefs sécessionnistes comme des marionnettes pour maximiser leurs intérêts matériels. Ses recherches, basées sur sept mouvements sécessionnistes d'après-guerre, démontrent au contraire que les États développés sont en fait moins susceptibles que les pays en développement de soutenir les efforts sécessionnistes³⁸. En 1960, le Congo était un État tout neuf présentant une forte dépendance économique vis-à-vis de la Belgique et marqué par une forte polarisation des intérêts économiques étrangers. Le cas du Congo semble donc constituer une exception plutôt que la règle.

On peut par ailleurs s'étonner que Gibbs n'ait pas prêté plus d'attention au poids relatif des différents types d'intérêts commerciaux. Il ne fait aucune distinction, par exemple, entre les ressources stratégiques et non stratégiques en tant que déterminants des politiques, comme les diamants par rapport au pétrole. Pourtant, les biens stratégiques et non stratégiques n'ont vraisemblablement pas la même incidence sur la politique étrangère américaine face aux crises sécessionnistes. C'est, me semble-t-il, une faiblesse de son approche.

Malgré ces faiblesses, la thèse des intérêts commerciaux de Gibbs nécessite une enquête plus approfondie. Après tout, il est courant de supposer que l'intérêt économique des États-Unis est le moteur de sa politique étrangère et que la réaction américaine aux conflits intraétatiques varie en fonction de ses préférences économiques. Puisqu'il s'agit d'une croyance commune, cette thèse doit être mise à l'épreuve d'autres cas empiriques. Des analyses supplémentaires pourraient notamment indiquer si le caractère stratégique ou non stratégique des ressources entraîne une variation de la réaction américaine aux crises sécessionnistes.

38. Alexis Heraclides, « Secessionist minorities and external involvement ».

Le tableau 2.1 donne une vue d'ensemble des différentes thèses présentées ci-dessus sur l'intervention des États tiers dans les conflits sécessionnistes.

**TABEAU 2.1 – THÈSES CONCURRENTES SUR L'INTERVENTION
DANS LES CONFLITS SÉCESSIONNISTES**

Catégorie	Thèses
Facteurs systémiques	<i>Sécurité</i> Les puissances soutiennent les États sécessionnistes à l'étranger pour affaiblir les puissances rivales. Les groupes sécessionnistes au sein d'États qui présentent une menace reçoivent ainsi plus de soutien que les autres. <i>Puissance</i> Les États forts soutiennent les groupes sécessionnistes au sein d'États plus faibles afin d'accroître leur puissance relative. <i>Normes</i> Les États obéissent aux normes antisécessionnistes, parce que ces normes renforcent la structure du système international en favorisant la stabilité et représentent ainsi un avantage mutuel entre États souverains. <i>Liens civilisationnels</i> Dans un conflit sécessionniste, les États soutiennent la partie avec laquelle ils partagent un lien civilisationnel.
Facteurs intérieurs	<i>Vulnérabilité</i> La vulnérabilité des États aux troubles ethniques internes les empêche de soutenir les États sécessionnistes à l'étranger. <i>Lobbys ethniques*</i> Les diasporas basées aux États-Unis influencent la conduite de la politique étrangère américaine à l'égard des conflits sécessionnistes dans leur pays d'origine. <i>Intérêts commerciaux*</i> Les liens économiques privés des décideurs américains pèsent lourd dans la définition de la politique étrangère américaine à l'égard des crises sécessionnistes.

* Thèse non encore confirmée qui sera systématiquement évaluée.

DISCUSSION

Cette revue des différentes théories de politique étrangère et de relations internationales pertinentes pour le problème qui fait l'objet de la présente recherche montre que cette étude de la réaction américaine aux conflits sécessionnistes s'inscrit dans des questions plus larges qui intéressent les spécialistes des relations internationales. Il semble par contre que les chercheurs s'intéressent davantage à la formulation de théories générales sur l'intervention d'États tiers qu'à des thèses de politique étrangère portant sur des États particuliers. Les analyses qui

portent sur la politique étrangère américaine à l'égard des conflits ethniques restent trop générales dans leur portée et ne mesurent pas systématiquement les affirmations et les thèses qu'elles avancent. Elles se cantonnent à la sphère des politiques et semblent meilleures à soulever des questions qu'à risquer des réponses.

De plus, la plupart des travaux effectués dans ce domaine portent sur le soutien des États tiers aux groupes ethniques plutôt que sur la reconnaissance ou la non-reconnaissance des États sécessionnistes par des États tiers. Il s'agit d'une différence notable. Comme je le disais en introduction, appuyer idéologiquement un mouvement sécessionniste et étendre la reconnaissance politico-diplomatique à un État sécessionniste n'ont pas la même portée. Un État tiers qui soutient un groupe sécessionniste ne souhaite pas nécessairement lui accorder une reconnaissance officielle. Il peut simplement se servir de la cause de ce groupe comme d'un levier pour atteindre d'autres objectifs politiques. Le soutien international aux groupes sécessionnistes est relativement fréquent et se manifeste de différentes façons³⁹. La reconnaissance diplomatique d'États sécessionnistes est en revanche assez rare depuis 1945. On aurait conséquemment tort de conclure que les facteurs expliquant l'intervention des États tiers dans les conflits ethniques sont nécessairement les mêmes que ceux expliquant la reconnaissance diplomatique des États sécessionnistes. La littérature sur l'intervention de tiers dans les conflits ethniques est donc d'une utilité limitée pour comprendre la reconnaissance internationale.

À la lumière des avancées théoriques recueillies, un nouveau modèle théorique axé sur la politique étrangère américaine à l'endroit du sécessionnisme est nécessaire.

UN NOUVEAU MODÈLE THÉORIQUE : LA QUÊTE DE LA STABILITÉ

Le présent ouvrage s'appuie sur la version défensive du réalisme. Il affirme que les États-Unis constituent un État « positionnaliste défensif », terme proposé par Joseph Grieco pour perfectionner le réalisme défensif⁴⁰.

39. Pour les années 1990 à 1992, par exemple, la phase III du projet *Minorities at Risk* indique que 35 États étrangers ont expressément soutenu 18 mouvements séparatistes, par des moyens allant du simple encouragement idéologique à une intervention militaire à grande échelle. Voir Louis Bélanger, Érick Duchesne et Jonathan Paquin, « Foreign interventions and secessionist movements: The democratic factor », p. 443-444.

40. Joseph M. Grieco, « Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism », p. 498. Voir aussi Joseph M. Grieco, *Cooperation Among Nations: Europe,*

Selon le positionnalisme défensif, les États sont des agents rationnels qui cherchent à maintenir leur position les uns par rapport aux autres et sont « sensibles à toute érosion de leurs capacités relatives », car la préservation de leur puissance garantit leur sécurité dans le système international⁴¹. Les États préfèrent donc travailler en faveur du *statu quo* plutôt que contre lui. Ils ne cherchent pas à profiter de l'instabilité, mais à la prévenir⁴². Ils considèrent les situations d'instabilité comme des menaces à leur sécurité plutôt que comme des occasions de consolider leur puissance. Ils s'efforcent d'éviter l'instabilité et l'insécurité, car de telles conditions augmentent leur vulnérabilité et peuvent aider d'autres États à consolider leur propre puissance relative. En somme, les États se concentrent sur la préservation de leur position dans le système plutôt que sur la maximisation de leur puissance.

Les États-Unis comme puissance en quête de stabilité

Je soutiens que le positionnalisme défensif s'applique pleinement aux États-Unis en raison du fait que la puissance américaine se trouve au sommet de la structure internationale. Sa position dans le système est maintenue par la prévention des pertes de puissance que pourrait provoquer l'instabilité. La stabilité lui permet de maintenir une position forte et d'assurer sa sécurité. J'affirme que la limitation des situations déstabilisatrices – c'est-à-dire la réduction ou l'élimination des gains relatifs (économiques, militaires, politiques) susceptibles de favoriser des États rivaux ou ennemis – définit les intérêts américains. Dans l'histoire récente, les États-Unis ont tenté à plusieurs occasions de limiter les situations déstabilisatrices. Pendant la guerre froide, par exemple, ils se sont appuyés sur le contrôle des exportations pour affaiblir l'URSS économiquement et militairement et ainsi l'empêcher de faire des gains à leur détriment⁴³.

America, and Non-Tariff Barriers to Trade.

41. Joseph M. Grieco, « Anarchy and the limits of cooperation », p. 498 ; Joseph M. Grieco, *Cooperation Among Nations*.

42. Michael Mastanduno, « Do relative gains matter? : America's response to Japanese industrial policy », p. 265.

43. Michael Mastanduno, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*.

Implications pour la politique étrangère américaine envers les États sécessionnistes

Washington n'aborde pas les questions sécessionnistes d'un point de vue objectif et neutre, mais d'un point de vue pessimiste. Je soutiens que la nécessité de prévenir les pertes de puissance et de limiter les situations d'instabilité explique pourquoi les États-Unis se sont montrés prudents et ont évité d'encourager les États sécessionnistes à l'étranger⁴⁴. La crainte qu'une telle action n'encourage d'autres mouvements sécessionnistes à rechercher l'indépendance – ce qui compromettrait la gestion de la paix mondiale – a conduit les États-Unis à maintenir un parti pris antisécessionniste. Comme le souligne à juste titre Henry Bienen, les décideurs américains sont « plus soucieux de ne pas ouvrir la boîte de Pandore des revendications fondées sur l'ethnie en faveur de nouveaux États-nations que de défendre partout le principe de l'autodétermination⁴⁵ ». Il n'est donc pas surprenant de voir les États-Unis préférer le maintien de grands pays multinationaux pouvant accueillir plusieurs nationalités et minorités à la reconnaissance de petits États sécessionnistes déstabilisateurs.

Historiquement, les mouvements sécessionnistes se sont distingués comme l'un des facteurs les plus inquiétants à l'origine de l'instabilité dans le monde⁴⁶. Ces mouvements ont créé des turbulences géopolitiques et menacé de redessiner les frontières internationales. Les tentatives de sécession ont provoqué, entre autres, des guerres civiles dans des pays comme l'Éthiopie et l'Indonésie. Elles ont également parfois conduit à une escalade des conflits en incitant des États étrangers à intervenir. L'intervention de l'Inde en faveur des Tamouls au Sri Lanka, le soutien de l'Arménie au Haut-Karabakh en Azerbaïdjan et l'appui de l'Albanie au Kosovo sont quelques exemples de la propension des crises sécessionnistes à s'internationaliser. Ce qui fait dire à Alexis Heraclides que la sécession est « le plus ingérable des grands défis sécuritaires de l'après-guerre froide⁴⁷ ».

44. Morton H. Halperin, David J. Scheffer et Patricia L. Small, *Self-Determination in the New World Order*.

45. Henri Bienen, « Ethnic nationalisms and implications for U.S. foreign policy », p. 160.

46. Je définis ici la notion de situation d'instabilité comme la disjonction croissante entre la manière dont un ordre régional donné a été initialement configuré et l'état des choses engendré par un conflit sécessionniste.

47. Alexis Heraclides, « Secessionist conflagration: What is to be done? », p. 283.

En tant qu'État en quête de stabilité, les États-Unis favorisent l'endiguement des revendications sécessionnistes à l'intérieur des frontières des États souverains existants afin de préserver la stabilité des systèmes régionaux. Mais alors, l'énigme demeure : si les États-Unis forment une puissance en quête de stabilité, ou un État « positionnaliste défensif », comment expliquer qu'ils aient reconnu la sécession de plusieurs États depuis l'effondrement de l'Union soviétique ? Comment expliquer que le gouvernement américain ait accepté de telles modifications territoriales ?

Je soutiens que les États-Unis sont parfois contraints de rompre avec leur politique d'intégrité étatique, parce que soutenir la souveraineté territoriale n'est pas toujours un gage de stabilité et peut même devenir, dans certaines conditions, une cause sérieuse de perturbation régionale. Un État qui persécuterait sa minorité sécessionniste au nom de l'intégrité territoriale, par exemple, pourrait finir par créer une instabilité régionale et des tensions avec d'autres États. La répression militaire serbe contre les Albanais sécessionnistes du Kosovo a eu un effet de ce genre et a poussé les forces de l'OTAN à intervenir contre la République fédérale de Yougoslavie en 1999. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime qu'avant l'intervention de l'OTAN, plus de 90 000 Albanais du Kosovo avaient fui vers l'Albanie et la Macédoine en réaction à la violence serbe, provoquant des troubles régionaux⁴⁸.

Ainsi, soutenir les États centraux n'est pas toujours dans l'intérêt stratégique fondamental des États-Unis, car une telle politique peut finir par favoriser le désordre régional. Je prétends que dans certaines circonstances, afin d'éviter ou de dénouer une situation d'instabilité, les États-Unis choisiront d'abandonner un État central pour aider plutôt son entité sécessionniste. Ma thèse procède en deux temps. Voici comment.

Première étape : les États-Unis soutiennent l'intégrité de l'État

Scénario n° 1 : Les États-Unis soutiendront l'unité d'un État tant que le gouvernement central de cet État maintiendra la stabilité de ses frontières en contenant – soit pacifiquement, soit par la force – la crise

48. Le HCR indique également qu'environ 410 000 Albanais ont été déplacés à l'intérieur du pays à la suite des opérations militaires serbes. Voir Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*.

sécessionniste à l'intérieur de son territoire. Le Canada est un excellent exemple d'État ayant géré pacifiquement un mouvement sécessionniste et préservé la stabilité. Le référendum sur l'indépendance organisé en 1995 par le gouvernement du Québec est un exercice démocratique qui avait reçu l'approbation de l'État canadien. Le débat sur la souveraineté du Québec a été pacifique et démocratique et s'est limité au Québec et au Canada. Aucun différend international n'a résulté de cet événement. Pendant la campagne référendaire, l'administration Clinton a soutenu l'unité nationale canadienne, mais a déclaré du même souffle que la question ne regardait que les Canadiens⁴⁹.

Scénario n° 2 : Les États-Unis adopteront une politique similaire en faveur de l'intégrité de l'État dans les cas où le gouvernement central maintient la stabilité de ses frontières, mais recourt à la répression policière ou militaire pour prévenir le fractionnement du pays. La guerre du gouvernement indonésien contre les sécessionnistes de la province d'Aceh (à l'extrême ouest de l'Indonésie) illustre bien ce scénario. À la suite de la répression militaire, Washington a réaffirmé son soutien à l'intégrité territoriale de l'Indonésie et encouragé Jakarta à améliorer ses relations avec les Acehnais afin de garantir l'unité du pays. Le soutien américain a été réitéré malgré les opérations militaires de Jakarta à Aceh – qui ont fait plus de 15 000 morts et 6 000 déplacés de 1977 à 1999⁵⁰ – et malgré le fait que le gouvernement indonésien a invariablement rejeté la proposition d'Aceh d'organiser un référendum sur l'avenir politique de la province.

Comme le montrent les deux cas mentionnés ci-dessus, les sécessionnistes peuvent être traités très différemment par leur gouvernement central. Les Québécois ont été autorisés à s'exprimer dans un référendum sur la sécession, alors que les Acehnais ont été brutalement réprimés. Mais ce qui est important ici, c'est que le Canada et l'Indonésie ont réussi à contenir le sécessionnisme à l'intérieur de leurs frontières dans leur

49. La politique traditionnelle des États-Unis à l'égard de la séparation du Québec peut se résumer en deux points : 1) préférence pour un Canada uni ; 2) mais non-ingérence dans les affaires internes canadiennes. Quand le président Clinton s'est rendu à Ottawa en février 1995, cinq mois après l'élection du Parti québécois (un parti sécessionniste) à Québec, il a clairement énoncé la position américaine sur la question : « Dans un monde assombri par des conflits ethniques qui déchirent littéralement les nations, le Canada fait figure de modèle sur la façon dont des gens de cultures différentes peuvent vivre et travailler ensemble dans la paix, la prospérité et le respect. » Et d'ajouter : « Les États-Unis, comme l'ont dit bon nombre de mes prédécesseurs, entretiennent d'excellents rapports avec un Canada fort et uni, mais conviennent par ailleurs [...] qu'il ne tient évidemment qu'à vous de décider de votre avenir politique. » Voir James J. Blanchard, *Behind the Embassy Door*, p. 211.

50. Voir Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, p. 359. Voir aussi Gautam Kumar Jha, « Indonesia and the "Free Aceh Movement" ».

environnement régional (l'Amérique du Nord et l'Asie du Sud-Est, respectivement). C'est ce qui explique, selon la thèse que j'avance, que les États-Unis aient suivi la même politique dans les deux cas.

Scénario n° 3 : Si un État central n'est pas en mesure de garantir la stabilité de ses frontières, mais qu'il est ouvert à la négociation avec les sécessionnistes ou à la médiation par un tiers, les États-Unis resteront attachés à l'intégrité de l'État. Ils estimeront que soutenir le gouvernement central demeure le meilleur moyen de garantir l'ordre (c'est-à-dire d'éliminer les situations déstabilisatrices) : les bénéfices de stabilité escomptés que procurerait à terme l'unité de l'État central dépasseront le coût du désordre régional engendré par le conflit sécessionniste. Par conséquent, tant que l'État central démontrera son ouverture ou sa capacité à régler la crise sécessionniste, Washington s'opposera catégoriquement aux efforts des sécessionnistes et prendra le parti de l'unité de l'État.

Cela explique, par exemple, que le gouvernement américain soit resté attaché à l'unité de la Moldavie pendant sa guerre contre les sécessionnistes de la Transnistrie. À la suite de la déclaration d'indépendance de la Transnistrie en 1991, le gouvernement moldave a été incapable de contenir le conflit à l'intérieur de ses frontières, et la crise a provoqué d'importants désordres régionaux. Les forces russes sont intervenues en Transnistrie pour protéger les populations russes, et des citoyens roumains ont traversé la frontière pour manifester leur solidarité avec les autorités moldaves⁵¹. En quelques mois, des milliers de Transnistriens russophones ont fui vers l'Ukraine en raison de la guerre, et à l'été 1992 on comptait plus de 100 000 réfugiés⁵². Au même moment, cependant, la Moldavie exprimait sa volonté de parvenir à un règlement en entamant des négociations avec les sécessionnistes et en acceptant une médiation étrangère. Le gouvernement moldave a accepté d'accorder une autonomie économique et culturelle à la Transnistrie, et un accord politique parrainé par la Russie, l'Ukraine et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a été conclu par les deux parties en 1997. Tout au long du conflit, les États-Unis ont soutenu le gouvernement moldave. Ils n'ont pas

51. La Russie a armé et entraîné les forces paramilitaires de la Transnistrie au début de 1992, et certains dirigeants russes ont qualifié la nouvelle République de Transnistrie de «sol russe». Plus tard cette année-là, la quatorzième armée russe est intervenue directement dans la crise en s'engageant dans une bataille à grande échelle contre les forces armées moldaves. Voir Vladimir Socor, «Moldova's "Dniester" Ulcer», p. 13-14.

52. Airat R. Aklaev, «Dynamics of the Moldova-Trans-Dniester ethnic conflict (late 1980s to early 1990s)».

participé directement aux négociations de paix, mais ils étaient représentés à l'OSCE. L'attitude affichée par l'État moldave pendant le conflit sécessionniste a eu un poids décisif sur l'évolution de la politique américaine. La volonté de la Moldavie de résoudre la crise a conduit les Américains ainsi que les puissances régionales à maintenir leur soutien à son intégrité et à contester la République moldave autoproclamée de Transnistrie. Si la Moldavie avait agi de mauvaise foi, s'opposant aux négociations politiques et à la médiation, ma thèse prédit que les États-Unis auraient reconsidéré leurs options diplomatiques et auraient pu décider de soutenir l'indépendance de la Transnistrie.

La logique de la thèse de la quête de stabilité nous amène donc à prédire que Washington soutiendra les États centraux soit parce qu'ils contiennent leurs factions sécessionnistes à l'intérieur de leurs frontières, soit parce que le maintien de leur intégrité fournit des occasions de restaurer la stabilité. La thèse de la stabilité soutient cependant que cette logique ne tiendra pas dans les cas où l'État central n'est ni ouvert aux négociations ou à la médiation ni capable de contenir la crise sécessionniste à l'intérieur de ses frontières.

Scénario n° 4 : Si l'État central échoue tant à l'interne qu'à l'externe, la théorie prédit que le calcul américain des coûts et bénéfices changera radicalement et que la Maison-Blanche sera pressée de modifier sa position. Les États-Unis concluront que l'État central n'est plus en mesure de résoudre la crise et qu'il est devenu un obstacle au rétablissement de la stabilité régionale. Les décideurs américains envisageront alors la reconnaissance de l'État sécessionniste comme un moyen de ramener la stabilité et la paix dans la région disputée.

La Yougoslavie s'est retrouvée dans cette catégorie au début des années 1990 (voir le chapitre 3). Le gouvernement fédéral était paralysé par l'opposition serbe et croate aux réformes de l'État, ce qui a conduit la Slovénie et la Croatie à faire sécession de la fédération en 1991. Cet événement a eu plusieurs conséquences majeures : il a déclenché une guerre entre la Croatie et la Serbie, qui s'est rapidement étendue à la Bosnie ; il a précipité la désintégration de la Yougoslavie ; et il a provoqué l'exode d'un grand nombre de réfugiés vers les États voisins. À la suite de ces troubles, la Yougoslavie ne pouvait plus ni engager de négociations avec ses républiques membres ni contenir le conflit à l'intérieur de ses frontières. Lorsqu'il est devenu clair, en 1992, que la fédération ne pouvait plus tenir et que la reconnaissance des républiques sécessionnistes était le seul moyen de rétablir progressivement

la stabilité dans les Balkans, les États-Unis ont changé leur fusil d'épaule et accordé leur reconnaissance, alors même qu'ils étaient l'un des plus fervents partisans de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie. La Yougoslavie est donc un triste exemple de ce qui se passe lorsque la stabilité des frontières est violée et les négociations intérieures échouent.

Ce point soulève une question théorique importante : en quoi consiste la « stabilité », et comment peut-on la mesurer de façon rigoureuse ? La prochaine section décrit une série d'indicateurs qui définissent la notion de stabilité régionale et elle fournit ensuite des mécanismes théoriques qui établissent un lien clair entre la politique étrangère américaine et la quête de stabilité.

Mesurer la première étape de la théorie

Les facteurs de stabilité des frontières et de négociation interne sont au centre de la décision américaine de soutenir ou non les États centraux et définissent la première étape de la théorie. Il est important de souligner que l'État central doit échouer simultanément à l'intérieur et à l'extérieur pour qu'un changement de politique se produise à Washington. Le facteur de stabilité des frontières internationales est intimement lié à la conception westphalienne de la souveraineté, qui repose sur la territorialité et l'inviolabilité de la souveraineté des États. Une dérogation à ce principe entraîne une instabilité interétatique.

Mais comment déterminer si un gouvernement central échoue à maintenir la stabilité des frontières ? Deux indicateurs permettent de mesurer les variations de stabilité. La présence ou l'absence de réfugiés transnationaux est le premier indicateur. Les conflits intraétatiques qui résultent de tentatives de sécession peuvent provoquer un afflux de réfugiés internationaux, ce qui constitue une violation des frontières des États souverains. Les réfugiés transnationaux sont susceptibles de perturber l'ordre interne des États voisins, de bousculer leur composition ethnique, d'engendrer des coûts pour l'économie nationale, voire de fomenter des conflits ethniques. Les États centraux qui ne parviennent pas à contenir leur population à l'intérieur de leurs frontières tandis qu'ils luttent contre les sécessionnistes créent donc une instabilité régionale. Salehyan et Gleditsch montrent que les réfugiés transnationaux sont une cause majeure de diffusion des conflits intra-étatiques et d'instabilité régionale⁵³.

53. Idean Salehyan et Kristian Skrede Gleditsch, « Refugees and the spread of civil war », p. 335-366.

Le deuxième indicateur est la question de savoir si les protagonistes ont violé ou non l'intégrité territoriale des États voisins pendant le conflit sécessionniste. L'intrusion de combattants sécessionnistes ou de soldats du gouvernement central dans les États voisins à des fins tactiques, par exemple, peut créer de grands troubles dans la région et augmenter le risque de conflits interétatiques. Alexis Heraclides montre que les États voisins sont naturellement enclins à intervenir dans les conflits sécessionnistes à leur porte⁵⁴. Il est donc raisonnable de supposer que la violation territoriale d'un État voisin par l'État central ou par les sécessionnistes risque de précipiter une telle intervention⁵⁵.

Les indicateurs de l'échec des négociations internes sont très simples. Il s'agit essentiellement des facteurs empêchant la résolution politique d'une crise sécessionniste. L'État central échouera à l'interne s'il s'oppose catégoriquement aux négociations politiques avec les sécessionnistes; s'il refuse la médiation d'États tiers ou d'organisations internationales (ONU, OSCE, UA, UE, etc.); s'il exerce une répression militaire contre les sécessionnistes; ou, enfin, s'il est paralysé ou s'effondre, rendant toute négociation impossible (voir le tableau 2.2).

TABLEAU 2.2 – PREMIÈRE ÉTAPE DE LA THÉORIE

Stabilité des frontières Indicateurs de l'instabilité des frontières d'un État central: • Le conflit sécessionniste provoque un afflux de réfugiés transnationaux • Les protagonistes du conflit violent la souveraineté des États voisins
Négociations internes Indicateurs de l'échec d'un État central à négocier: • L'État refuse de négocier avec les sécessionnistes • L'État rejette la médiation par un tiers • L'État exerce une répression militaire contre les sécessionnistes • L'État est paralysé ou s'effondre

54. Alexis Heraclides, «Secessionist minorities and external involvement». Siverson et Starr soutiennent que la plupart des États ne peuvent déployer leur capacité militaire que sur de courtes distances et que, pour cette raison, les conflits de voisinage offrent une occasion propice à une intervention. Voir Randolph M. Siverson et Harvey Starr, *The Diffusion of War*.

55. L'afflux de nombreux Pakistanais de l'Est venus trouver refuge en Inde à la suite de la répression du mouvement sécessionniste bengalais par le Pakistan occidental au début des années 1970 a accéléré l'intervention de l'Inde dans la crise et conduit à la guerre indo-pakistanaise de 1971.

L'État central n'a pas à présenter tous ces types d'instabilité pour être considéré comme un agent perturbateur par les États-Unis. La théorie soutient plutôt que Washington entreprendra un changement politique significatif en faveur des sécessionnistes si au moins un indicateur externe et un indicateur interne montrent simultanément une détérioration de la stabilité. Ainsi, un État central peut échouer lamentablement à assurer la stabilité de ses frontières, provoquant un grand désordre régional, et être malgré tout soutenu par les États-Unis parce qu'il fait preuve d'efforts pour régler le problème à l'interne. De même, la Maison-Blanche maintiendra son appui aux États centraux qui contiennent le sécessionnisme à l'intérieur de leurs frontières, même si pour cela ils recourent à la répression politique et militaire.

Deuxième étape : les États-Unis soutiennent le sécessionnisme en dernier recours

Dans le cas où l'État central échouerait tant à l'interne qu'à l'externe, la théorie prédit que les États-Unis envisageront la possibilité de soutenir les sécessionnistes. Comme l'écrit Alexis Heraclides : « Pour qu'un mouvement sécessionniste puisse revendiquer sa légitimité, il doit être manifeste que le gouvernement central n'est pas prêt à négocier ni à accorder un degré d'autonomie significatif au groupe séparatiste⁵⁶. » Avant d'aller plus loin dans cette direction, cependant, Washington voudra avoir l'assurance que les chefs sécessionnistes sont en mesure de garantir la stabilité de l'État émergent. On peut déduire des hypothèses positionnelles défensives que les États-Unis évalueront la structure interne et l'environnement régional de l'État sécessionniste avant de prendre une décision. Les groupes sécessionnistes doivent faire preuve de stabilité interne et assurer la stabilité de leurs frontières pour être reconnus par Washington. Il est peu probable que les États-Unis reconnaissent un nouvel État susceptible de reproduire la situation d'instabilité de l'État prédécesseur. Si l'État sécessionniste est incapable de parvenir à la stabilité, la théorie prédit que la reconnaissance américaine sera reportée ou refusée⁵⁷.

56. Alexis Heraclides, « Secession, self-determination and nonintervention », p. 414.

57. Ce gain de stabilité est toutefois une projection plus qu'une certitude. Les États-Unis, comme tout État, évoluent dans un contexte d'incertitude et ne peuvent généralement faire autrement que de fonder leurs décisions de politique étrangère sur des renseignements qui demeurent incomplets.

De même, un groupe sécessionniste qui ferait preuve de mauvaise foi à l'égard du gouvernement central dans la première phase du processus de négociation, dans le but de forcer une impasse politique ou de provoquer l'effondrement de l'État central, aura peu de chances d'être reconnu, car alors les États-Unis percevront ce groupe comme une force perturbatrice pour la stabilité régionale.

Scénario n° 5 : Si le groupe sécessionniste parvient à la stabilité interne et à assurer la stabilité de ses frontières, les États-Unis lui accorderont leur reconnaissance afin de générer un gain net de stabilité régionale. Au chapitre 6, par exemple, nous verrons que les États-Unis se sont engagés à reconnaître l'indépendance de l'Érythrée en raison du fait que le gouvernement éthiopien était devenu incapable d'assurer la stabilité régionale, alors que les autorités érythréennes remplissaient les critères de stabilité.

Scénario n° 6 : Si l'État sécessionniste est incapable de parvenir à la stabilité, la reconnaissance américaine sera refusée et le *statu quo* sera maintenu. C'est à mon avis ce qui est arrivé au Kosovo, qui n'a obtenu sa reconnaissance internationale qu'en 2008 par manque de stabilité interne et de stabilité de ses frontières. Mais en quoi consiste la « stabilité » dans un tel cas, et comment la mesurer ?

Mesurer la deuxième étape de la théorie

Tout comme pour la première étape de la théorie, la deuxième étape comprend deux facteurs : la stabilité interne et la stabilité des frontières. La dimension interne de la stabilité renvoie, entre autres, à la définition nationale de la souveraineté, soit « l'organisation de l'autorité publique au sein d'un État et le niveau de contrôle effectif exercé par ceux qui détiennent cette autorité⁵⁸ ». Les chefs sécessionnistes qui ne parviendront pas à contrôler efficacement leur territoire pourraient être aux prises avec une instabilité récurrente. Un autre aspect de la stabilité interne est la question de savoir si les sécessionnistes ont organisé un référendum sur l'indépendance. Ce type de consultation populaire doit être menée par les autorités sécessionnistes – assistées au besoin d'acteurs internationaux – pour évaluer dans quelle mesure les habitants du territoire disputé consentent à faire sécession et à renoncer à l'État

58. Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, p. 9.

central. Le résultat du référendum sera une mesure de la probabilité d'éventuels conflits intraétatiques.

Le respect et la protection des minorités et des droits de la personne seront également pris en compte par les États-Unis comme un aspect important de la stabilité interne. Une junta militaire qui proclamerait unilatéralement l'indépendance de sa région sans tenir compte de la volonté du peuple ou de ses droits fondamentaux échouerait sans aucun doute au test de la légitimité interne et pourrait créer une situation d'instabilité. David Callahan fait valoir que

les sécessionnistes à tendance démocratique présentent un meilleur dossier en faveur de leur indépendance que les nationalistes qui cherchent à obtenir le statut d'État pour des raisons chauvinistes, sans offrir de garanties démocratiques. Il y a peu d'appétit pour le soutien à de nouveaux États susceptibles d'être autoritaires⁵⁹.

Ces considérations sont toutefois strictement instrumentales : la protection des droits de la personne et des minorités sera simplement considérée par les décideurs américains comme un facteur de stabilité.

Enfin, les autorités sécessionnistes doivent fournir des garanties que les frontières internes de leur État seront maintenues après l'indépendance. Toute modification des frontières intraétatiques par les chefs sécessionnistes nécessitera le consentement de la population. Ce principe d'immutabilité des frontières est énoncé dans les accords signés à Helsinki par les membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), dont faisaient partie les États-Unis⁶⁰.

En ce qui concerne la stabilité des frontières internationales, un groupe sécessionniste doit d'abord avoir un territoire défini au sein de l'État central (région, canton, province, république, État) pour pouvoir être reconnu. Les sécessionnistes qui ne peuvent juxtaposer leur revendication de sécession à une région prédéfinie seront contestés, car la reconnaissance internationale implique que l'unité reconnue exerce sa souveraineté sur un territoire bien délimité. À défaut, le groupe sécessionniste risquerait d'être la victime ou l'instigateur d'un révisionnisme territorial qui pourrait mener à une crise politique avec un État voisin

59. David Callahan, *Unwinnable Wars*, p. 33.

60. L'*Acte final* d'Helsinki a établi des principes qui guident les relations entre États, tels que l'intégrité territoriale, l'inviolabilité des frontières, le respect des droits des minorités et le règlement pacifique des différends. Voir Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, *Acte final*.

ou avec l'État prédécesseur. Non seulement l'État sécessionniste doit-il avoir un territoire prédéfini, mais il doit également accepter ses anciennes frontières internes comme ses nouvelles frontières internationales. L'irrédentisme, par exemple, ne serait pas toléré. Mark Zacher montre que depuis 1945, tous les nouveaux États issus de l'éclatement d'anciens États ont conservé (volontairement ou non) leurs anciennes frontières intérieures en tant que frontières internationales légales. Zacher fait observer que « les États exigent généralement de la prévisibilité en ce qui concerne l'ordre territorial international. Ils n'aiment pas les sécessions, mais si celles-ci doivent se produire, ils ne veulent pas voir les États successeurs se battre au sujet de leurs frontières⁶¹ ». Je soutiens qu'en tant qu'État positionnaliste défensif, les États-Unis sont particulièrement hostiles au redécoupage des frontières, car il est susceptible de créer des situations d'instabilité et peut donc représenter une menace pour la sécurité.

Autre condition de stabilité des frontières : les États sécessionnistes doivent éviter d'intervenir dans les affaires internes des autres États souverains. Les gouvernements sécessionnistes qui exercent une vengeance politique ou mènent une politique étrangère agressive contre un État voisin échoueront au test de la stabilité des frontières. Comme nous le verrons au chapitre 4, le fait que la Grèce ait accusé l'ex-République yougoslave de Macédoine de nourrir des ambitions irrédentistes, parce qu'elle se désignait du même nom que la province grecque de Macédoine, explique en partie pourquoi les États-Unis ont tardé à reconnaître l'indépendance de la Macédoine. Les sécessionnistes qui provoquent des afflux de réfugiés transnationaux par leurs politiques ou leurs actions échoueront également au test de la stabilité de leurs frontières. L'État sécessionniste doit, enfin, être en paix avec ses voisins au moment de demander la reconnaissance. En tant que puissance en quête de stabilité, les États-Unis seront réticents à reconnaître une entité susceptible de s'engager dans une guerre interétatique après son indépendance.

Le tableau 2.3 résume la deuxième étape de la thèse de la quête de stabilité.

61. Mark W. Zacher, « The territorial integrity norm », p. 234-235.

TABLEAU 2.3 – DEUXIÈME ÉTAPE DE LA THÈSE

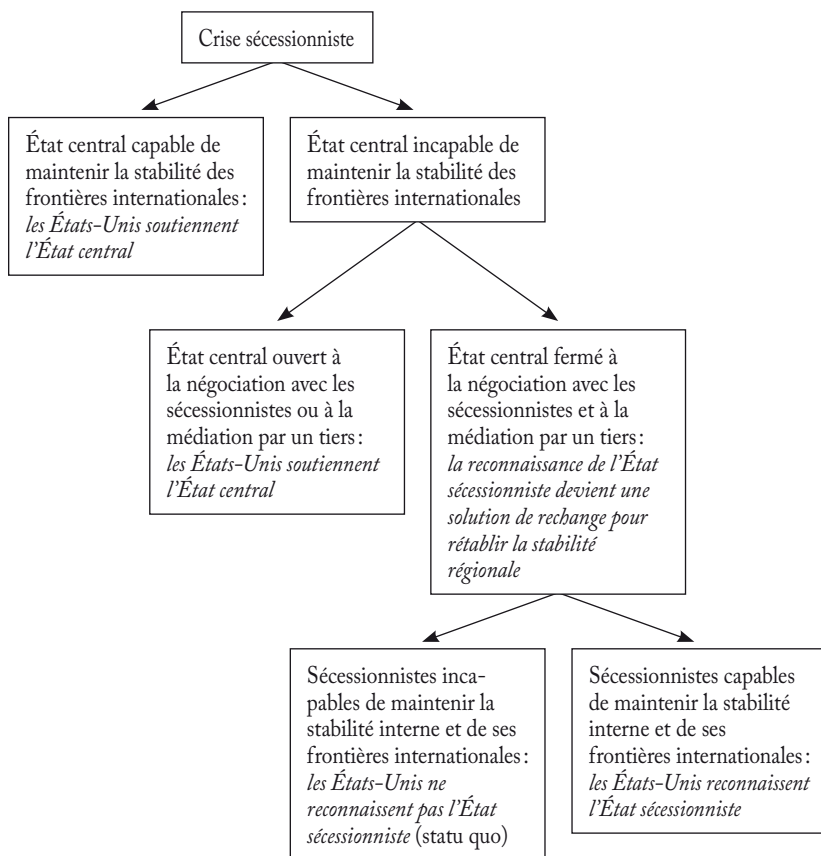
Stabilité interne Indicateurs de stabilité interne d'un État sécessionniste : • L'État exerce un contrôle effectif du territoire • L'État respecte les limites internes, ou les modifie avec le consentement de la population • L'État convient de tenir un référendum sur la sécession • L'État respecte les droits de la personne et des minorités
Stabilité des frontières Indicateurs de la stabilité des frontières d'un État sécessionniste : • L'État sécessionniste administre un territoire défini au sein de l'État central (région, canton, province, république, État) • L'État accepte ses anciennes frontières internes comme ses nouvelles frontières internationales • L'État respecte les frontières internationales (comprend l'absence de réfugiés transnationaux) • L'État fait la preuve qu'aucune guerre interétatique n'est susceptible de se produire après l'indépendance (absence d'irrédentisme, de vengeance ou d'agression)

Les critères ci-dessus seront tous méthodiquement pris en compte par les États-Unis lorsque se posera la question de la reconnaissance d'un État sécessionniste. Contrairement à la première partie de la théorie, où l'État central pouvait échouer à un niveau et recevoir néanmoins l'aval de Washington, le critère de la stabilité est beaucoup plus exigeant pour ceux qui souhaitent défaire un État existant. Les sécessionnistes doivent non seulement réussir à maintenir l'ordre intérieur et la stabilité des frontières, mais ils doivent aussi obtenir une légitimité intérieure. Ce test difficile se justifie par le fait que la sécession a plus d'implications internationales que le maintien du *statu quo* territorial. En effet, les États sécessionnistes rompent avec le principe international d'intégrité des États et peuvent engendrer des conséquences inattendues ou un effet d'entraînement. La reconnaissance internationale d'une sécession est donc un exercice risqué. Comme le souligne Robert Young : « Même les sécessions pacifiques représentent des périodes de grande perturbation et d'incertitude. Elles marquent des changements profonds dans les relations entre les peuples et entre les États⁶². » La théorie postule qu'avant d'accorder leur soutien et leur reconnaissance, les États-Unis s'assureront que l'État sécessionniste répond à ces trois critères de stabilité : autorité de l'État, contrôle territorial et consentement populaire.

62. Robert A. Young, « How do peaceful secessions happen? », p. 782.

Le schéma de la figure 2.1 résume les étapes du processus de décision américain face à une crise sécessionniste.

**FIGURE 2.1 – ÉTAPES DU PROCESSUS DÉCISIONNEL
SELON LA THÈSE DE LA QUÊTE DE STABILITÉ**



Précisions supplémentaires

La théorie prédit que les États-Unis différeront leur reconnaissance si le groupe sécessionniste ne répond que partiellement aux critères de stabilité. La reconnaissance diplomatique sera suspendue jusqu'à ce que les sécessionnistes démontrent leur capacité à maintenir l'ordre.

À noter que les deux étapes de la théorie ne sont pas toujours suivies dans cet ordre. Dans certains cas, les sécessionnistes pourront démontrer clairement, dès le début de la crise, leur capacité à maintenir la stabilité sans pour autant obtenir la reconnaissance de Washington, parce que l'État central sera parvenu à bien gérer le conflit. À cela s'ajoute que, si un État central échoue d'abord à assurer la stabilité de ses frontières et à négocier avec les sécessionnistes, mais améliore ensuite sa gestion de la crise, les États-Unis peuvent revenir à la première étape de la théorie et concentrer leurs efforts diplomatiques sur le soutien à l'intégrité de l'État. Il s'agit d'une précision théorique importante qui fait de la thèse de la stabilité une gamme d'options de politique étrangère plutôt qu'un processus linéaire à sens unique. Washington fera pour ainsi dire des allers-retours entre les étapes de cette théorie afin de maximiser ce qu'il perçoit comme une amélioration de l'ordre régional.

La théorie postule également que les États-Unis refuseront de reconnaître l'indépendance des mouvements sécessionnistes au sein des grandes puissances (Corse, Écosse, Irlande du Nord, Tchétchénie, Tibet) sans obtenir au préalable le consentement de l'État central, car cela serait extrêmement préjudiciable à leurs intérêts de stabilité et de sécurité. Même si les États-Unis constituent la puissance dominante, leur soutien aux États sécessionnistes évoluant à l'intérieur des frontières des autres grandes puissances pourrait les exposer à des représailles économiques, à une escalade militaire, voire à une menace nucléaire. Il est donc très peu probable que les Américains soutiendraient l'indépendance du Tibet ou de la Tchétchénie, par exemple, si la Chine ou la Russie devenaient des États très perturbateurs et ne parvenaient pas à contenir leurs mouvements sécessionnistes.

On peut ajouter à cela le fait que les grandes puissances (Chine, France, Royaume-Uni, Russie) sont des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, tout comme les États-Unis. Soutenir leurs groupes sécessionnistes pourrait nuire considérablement à la conduite de la diplomatie internationale et à la gestion du système politique international. Il serait absurde de prétendre que les États-Unis pourraient appuyer des mouvements sécessionnistes derrière les frontières des autres grandes puissances afin de maximiser leurs avantages en matière de stabilité, puisqu'il est évident qu'une telle action ne ferait que compromettre leur sécurité. La réaction attendue de Washington aux conflits sécessionnistes chez les autres grandes puissances est donc cohérente avec la thèse de la stabilité régionale. À moins qu'une grande puissance ne se désintègre (comme dans le cas de l'Union soviétique

en 1991), les États-Unis ignoreront la deuxième étape de la théorie de la stabilité, quelle que soit la manière dont les grandes puissances gèrent leurs crises sécessionnistes.

Le modèle postule enfin que les États-Unis feront de même lorsqu'une grande puissance révisionniste (pensons à la Chine ou à la Russie) choisira d'appuyer militairement un État sécessionniste et de le reconnaître diplomatiquement sans l'accord de l'État central dans le but d'accroître son influence ou de déstabiliser une région. La reconnaissance par Moscou de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie en 2008 en est le plus bel exemple. La thèse de la quête de stabilité suppose donc que Washington s'opposera à une telle initiative dans le but de limiter les situations déstabilisatrices susceptibles de favoriser la puissance relative des États révisionnistes ou ennemis.

LE RÔLE DES PUISSANCES RÉGIONALES ET DES GRANDES PUISSANCES

La dimension internationale des conflits sécessionnistes est bien sûr plus complexe que les simples relations dyadiques entre les États-Unis et les parties prenantes à une crise sécessionniste. Le processus décisionnel du gouvernement américain n'est pas influencé seulement par sa relation avec l'État central et avec le mouvement sécessionniste, mais aussi par la position des grandes puissances et des puissances régionales sur la question. En tant qu'acteur du système international – fût-il le plus puissant –, les États-Unis doivent interagir avec les autres États, dont certains pourraient être appelés à jouer un rôle important dans le conflit sécessionniste. Pour cette raison, la réaction de Washington aux mouvements sécessionnistes est multidimensionnelle et les décisions des autres puissances peuvent peser sur l'application de la politique étrangère américaine aux crises sécessionnistes⁶³. En conséquence, la reconnaissance ou la non-reconnaissance des États sécessionnistes par les puissances régionales et les grandes puissances seront traitées comme un facteur intermédiaire. Cela permettra de mesurer l'incidence réelle de la stabilité régionale sur la réaction des États-Unis aux tentatives de sécession en montrant dans quelle mesure d'autres puissances peuvent contraindre les États-Unis à reconnaître les États sécessionnistes ou les empêcher de le faire.

63. Bridget Coggins, *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century*, p. 216.

Ce facteur intermédiaire est défini comme la reconnaissance ou la non-reconnaissance des États sécessionnistes par les puissances régionales ou les grandes puissances, et non comme un éventuel soutien à ces États. En effet, le soutien d'un mouvement sécessionniste par un État tiers peut certes créer des tensions entre cet État et l'État central aux prises avec la crise sécessionniste, mais il ne produira pas de changement structurel. La reconnaissance diplomatique d'un État sécessionniste, en revanche, a des répercussions directes sur le système régional, c'est-à-dire sur l'environnement régional de l'État sécessionniste, car elle peut faire de l'indépendance un fait accompli. C'est donc la question de savoir si d'autres puissances choisissent de reconnaître ou non l'État sécessionniste qui peut avoir un effet sur le processus décisionnel américain. La théorie affirme cependant que, bien que le gouvernement américain tienne compte de la politique étrangère des autres États lorsqu'il prend ses propres décisions en la matière, l'analyse coûts-bénéfices de la Maison-Blanche sera avant tout dictée par ses intérêts de stabilité régionale, peu importe la politique des autres grandes puissances sur la question.

Sur le plan des postulats théoriques, la thèse de la quête de stabilité avance que la politique étrangère américaine est déterminée par des choix rationnels. Premièrement, la théorie suppose que cette politique est le résultat de décisions rationnelles prises par la présidence, un organe composé de plusieurs agents et conseillers (secrétaire d'État, conseiller à la Sécurité nationale, directeur de la CIA, secrétaire à la Défense, etc.) qui ne partagent pas nécessairement les mêmes intérêts et qui peuvent être en désaccord sur les politiques à mener et sur les actions à entreprendre. Il est important de préciser que la thèse de la quête de stabilité ne concerne que la branche exécutive du gouvernement américain. Le pouvoir de reconnaître les États étrangers est en effet une prérogative du président, et le Congrès ne peut légalement s'opposer aux décisions de la présidence en la matière, ce qui signifie que celle-ci jouit d'une grande autonomie sur ces questions⁶⁴.

Deuxièmement, la thèse de la quête de stabilité postule que la présidence sélectionne, sur la base d'une analyse coûts-bénéfices, la ligne

64. Après la reconnaissance de l'Union soviétique par le président Roosevelt en 1933, la Cour suprême des États-Unis a statué que cette reconnaissance et l'établissement de relations diplomatiques avec l'URSS relevaient incontestablement de la compétence du président. Voir Louis Henkin, *Foreign Affairs and the US Constitution*. Voir aussi David Gray Adler, « The President's recognition power: Ministerial or discretionary? ».

de conduite qui apportera la plus grande stabilité escomptée dans chaque crise sécessionniste. La politique étrangère des États-Unis est ainsi motivée par une rationalité instrumentale conduisant à des décisions éclairées⁶⁵. Ce postulat ne prétend pas que la présidence est omnisciente ou qu'elle dispose de toutes les informations pertinentes pour faire ses choix. Elle suppose seulement qu'elle agit de façon calculée, rationnelle et pragmatique.

Troisièmement, sur la base des deux postulats précédents, la théorie suppose que la présidence américaine a un ensemble fixe de préférences à l'égard des crises sécessionnistes (classées par ordre de priorité) et que ces préférences déterminent les choix politiques des États-Unis selon l'évolution de chaque crise.

Les préférences américaines en matière de stabilité

La recherche de la stabilité définit les préférences des États-Unis à l'égard des conflits sécessionnistes. Ces préférences sont classées comme suit :

1. L'État central est en mesure de maintenir la stabilité de ses frontières et négocie avec les sécessionnistes ou est ouvert à la médiation par un tiers. Résultat : stabilité régionale. Exemples : Canada (Québec), Royaume-Uni (Écosse).
2. L'État central est en mesure de maintenir la stabilité de ses frontières, mais rejette la négociation avec les sécessionnistes et la médiation par un tiers. Résultat : stabilité, mais risque de désordre régional. Exemple : Indonésie (Aceh), Espagne (Catalogne)
3. L'État central est incapable de maintenir la stabilité de ses frontières, mais est ouvert à la négociation ou à la médiation par un tiers. Résultat : instabilité, mais possible restauration de l'ordre régional. Exemple : Moldavie (Transnistrie).
4. L'État sécessionniste est incapable de maintenir la stabilité intérieure et de ses frontières, et l'État central représente un obstacle manifeste à la stabilité régionale. Résultat : *statu quo*, refus de reconnaissance de la sécession. Exemple : Kosovo (Yougoslavie) de 1991 à 2008.

65. J'emprunte la définition de James Morrow de la rationalité : « [C]hoisir les meilleurs moyens pour atteindre un ensemble prédéterminé de fins. Il s'agit d'une évaluation de la cohérence des choix et non du processus de pensée, de la mise en œuvre des buts fixés et non de la moralité de ces buts. » Voir James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists*, p. 17.

5. L'État sécessionniste est en mesure de maintenir la stabilité intérieure et de ses frontières internationales, alors que l'État central ne l'est pas. Résultat : reconnaissance diplomatique de l'État sécessionniste. Exemples : Érythrée (Éthiopie), Slovénie (Yougoslavie).

Sur la base des postulats positionnalistes défensifs et des déductions énoncées ci-dessus concernant la conduite de la politique étrangère américaine, la thèse de la quête de stabilité génère les hypothèses vérifiables ci-dessous.

Quête de stabilité

- H1 Les États-Unis s'opposent à la sécession si l'État central maintient la stabilité de ses frontières internationales.
- H2 Les États-Unis s'opposent à la sécession si l'État central est ouvert à la négociation avec les sécessionnistes ou à la médiation par un tiers.
- H3 Les États-Unis s'opposent à la sécession si l'État sécessionniste ne démontre pas une capacité manifeste à maintenir la stabilité, même si l'État central manque également de capacité à maintenir l'ordre.
- H4 Les États-Unis reconnaissent l'État sécessionniste s'il démontre sa capacité à maintenir la stabilité interne et de ses frontières alors que l'État central ne le peut pas.

Ces hypothèses seront systématiquement comparées aux hypothèses concurrentes ci-dessous tirées des théories axées sur les facteurs intérieurs, à savoir le lobbyisme ethnique et les intérêts commerciaux.

Lobbys ethniques nationaux

- H5 La position des États-Unis à l'égard d'un conflit sécessionniste reflète les intérêts du groupe ethnique qui exerce le plus de pression sur le gouvernement américain.
- H6 La position des États-Unis à l'égard d'un conflit sécessionniste reflète les intérêts du groupe ethnique qui représente le plus grand nombre d'électeurs américains.

Intérêts commerciaux

- H7 La position des États-Unis à l'égard d'un conflit sécessionniste reflète les intérêts des entreprises américaines.
- H8 La position des États-Unis à l'égard d'un conflit sécessionniste reflète les intérêts des entreprises américaines avec lesquelles les agents exécutifs américains entretiennent des liens étroits.

Cet ensemble d'hypothèses dérivées des trois grandes thèses retenues aux fins du présent ouvrage permettra d'effectuer une analyse plus structurée des cas sélectionnés.

APPORT THÉORIQUE

Définir la stabilité régionale comme intérêt stratégique des États-Unis permet d'analyser avec plus de rigueur la politique étrangère américaine. La notion de stabilité, bien que souvent citée pour expliquer la politique américaine en matière de sécession, est généralement utilisée de manière imprécise dans la littérature, et très peu d'explications sont données quant au rôle de ce concept dans les choix de Washington. Comme pour la notion d'intérêt national – dont Alexander George et Robert Keohane disent qu'il s'agit d'« un concept si élastique et ambigu que son rôle dans l'orientation de la politique étrangère est problématique et controversé⁶⁶ » –, le concept de stabilité est souvent employé de façon intuitive, sans définition précise ni réelle justification théorique. Or, il ne peut fonctionner comme concept scientifique que s'il est adéquatement défini et opérationnalisé.

L'un des intérêts du présent ouvrage est la clarification de la notion ambiguë de stabilité. La thèse de la quête de stabilité fournit des mécanismes théoriques qui établissent un lien clair entre la politique étrangère américaine et la stabilité régionale. Sur la base de ces mécanismes, la théorie génère une explication rationaliste qui rend compte de la variation de cette politique.

La thèse proposée est vérifiable et réfutable. Elle serait réfutée si l'on pouvait démontrer, par exemple, que les États-Unis ont reconnu un État sécessionniste alors que l'État central était en mesure de maintenir

66. Alexander L. George et Robert O. Keohane, « The concept of national interests: Uses and limitations », p. 217.

la stabilité de ses frontières ou qu'il était ouvert aux négociations. Elle serait également réfutée si Washington étendait sa reconnaissance à un groupe sécessionniste incapable de maintenir la stabilité ou si, à l'inverse, il refusait de reconnaître un État sécessionniste remplissant pourtant les critères de stabilité. Elle serait réfutée, enfin, si les données empiriques montraient que des considérations autres que la stabilité régionale, par exemple des facteurs intérieurs ou des considérations morales, expliquent le calcul américain face aux conflits sécessionnistes.

Quelles sont les implications de cette thèse pour les autres États confrontés à un dilemme similaire ? Comme je l'ai mentionné plus haut, les hypothèses positionnalistes défensives qui découlent de la théorie de la quête de stabilité concordent avec le comportement des États-Unis parce qu'il s'agit d'une superpuissance. En d'autres termes, la thèse proposée est une théorie de politique étrangère qui ne s'applique qu'aux puissances prédominantes, et non aux États qui ne se trouvent pas au sommet de la hiérarchie internationale.

Rappelons pour finir que la fonction d'une théorie est de simplifier la complexité des phénomènes sans en perdre l'essence. Comme le souligne Kenneth Waltz dans *Theory of International Politics*, une théorie « n'est pas un édifice de vérité ni une reproduction de la réalité [...]. Il s'agit de la représentation d'un domaine et de la façon dont ses parties sont organisées et interreliées⁶⁷ ». La thèse de la quête de stabilité cherche à isoler les principaux facteurs qui influencent la politique étrangère américaine et à expliquer la façon dont ils interagissent pour produire les résultats observés.

MÉTHODOLOGIE

Afin de vérifier que la thèse de la stabilité explique avec précision les variations de la politique étrangère américaine à l'égard des conflits sécessionnistes, ses résultats seront comparés à ceux de la thèse des intérêts commerciaux et de la thèse du lobbyisme ethnique présentées précédemment. Ces thèses sont sans doute les concurrentes les plus sérieuses du modèle de la stabilité, puisqu'elles ont été relativement influentes. L'objectif ici est de démontrer que la fluctuation de la politique américaine à l'égard des conflits sécessionnistes ne dépend pas principalement de facteurs de politique interne, mais des effets systémiques des relations

67. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 8.

internationales. Pour chacun des cas étudiés, la thèse de la stabilité est comparée aux thèses concurrentes. Si les explications liées à la politique intérieure des États sont aussi bonnes que leurs partisans le laissent entendre, elles devraient réussir ces tests empiriques.

Sélection des cas

Les cas de sécession sont peu nombreux et, par conséquent, la sélection des cas ne peut être effectuée de façon aléatoire. J'ai donc plutôt sélectionné des cas significatifs pour la vérification de mes hypothèses de recherche. Je procède ici à une analyse systématique de cas choisis dans trois contextes régionaux différents : les Balkans, la Corne de l'Afrique et l'Europe occidentale. Pour les deux premières régions, des cas de sécession reconnue et non reconnue ont été retenus. Ces cas sont la Croatie, le Kosovo, la Macédoine et la Slovénie pour les Balkans, et l'Érythrée et le Somaliland pour la Corne de l'Afrique⁶⁸. La Croatie et la Slovénie sont traitées ensemble étant donné que les États-Unis ont adopté une politique commune à leur égard et reconnu leur indépendance en même temps. Pour la troisième région, l'Europe occidentale, seule la Catalogne est étudiée, puisqu'aucun autre État sécessionniste n'y a procédé à une déclaration de sécession.

Je compare la Croatie et la Slovénie au Kosovo et à la Macédoine parce que ces cas ont évolué dans un contexte régional similaire, bien qu'ils aient eu un destin politique très différent. La Croatie et la Slovénie ont été reconnues par Washington dès 1992. Les États-Unis ont toutefois longtemps retardé la reconnaissance de la Macédoine. Son indépendance, proclamée en 1991, n'a été reconnue qu'en 1994, et l'administration Clinton a attendu 1996 pour y envoyer un ambassadeur. Quant au Kosovo, il a été frustré de sa reconnaissance pendant près de 20 ans, avant que Washington ne reconnaisse finalement son indépendance en 2008.

L'Érythrée constitue le seul cas africain de sécession réussie de l'après-guerre froide. Elle a officiellement fait sécession de l'Éthiopie en 1993, après plus de 30 ans de guerre. La région voisine du Somaliland a pour sa part tenté de se séparer de la Somalie en 1991 en se déclarant république indépendante. Contrairement à l'Érythrée, cependant, elle n'a jamais été reconnue ni par la communauté internationale ni par les États-Unis. Ainsi,

68. Le cas de la Bosnie-Herzégovine a été mis de côté car il ne s'agit pas d'un exemple de sécession, mais plutôt d'un effet de la désintégration de la Yougoslavie. Lorsque les Bosniaques ont opté pour l'indépendance en février 1992, la Yougoslavie avait déjà cessé d'exister.

bien que ces deux cas se ressemblent du fait qu'ils appartiennent au même contexte sous-régional et sont tous deux issus d'États qui se sont effondrés au début des années 1990, ils ont connu des issues très différentes. Enfin, la Catalogne a déclaré unilatéralement son indépendance en 2017 mais cette déclaration a été invalidée par la Cour constitutionnelle espagnole et aucun État n'a reconnu sa sécession de l'Espagne.

Le biais de sélection est toujours une préoccupation. C'est pourquoi j'ai sélectionné les cas en fonction de la variable dépendante (reconnaissance/non-reconnaissance) et dans trois environnements régionaux différents. Ces cas illustrent des dynamiques différentes tout en offrant une bonne représentation de la variation de la politique étrangère américaine. Cette sélection (résumée dans le tableau 2.4) représente ainsi l'éventail des possibilités sur l'axe empirique des cas et permet une évaluation adéquate de la force de la thèse de la quête de stabilité et des explications concurrentes.

TABLEAU 2.4 – ÉTUDES DE CAS DE CONFLITS SÉCESSIONNISTES

Région	Réaction des États-Unis	
	Reconnaissance accordée	Reconnaissance refusée ou retardée
Balkans	Croatie Slovénie	Macédoine Kosovo
Corne de l'Afrique	Érythrée	Somaliland
Europe occidentale	–	Catalogne

Les cas de sécession se rattachant à l'Union soviétique ont été mis de côté étant donné que l'URSS était une superpuissance. Ce statut explique que, tant et aussi longtemps que la fédération soviétique s'est conservée, les États-Unis se sont gardés de reconnaître les États baltes, par exemple, qui ont été les premiers à faire sécession⁶⁹. Ils n'ont reconnu ces anciennes républiques soviétiques qu'une fois que la Russie, le Bélarus et l'Ukraine ont accepté de démanteler la fédération en décembre 1991. Agir autrement aurait pu mettre en péril les intérêts de sécurité et de stabilité des États-Unis.

69. Nikolas K. Gvosdev, «The formulation of an american response to lithuanian independence, 1990».

La formulation de la politique étrangère américaine

La thèse de la stabilité doit prendre en compte le processus décisionnel des États-Unis en matière de politique étrangère et expliquer le mécanisme causal à l'origine des résultats observables (reconnaissance/non-reconnaissance des États sécessionnistes). Ce n'est pas une tâche aisée. L'appareil de politique étrangère américain comprend un grand nombre d'acteurs, et l'information concernant les débats inter-agences sur les questions de politique étrangère se fait parfois rare. Faire la lumière sur le processus causal ou la séquence d'événements qui intervient entre la recherche américaine de stabilité régionale et les résultats observables est donc un défi.

Ainsi, chaque étude de cas tentera de reconstituer le processus décisionnel. Pour ce faire, l'analyse se concentrera sur ce qu'Alexander George appelle les « contextes individuels et en petits groupes » de l'élaboration des politiques aux États-Unis. Le contexte individuel concerne les discussions du président avec un membre de son cabinet ou un proche conseiller (par exemple, son secrétaire d'État). Le contexte en petit groupe, lui, concerne les réunions du président avec quelques conseillers provenant de différentes sphères de l'administration (par exemple, les réunions du Conseil de sécurité nationale, ou celles du Bureau ovale avec des experts en politique étrangère)⁷⁰.

L'une des hypothèses fondamentales de la théorie de la quête de stabilité est que la présidence, bien que rationnelle, n'est pas une entité monolithique. Plusieurs agents exécutifs et conseillers ont leur propre point de vue sur les questions de politique étrangère, ce qui les amène souvent à se faire concurrence pour influencer les décisions de la Maison-Blanche. En se concentrant sur les contextes individuels et en petits groupes, la présente étude vise à identifier, parmi les acteurs exécutifs qui ont des responsabilités dans les affaires étrangères, ceux qui mettent l'accent sur l'importance de la stabilité au détriment d'autres intérêts, et d'analyser si ces acteurs sont les plus influents dans le processus décisionnel face aux conflits sécessionnistes. Pour que la thèse de la stabilité soit valide, l'analyse doit démontrer que les agents

70. Alexander L. George (dir.), *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, p. 11. George mentionne également le « contexte organisationnel » comme élément de la machinerie de politique étrangère. Ce contexte englobe l'ensemble de la bureaucratie concernée par les questions de politique étrangère. J'ai choisi d'exclure ce troisième contexte, car bien que pertinent pour certains types d'études de politique étrangère, il aurait éloigné notre analyse de son objectif, qui est de déterminer si les agents et les conseillers qui mettent l'accent sur les considérations de stabilité ont le plus d'influence dans le processus décisionnel.

exécutifs qui promeuvent la stabilité régionale ont plus d'influence que ceux qui mettent l'accent sur d'autres préoccupations politiques, comme la politique ethnique ou les intérêts commerciaux privés. Elle doit également démontrer que l'influence prépondérante des agents en quête de stabilité est constante d'un cas à l'autre.

Comparer la stabilité et les facteurs intérieurs

Pour réaliser cette tâche, je combine les méthodes de la comparaison structurée et ciblée (*structured, focused comparison*) et de l'identification des mécanismes causaux (*process tracing*)⁷¹. Je formule un nombre limité de questions théoriques qui sont systématiquement posées dans chacun des cas afin de mesurer la justesse des thèses concurrentes. L'utilité de telles questions standardisées est de structurer l'enquête empirique. Cette méthode permet de produire des données comparables et facilite la détermination des similitudes et des différences entre les cas sélectionnés. Plus généralement, comme le souligne Alexander George : « Ce type de questions est conçu pour mettre en évidence les orientations d'un dirigeant par rapport aux facteurs politiques et historiques fondamentaux qui influencent vraisemblablement ses calculs et ses choix de politique étrangère⁷². » La comparaison structurée et ciblée se caractérise en outre par le fait qu'elle se focalise sur les aspects pertinents pour l'analyse. Le récit historique des conflits sécessionnistes survenus dans les Balkans, dans la Corne de l'Afrique et en Europe occidentale depuis la fin de la guerre froide est ainsi réduit aux éléments pertinents pour répondre aux questions standardisées, que voici.

Quête de stabilité – La présidence américaine soutient-elle toujours l'État central lorsque celui-ci maintient la stabilité de ses frontières internationales ? Si oui, les États-Unis maintiennent-ils cette politique dans les cas où l'État central n'est pas en mesure de garantir la stabilité de ses frontières, mais tente de négocier avec les sécessionnistes ou est prêt à laisser un tiers s'interposer ? Si tel est le cas, que se passe-t-il lorsqu'un État central ne parvient pas à maintenir la stabilité de ses frontières et refuse de négocier avec les sécessionnistes : les États-Unis revoient-ils leur politique et envisagent-ils de reconnaître la sécession ? Si oui, la reconnaissance n'est-elle accordée par les États-Unis qu'aux États sécessionnistes qui parviennent à la stabilité interne et à des frontières stables ?

71. Alexander L. George et Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Voir en particulier le chapitre 10, p. 205-232.

72. *Ibid.*, p. 56.

Si la réponse à ces quatre questions est « oui », on pourra conclure que la thèse de la quête de stabilité explique le comportement des États-Unis et qu'elle pourrait être généralisée à d'autres cas empiriques.

Quelques questions dérivées de l'identification des mécanismes causaux du processus décisionnel américain en matière de politique étrangère sont incluses dans l'analyse : les agents exécutifs promouvant l'intérêt de la stabilité ont-ils le plus d'influence sur les décisions de la présidence ? Cette influence se maintient-elle dans le temps ?

Thèses concurrentes axées sur des facteurs intérieurs – Une série de questions concernant les théories concurrentes seront également appliquées aux cas sélectionnés. Concernant la thèse du lobbyisme ethnique : les groupes ethniques américains qui partagent des liens avec les protagonistes du conflit sécessionniste sont-ils bien organisés à l'échelon national ? Ces groupes représentent-ils un nombre considérable d'électeurs américains ? Si oui, ces groupes ethniques exercent-ils des pressions sur les instances américaines et, plus précisément, sur l'exécutif ? La décision de politique étrangère visant la crise sécessionniste concorde-t-elle avec les intérêts du groupe ethnique le plus fort impliqué dans l'affaire ? Concernant la thèse des intérêts commerciaux : les multinationales américaines ont-elles des intérêts importants dans l'État central ou dans l'entité sécessionniste ? Si oui, les entreprises américaines influencent-elles le processus de décision ? La réponse de l'exécutif américain à l'effort sécessionniste concorde-t-elle avec les intérêts des multinationales ou, plus précisément, des entreprises américaines avec lesquelles les agents exécutifs américains entretiennent des liens étroits ?

Ces questions simples fournissent des orientations de recherche claires et nous permettront de comparer les résultats empiriques⁷³. La comparaison structurée et ciblée est combinée à la méthode du *process-tracing*. Cette méthode permet, en retraçant le processus décisionnel à travers des études de cas détaillées, de circonscrire les causes potentielles de la variation de la réaction américaine. Elle permet de montrer dans quelle mesure la stabilité influence réellement les décideurs américains⁷⁴.

73. La comparaison structurée et ciblée est une bonne réponse à l'observation de Kenneth Waltz selon laquelle « sans orientation, on ne peut savoir ni quels renseignements colliger ni comment les combiner pour les interpréter ». Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 11.

74. Comme le rappellent Alexander George et Andrew Bennett : « Même lorsque la théorie du choix rationnel ou d'autres modèles formels prédisent des résultats avec un degré de précision élevé, ils ne constituent pas des explications causales acceptables, à moins qu'on ne démontre (dans la mesure où les données le permettent) que leurs mécanismes causaux postulés ou implicites étaient effectivement en cause dans les cas prédits. » Alexander L. George et Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, p. 208.

CHAPITRE 3

La reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie

INTRODUCTION

La sécession des républiques de Croatie et de Slovénie de la Fédération socialiste de Yougoslavie en 1991 figure parmi les premiers exemples de sécessions effectives à se produire dans un contexte non colonial depuis la fondation des Nations Unies¹. En précipitant la désintégration de la Yougoslavie, les gouvernements croate et slovène ont contraint les États-Unis à répondre à leurs revendications et à exprimer leurs préférences quant aux questions sécessionnistes dans l'ordre émergent de l'après-guerre froide.

Avant d'évaluer la thèse de la quête de stabilité aux cas de la Croatie et de la Slovénie, nous devons revenir sur les événements qui ont conduit à la crise sécessionniste yougoslave afin de situer le contexte politique de l'intervention américaine dans le conflit.

RÉCAPITULATION DE LA CRISE SÉCESSIONNISTE

La sécession de la Croatie et de la Slovénie est née de l'échec des élites politiques yougoslaves à créer un nouvel État conçu pour répondre aux intérêts de plus en plus divergents des républiques. Au tournant des années 1990, la principale source de discord en Yougoslavie réside dans la question du partage du pouvoir entre l'État fédéral et les républiques. La Croatie et la Slovénie, plus développées que les républiques méridionales, préconisent une forte décentralisation du pouvoir et la

1. Le Bangladesh a été le seul autre cas de sécession réussie.

transition vers une confédération. Cette préférence s'explique par le fait que les Croates et les Slovènes veulent se protéger du déclin économique rapide de la Yougoslavie et de l'influence croissante de la Serbie au sein du gouvernement central. La Serbie et le Monténégro, au contraire, plaident pour le maintien de la fédération et un contrôle étroit et centralisé de l'économie. La polarisation entre ces républiques s'accroît avec l'ascension de Slobodan Milošević en Serbie à la fin des années 1980 et l'élection de partis nationalistes en Croatie et en Slovénie lors des premières élections multipartites en 1990. Au lendemain des élections, les parlements croate et slovène déclarent la souveraineté de leurs républiques respectives (c'est-à-dire qu'ils revendiquent le droit de prendre toutes les décisions qu'ils souhaitent, y compris celle de faire sécession) et adoptent des modifications constitutionnelles afin de suspendre l'application des lois fédérales sur leur territoire.

Le tournant de la crise survient en mai 1991, lorsque la Serbie, le Monténégro et les républiques autrefois autonomes du Kosovo et de la Voïvodine s'opposent à l'élection du Croate Stjepan Mesić à la présidence yougoslave pour protester contre les exigences constitutionnelles de la Croatie². Cet incident transforme les tensions politiques en une crise constitutionnelle qui conduit à l'effondrement du système fédéral tout entier. Constitutionnellement, le défaut d'élire Mesić à la présidence tournante laisse la Yougoslavie sans chef d'État et l'Armée populaire yougoslave (APY) sans commandant en chef. Le premier ministre yougoslave Ante Marković hérite seul de la crise politique. Devant cette rebuffade de la Serbie et du Monténégro, la Croatie et la Slovénie organisent des référendums sur l'indépendance pour insister sur les demandes de création d'une confédération yougoslave. Leur stratégie est simple : soit elles obtiendront une union confédérale qui confère une plus grande autonomie aux républiques, soit, à défaut, elles quitteront la fédération.

Par suite du rejet par la Serbie de la décentralisation des pouvoirs fédéraux, la Croatie et la Slovénie déclarent unilatéralement leur indépendance le 25 juin 1991 et prennent le contrôle de leurs frontières. Le gouvernement fédéral déclare illégales ces actions unilatérales et ordonne aux unités de l'APY postées en Croatie et en Slovénie de prendre le contrôle des frontières internationales de la Yougoslavie. Cette intervention marque le début d'une guerre de dix jours avec les

2. La Serbie, le Monténégro, le Kosovo et la Voïvodine détenaient ensemble la majorité des sièges du Conseil exécutif fédéral yougoslave. Voir Milan Andrejevich, « State presidency deadlocked over election of State President », p. 21.

troupes slovènes qui dégénère en un conflit ethnique majeur sur la frontière intérieure croate, puis en Bosnie-Herzégovine.

LA RÉACTION DES ÉTATS-UNIS

La résolution de la crise constitutionnelle yougoslave n'est pas une priorité pour l'administration de George H. W. Bush. À l'été 1991, les États-Unis font face à de grandes transformations internationales, parmi lesquelles la désintégration soviétique est certainement la plus exigeante. Cette question concerne directement la sécurité des États-Unis et de leurs alliés de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), puisqu'elle soulève des préoccupations quant à l'arsenal nucléaire soviétique et à la stabilité du continent eurasiatique. Les contre-coups politiques de la guerre du Golfe persique sont également au centre de la politique étrangère du président Bush. Le Département d'État participe activement aux négociations de paix au Moyen-Orient qui font suite à la libération du Koweït et souffre, selon les mots de Richard Holbrooke, d'un «épuisement post-irakien³». La crise yougoslave apparaît donc comme mineure aux yeux de l'administration Bush, et les décideurs américains la traitent comme un différend régional. Comme l'observera plus tard Brent Scowcroft, conseiller à la Sécurité nationale du président Bush : «Baker [le secrétaire d'État] avait l'habitude de dire : “Nous n'avons pas de coq dans ce combat.” Et le président me demandait une fois par semaine : “Redites-moi de quoi il est question⁴.”»

Avec la fin de la guerre froide, la Yougoslavie n'est plus la zone tampon protégeant l'Europe occidentale d'une éventuelle invasion soviétique. Elle perd donc son importance géostratégique pour Washington. Pour cette raison, la Maison-Blanche n'est pas encline à jouer un rôle de premier plan dans le conflit yougoslave et préfère suivre le leadership de la Communauté européenne (CE) sur cette question. C'est ce qu'atteste le secrétaire d'État James Baker : «L'administration Bush était à l'aise avec le fait que la CE assume la gestion de la crise dans les Balkans. Le conflit semblait en être un que la CE pouvait gérer. Surtout, la Yougoslavie était au cœur de l'Europe, et les intérêts européens étaient directement menacés⁵.» La CE avait en effet beaucoup plus à perdre dans le conflit yougoslave que les États-Unis. Deux de

3. Richard Holbrooke, *To End a War*, p. 26.

4. *Ibid.*, p. 27.

5. James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, p. 636.

ses membres, la Grèce et l'Italie, partageaient une frontière avec les républiques yougoslaves de Macédoine et de Slovénie, respectivement, et la perspective de la désintégration de la Yougoslavie soulevait la question des conflits ethniques et de l'instabilité dans la région.

Les États-Unis soutiennent l'unité de la Yougoslavie

Même si l'administration Bush ne considère pas la crise yougoslave comme un enjeu capital, elle formule des préférences claires à son égard. L'intérêt principal des États-Unis est d'éviter une guerre dans les Balkans. Des premiers jours de la crise à la désintégration officielle de la Yougoslavie à l'automne 1991, les États-Unis soutiendront l'unité de la fédération et s'opposeront de façon catégorique à la sécession unilatérale de ses républiques constitutives. Avant la déclaration unilatérale d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, le président Bush avait clairement indiqué que les États-Unis « ne récompenseraient pas » les républiques qui choisiraient de faire sécession unilatéralement⁶. Au cours d'une visite en Yougoslavie une semaine avant la sécession de la Croatie et de la Slovénie, le secrétaire Baker mentionne que « l'instabilité et l'éclatement de la Yougoslavie pourraient avoir selon nous des conséquences tragiques, non seulement ici, mais plus largement en Europe⁷ ».

L'ÉTAT YUGOSLAVE MAINTIENT LA STABILITÉ

Les déclarations unilatérales d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie en juin 1991 ont un effet dévastateur sur l'État yougoslave. Le gouvernement central est de plus en plus paralysé à mesure que les fonctionnaires fédéraux croates et slovènes retournent progressivement dans leurs républiques respectives. Le premier ministre yougoslave Ante Marković conserve néanmoins un contrôle sur l'APY, et sa décision d'envoyer des troupes en Slovénie affirme, à court terme à tout le moins, la souveraineté de la Yougoslavie. L'État yougoslave a ainsi pu contenir

6. Voir *The Economist*, « The road to war », p. 45.

7. James A. Baker, III, « US concerns about the future of Yugoslavia », p. 468. La peur suscitée par la perspective de l'éclatement de la Yougoslavie conduit le gouvernement américain à soutenir diverses réformes constitutionnelles, dont un accord confédéral. L'administration Bush déclare même qu'elle accepterait une désagrégation pacifique de la Yougoslavie. Le secrétaire Baker écrit dans ses mémoires : « Bien que nous soutenions l'intégrité territoriale de la Yougoslavie et le maintien des frontières existantes [...], la communauté internationale convenait, naturellement, que si les républiques souhaitaient modifier leurs frontières par des moyens pacifiques et consensuels, ce serait une toute autre affaire. » James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, p. 480.

les sécessionnistes à l'intérieur de ses frontières. Aucun réfugié transnational n'a résulté des tentatives de sécession, et Belgrade est demeurée en paix avec ses voisins. Le premier ministre Marković manifeste par ailleurs sa volonté de négocier avec les sécessionnistes à l'été 1991 en accueillant une médiation de la CE. Il est même prêt à accepter la sécession des républiques, à condition qu'elle soit négociée démocratiquement avec le gouvernement fédéral⁸.

Outre sa capacité à maintenir la stabilité des frontières internationales de la Yougoslavie et son ouverture aux négociations, le premier ministre Marković est fortement soutenu par les États-Unis depuis son arrivée au pouvoir en 1989. Avec l'effondrement du communisme en Europe de l'Est à la fin des années 1980, Marković était devenu le symbole de la démocratie et de la libéralisation de l'économie en Yougoslavie. Au sein de l'administration Bush, Marković est considéré comme une figure démocratique devant être soutenue⁹. L'ouverture de Marković permet d'ailleurs à la CE de négocier un cessez-le-feu entre l'APY et les troupes slovènes en juillet 1991. Cet événement témoigne de la bonne volonté du gouvernement central et de la détermination de Belgrade à régler la crise. Le cessez-le-feu, supervisé par Bruxelles, établit un moratoire de trois mois sur la sécession de la Croatie et de la Slovénie afin de maximiser les chances de parvenir à un compromis sur l'avenir de la Yougoslavie¹⁰. Par ailleurs, la Serbie consent début juillet à l'élection du candidat croate, initialement boycotté par Milošević, au poste de président du Collège présidentiel de la Yougoslavie. Cette décision est perçue par les États-Unis et par les membres de la CE comme une avancée positive dans la résolution du conflit. Dans ce contexte, et malgré le fait que l'administration yougoslave est de plus en plus paralysée, Washington exclut la possibilité de reconnaître les républiques sécessionnistes, car l'État central est encore en mesure de maintenir la stabilité de ses frontières et qu'il est ouvert à la négociation. La question de la reconnaissance n'est même pas débattue à cette époque au Conseil de sécurité nationale (NSC) du président Bush.

Cette situation ne dure cependant pas très longtemps. Les efforts européens pour régler le différend s'effondrent à l'automne 1991 lorsque l'APY accepte de se retirer de la Slovénie, mais se déplace simultanément en Croatie pour prêter assistance aux minorités serbes vivant dans

8. Warren Zimmermann, *Origins of a Catastrophe*, p. 135.

9. Warren Zimmermann, «Yugoslavia: 1989-1996», p. 183.

10. Lenard J. Cohen, «The disintegration of Yugoslavia», p. 373.

les régions de Krajina et de Slavonie. L'intervention de l'APY en Croatie complique le conflit yougoslave en accentuant sa dimension ethnique. Cet événement a une incidence majeure sur la perception américaine du conflit. L'intervention de l'APY en Croatie est vue à Washington comme une agression serbe. L'administration Bush et les dirigeants européens commencent à douter sérieusement de la légitimité de l'APY et de sa réelle motivation dans ce conflit. La sécession de la Croatie et de la Slovénie a conduit à une rapide « serbianisation » de l'APY, qui est rapidement devenue un instrument militaire au service des intérêts serbes. Comme le soutiendra plus tard Richard Holbrooke :

Lors de la courte guerre en Slovénie, l'armée yougoslave semblait défendre l'intégrité territoriale de la Yougoslavie. Quand cette même armée est entrée en guerre contre la Croatie, quelques semaines à peine plus tard, elle était entre-temps devenue une armée serbe combattant pour les Serbes à l'intérieur de la Croatie¹¹.

L'INSTABILITÉ DES FRONTIÈRES ÉMERGE

Lors de la première réunion du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la Yougoslavie, en septembre 1991, les États-Unis adoptent pour la première fois une attitude proactive face au conflit. James Baker exprime sa profonde inquiétude à l'égard de la stabilité de la Yougoslavie, alors que des milliers de Croates commencent à fuir vers d'autres pays pour échapper à l'agression serbe. Le secrétaire d'État déclare que l'administration Bush est vivement préoccupée par « les dangereuses répercussions sur les États voisins de la Yougoslavie qui font face à un afflux de réfugiés, à des pénuries d'énergie et à la menace d'un débordement du conflit¹² ». Robert Pearson, secrétaire exécutif du Département d'État,

11. Richard Holbrooke, *To End a War*, p. 29-30. Avec l'intensification du conflit en Croatie, le moratoire sur l'indépendance, conclu début juillet, n'aide pas à résoudre la crise. À l'expiration du délai de trois mois, en octobre, la Croatie et la Slovénie déclarent leur sécession officielle et immédiate. Voir Facts On File, « New Yugoslavia truce appears to hold: EC delays sanctions; Croatia, Slovenia formally secede », p. 762. Le caractère changeant du conflit yougoslave incite les Européens à demander une opération de maintien de la paix des Nations Unies en Yougoslavie. La CE met par ailleurs sur pied une Conférence de paix sur la Yougoslavie (présidée par l'ancien secrétaire d'État britannique aux Affaires étrangères Lord Carrington) et une commission d'arbitrage. Le rôle de la commission, dirigée par le juge et constitutionnaliste français Robert Badinter, est d'établir des critères de reconnaissance internationale et d'évaluer les revendications sécessionnistes des républiques yougoslaves selon ces critères. L'administration Bush soutient fermement ces initiatives, mais hésite encore à intervenir dans la crise. Il ne reste qu'un an avant la prochaine élection présidentielle et les conseillers du président Bush jugent que rien ne peut vraiment être fait pour mettre fin au conflit.

12. James Baker, « Violent crisis in Yugoslavia ».

fait notamment remarquer que la stabilité de la Hongrie, qui est en processus de démocratisation, et plus largement de l'Europe centrale est menacée par l'afflux de réfugiés yougoslaves¹³. Les réfugiés rejoignent principalement l'Autriche, l'Allemagne et la Hongrie. Six mois après l'allocution de Baker au Conseil de sécurité, la Central Intelligence Agency (CIA) rapportera que l'Allemagne a accueilli plus de 135 000 réfugiés, et la Hongrie, 48 000¹⁴.

Le secrétaire Baker souligne également que la Serbie et l'APY portent une responsabilité particulière dans ce conflit et prévient la Serbie que l'usage de la force pour modifier les frontières intérieures ou extérieures de la Yougoslavie ne serait pas toléré. La question du maintien des frontières intérieures de la Yougoslavie est extrêmement importante pour les États-Unis. Comme les Européens, les Américains croient qu'une modification des frontières intraétatiques des républiques attiserait la violence et ouvrirait la boîte de Pandore du révisionnisme des frontières dans toute la Yougoslavie. C'est pourquoi les États-Unis refusent, par exemple, d'aborder la question de la république serbe autoproclamée de Krajina, en Croatie.

Le discours de Baker au Conseil de sécurité marque un tournant dans la politique américaine à l'égard de la Yougoslavie. Pour la première fois, Washington désigne la Serbie et l'ex-armée yougoslave comme les principaux agresseurs dans ce conflit et comme une menace pour la stabilité régionale. Dans l'espoir d'instaurer un cessez-le-feu dans la république croate et de rétablir la paix, les États-Unis votent en faveur de la résolution 713 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui établit un « embargo général et complet sur toutes les livraisons d'armements et d'équipements militaires à la Yougoslavie¹⁵ ». En novembre, le secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, désigne l'ancien secrétaire d'État américain Cyrus Vance comme son envoyé personnel pour servir

13. Entrevue avec Robert Pearson à Washington, le 14 février 2005. L'ambassadeur Pearson a été secrétaire exécutif du Département d'État de 1991 à 1993.

14. Central Intelligence Agency, « Yugoslavia: Update on trends in population displacements and relief efforts ». Le nombre de réfugiés yougoslaves en Europe est estimé à 415 795 à l'été 1992. Voir Iva Dominis et Ivo Bicanic, « Refugees and displaced persons in the former Yugoslavia », p. 2. Selon Sabrina Petra Ramet, le nombre de réfugiés en Allemagne atteignait 200 000 à l'été 1992. Plusieurs autres pays ont accueilli des réfugiés : la Suède, 40 000 ; la Suisse, 13 000 ; les Pays-Bas, 4 000. Voir Sabrina Petra Ramet, « War in the Balkans », p. 79. Selon Judith Pataki, 12 000 réfugiés yougoslaves, principalement croates, avaient déjà fui vers la Hongrie en septembre 1991. Voir Judith Pataki, « Refugee wave from Croatia puts strain on relief efforts », p. 12.

15. Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution 713 : République fédérale socialiste de Yougoslavie*, 3009^e séance, 25 septembre 1991 ; *Facts on File*, « EC imposes sanctions on Yugoslavia », p. 858-859. Voir aussi David Binder, « U.S. suspends trade benefits to all 6 Yugoslav Republics ».

de médiateur. L'objectif de Vance est double : obtenir un cessez-le-feu en Croatie et organiser une opération de maintien de la paix dirigée par l'ONU.

Le comportement agressif de l'APY s'intensifie considérablement en Croatie à l'automne 1991, ce qui conduit le président yougoslave Mesić à déclarer officiellement, le 16 septembre, que la Yougoslavie a cessé d'exister. Cette déclaration fait suite au refus du ministre yougoslave de la Défense de se conformer à la demande du président Mesić d'arrêter les combats de l'APY en Croatie. À ce moment-là, les États-Unis sont devenus beaucoup plus réalistes dans leur approche. L'administration Bush est arrivée à la conclusion que la Yougoslavie ne peut pas être sauvée et que les républiques sécessionnistes devront éventuellement être reconnues comme États souverains. Comme le relève Lenard Cohen : « À l'époque, il était devenu évident pour la plupart des observateurs qu'il y avait très peu de chances de restaurer l'unité de la Yougoslavie [...] et que les problèmes les plus urgents étaient de mettre fin aux combats en Croatie et d'empêcher une nouvelle escalade de la violence¹⁶. » La question n'est alors plus de savoir comment les États-Unis pourraient contribuer au maintien de l'unité yougoslave, mais quand et à quelles conditions ils reconnaîtront les États sécessionnistes.

LA RECONNAISSANCE CONDITIONNELLE DES ÉTATS-UNIS

À l'automne 1991, le Département d'État sait que reconnaître la sécession des républiques yougoslaves pourrait renforcer la stabilité des Balkans. La question est de savoir comment jouer la carte de la reconnaissance. Si l'État yougoslave s'est effondré, les États sécessionnistes ne sont pas pour autant en mesure de garantir la stabilité de leurs frontières, puisque la guerre fait rage en Croatie et menace de s'étendre à la Bosnie-Herzégovine. Le Département d'État et le Conseil de sécurité nationale des États-Unis estiment par conséquent qu'une reconnaissance prématurée ou mal coordonnée des républiques sécessionnistes risque d'exacerber la violence en irritant la Serbie et l'APY¹⁷.

James Baker recommande au président Bush que les États-Unis travaillent avec la CE à une politique de non-reconnaissance qui aurait pour but de contrer l'effet déstabilisateur de la sécession. Une telle

16. Lenard J. Cohen, *Broken Bonds: The Disintegration of Yugoslavia*, p. 232.

17. James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, p. 638.

politique commune, pense-t-on, représenterait un levier important pour infléchir le comportement des protagonistes et trouver un accord pacifique. Comme l'explique Baker dans ses mémoires : « Chacune des républiques avait soif de légitimité vis-à-vis de l'Occident, et la reconnaissance était le plus puissant outil diplomatique disponible. La reconnaissance méritée était l'une de nos principales prises sur les combattants¹⁸. » Dans ce contexte, les États-Unis décident, en concertation avec la CE, que la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie sera différée tant que le conflit yougoslave ne sera pas résolu pacifiquement.

De plus, le Département d'État, donnant suite à sa recommandation selon laquelle Washington doit établir un cadre pour évaluer la candidature des États sécessionnistes à la reconnaissance, dévoile à l'automne 1991 une liste de conditions à la reconnaissance d'État. Ces lignes directrices énumèrent cinq critères pour guider l'exécutif dans sa décision d'accorder ou de refuser la reconnaissance aux républiques sécessionnistes yougoslaves :

1. Détermination pacifique et démocratique de l'avenir du pays [c'est-à-dire de la république sécessionniste].
2. Respect des frontières intérieures et extérieures.
3. Renforcement de la démocratie et de l'État de droit par la promotion du processus démocratique.
4. Protection des droits de la personne, notamment l'égalité de traitement des minorités.
5. Respect du droit international et des obligations internationales, en particulier l'*Acte final* d'Helsinki et la *Charte de Paris*¹⁹.

Les lignes directrices américaines pour la reconnaissance d'État reflètent les valeurs démocratiques des États-Unis et leur vif intérêt pour la stabilité régionale. Elles révèlent l'importance que l'exécutif accorde à la stabilité interne et à celle des frontières internationales des États sécessionnistes et attestent le fait que l'administration américaine aborde la question dans le sens de la thèse de la quête de stabilité. Bien

18. *Ibid.*

19. Ces critères sont dévoilés avant la tenue de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, à l'automne 1991. Louis Henkin, Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter et Hans Smit, *International Law*, p. 250. La *Charte de Paris* a été signée par les membres de la Conférence en 1990. La *Charte* avait pour objectif de renforcer la protection des droits de la personne, de la démocratie et de l'État de droit en Europe, prévue par l'*Acte final* d'Helsinki. Voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *Charte de Paris pour une Nouvelle Europe*, Paris, 1990.

que ces critères ne sont pas mutuellement exclusifs, les points 1, 3 et 4 renvoient à la stabilité interne des États sécessionnistes et à leur capacité à gouverner. Les points 2 et 5 se rapportent à la fois aux éléments internes et externes de la stabilité. Le point 2 implique, par exemple, qu'un État sécessionniste qui aurait des velléités irrédentistes ou redessinerait unilatéralement ses divisions territoriales intérieures échouerait au test. Quant au point 5, il exige des chefs sécessionnistes qu'ils obéissent aux normes internationales de conduite des États, comme le respect de l'intégrité territoriale des autres États²⁰.

En élaborant ces lignes directrices, le Département d'État cherche à s'assurer que les républiques reconnues ne perpétueront pas l'instabilité régionale en reproduisant à plus petite échelle les tensions ethniques qui traversent la Yougoslavie. Ces critères visent à garantir que les nouveaux États se plieront à certaines normes d'ordre intérieur et de gouvernance afin de préserver la stabilité. Plus globalement, la conditionnalité de la reconnaissance est conçue comme un moyen de réconcilier les États sécessionnistes afin qu'ils se conforment aux règles et aux principes du système international et ne se transforment pas en États agressifs (ou révisionnistes)²¹.

Ces principes de reconnaissance d'État reflètent également l'évolution de la politique américaine à l'endroit des mouvements sécessionnistes. Pour la première fois de leur histoire, les États-Unis posent des principes clairs sur lesquels baser leur décision de reconnaître ou de ne pas reconnaître un État sécessionniste. Ces lignes directrices ne visent pas seulement à résoudre la crise yougoslave, mais aussi à établir une norme pour évaluer les futures revendications indépendantistes dans

20. Ces critères ont été codifiés dans l'*Acte final* d'Helsinki et dans la *Charte de Paris*. En décembre 1991, la CE publie ses propres lignes directrices sur la reconnaissance. Elles sont très semblables à celles des États-Unis. La doctrine de reconnaissance de la CE comprend aussi cinq critères : 1) le respect des dispositions de la *Charte des Nations Unies*, de l'*Acte final* d'Helsinki et la *Charte de Paris*, notamment en ce qui concerne l'État de droit, la démocratie et les droits de l'homme; 2) la garantie des droits des groupes ethniques et nationaux et des minorités; 3) le respect de l'inviolabilité des limites territoriales, qui ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord; 4) la reprise des engagements relatifs au désarmement et à la non-prolifération nucléaire; 5) l'engagement à régler par accord toutes les questions afférentes à la succession d'États et aux différends régionaux. Voir Coopération politique européenne, *Déclaration sur les « Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique »*.

21. Cette liste de critères s'écarte de la norme traditionnelle de reconnaissance d'État, définie dans les années 1930 dans la Convention sur les droits et devoirs des États. Cette convention avait statué que pour être reconnu comme entité souveraine, un État devait posséder quatre qualités : une population permanente; un territoire déterminé; un gouvernement; et la capacité d'entrer en relations avec d'autres États. Voir Marc Weller, « The international response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia », p. 588.

le monde. Ce n'est pas un hasard si ces lignes directrices sont établies à la fin de 1991. Avec la désintégration imminente de l'Union soviétique, Washington a soudainement l'occasion de promouvoir les principes libéraux dans toute l'Europe centrale et orientale sans craindre les tensions politiques avec la puissance russe. Dans une certaine mesure, les critères établis par les lignes directrices américaines pour la reconnaissance d'État préfigurent la série de conditions que les pays d'Europe centrale et orientale devront remplir pour rejoindre l'OTAN et l'Union européenne dans le courant des années 1990.

L'évolution de la politique occidentale face au conflit yougoslave n'est toutefois pas linéaire. En décembre 1991, l'Allemagne décide de rompre avec la politique commune occidentale en reconnaissant l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, malgré les objections émises par les États-Unis et les autres membres de la CE²². Pour éviter la confrontation diplomatique et la désunion, les ministres des Affaires étrangères de la CE acceptent à contrecœur d'emboîter le pas à l'Allemagne et accordent la reconnaissance aux deux républiques en janvier 1992. Cette décision entraîne plusieurs conséquences internationales : elle met fin au front diplomatique occidental sur la question de la reconnaissance, elle marginalise la politique américaine de non-reconnaissance, et elle a fait de la sécession de la Croatie et de la Slovénie un fait accompli.

L'administration Bush persiste néanmoins dans sa politique et espère que sa position contrebalancera l'effet de la reconnaissance des deux républiques par la CE. Car la Maison-Blanche craint que cette reconnaissance ne provoque la rupture du cessez-le-feu serbo-croate obtenu début janvier par l'envoyé spécial Vance²³. L'objectif principal des États-Unis est de préserver le cessez-le-feu afin que l'ONU puisse déployer ses forces de maintien de la paix dans la région. Ces deux éléments sont considérés à Washington comme les principales conditions du rétablissement de la stabilité dans les Balkans. En effet, tant que la guerre fait rage dans l'ex-Yougoslavie, les États sécessionnistes peuvent difficilement sécuriser leurs frontières.

22. Pour une analyse éclairante de la défection allemande, voir Beverly Crawford, « Explaining defection from international cooperation : Germany's unilateral recognition of Croatia ».

23. Le cessez-le-feu inconditionnel entre la Croatie et la Serbie dégage le terrain pour le déploiement de la Force de protection des Nations Unies en Croatie en avril 1992.

LES ÉTATS-UNIS RECONNAISSENT LES ÉTATS SÉCESSIONNISTES

Début 1992, la perspective d'une guerre dans la république multiethnique de Bosnie-Herzégovine modifie profondément la perception américaine du conflit yougoslave. Le gouvernement bosniaque annonce son intention de tenir un référendum sur l'indépendance à la fin février alors que les tensions ethniques entre Croates, Serbes et musulmans vont crescendo. Washington prédit que le conflit ethnique en Croatie s'étendra bientôt à la Bosnie, où les habitants serbes s'opposent à l'indépendance et risquent de réagir violemment au résultat du référendum. Cela incite les États-Unis à entreprendre une transformation majeure de leur stratégie. Alors que jusque-là la reconnaissance avait été considérée comme une action perturbatrice susceptible d'attiser la violence en irritant les autorités serbes, les États-Unis concluent que la non-reconnaissance ne freinera pas les ambitions irrédentistes violentes de la Serbie et pourrait même accroître l'instabilité.

Quelques jours avant le référendum bosniaque, Thomas Niles, sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes, écrit à James Baker que, puisqu'il est presque certain que Croates et musulmans voteront pour l'indépendance de la Bosnie, les États-Unis devraient reconnaître cette république afin de « renforcer la stabilité » et de dissuader la Serbie d'annexer le territoire bosniaque peuplé de Serbes²⁴. Cette position est également soutenue par le NSC. Brent Scowcroft, conseiller à la Sécurité nationale, émet la même recommandation : « *En reconnaissant l'indépendance de la Bosnie, nous espérons empêcher une extension du conflit et une invasion de la Bosnie par l'armée yougoslave*²⁵. » Niles recommande également, afin de maximiser l'effet de cette stratégie, que les États-Unis coordonnent une reconnaissance occidentale commune de la Bosnie. Une telle reconnaissance rendrait effective l'indépendance de la Bosnie et y préviendrait la violence entre Serbes et Croates. Le secrétaire d'État adjoint, Lawrence Eagleburger, veut élargir cette stratégie. Il recommande que les États-Unis reconnaissent d'un bloc les républiques yougoslaves qui ont proclamé leur indépendance (Croatie, Slovénie, Bosnie-Herzégovine et Macédoine)²⁶. Selon lui, la non-reconnaissance

24. James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, p. 639.

25. Entrevue avec Brent Scowcroft à Washington, le 8 février 2005.

26. Ce chapitre laisse de côté le cas de la Macédoine, qui fait l'objet du chapitre suivant. La Macédoine a déclaré son indépendance en septembre 1991 à la suite d'un référendum gagnant sur l'indépendance. En janvier 1992, la commission Badinter, chargée d'évaluer si les républiques sécessionnistes

de certaines républiques les rendrait vulnérables à d'éventuelles agressions des nouvelles républiques souveraines : « Ma préoccupation depuis le début était que couper la poire en deux en ne reconnaissant qu'une partie des républiques inviterait l'aventurisme serbe et croate en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine²⁷. » Cet argument convainc Baker d'adopter une politique globale de reconnaissance afin d'éviter les violences qui résulteraient d'un traitement différencié des républiques.

L'administration Bush en vient ainsi, à l'hiver 1992, à voir dans la reconnaissance diplomatique une démarche stabilisatrice plutôt qu'une action perturbatrice. Comme la reconnaissance aura pour effet de transformer les frontières internes de la Yougoslavie en frontières internationales, Washington y voit un barrage politique contre l'agression continue de la Serbie et un retardateur pour la diffusion de la guerre. La reconnaissance des frontières internationales de la Croatie, par exemple, signifie que Milošević ne peut plus espérer obtenir une conquête reconnue du territoire croate. La reconnaissance diplomatique des républiques sécessionnistes implique en outre une intervention des Nations Unies en cas de violation de la souveraineté de ces États. Cet aspect est considéré comme un moyen de dissuasion face aux ambitions belliqueuses de la Serbie²⁸.

Quand la Bosnie proclame son indépendance, la fédération yougoslave n'existe plus et le déploiement de la Force de protection des Nations Unies en Croatie, qui compte 14 000 Casques bleus, offre des garanties de stabilité pour la reconnaissance. Avec cet important contingent des forces de maintien de la paix (la deuxième force en importance déployée par l'ONU depuis 1945), les États-Unis estiment que la reconnaissance de la Bosnie, de la Croatie et de la Slovénie est un moyen plus réaliste et plus efficace de rétablir la stabilité que d'attendre un accord général entre les républiques, devenu improbable avec le temps. Bien qu'elle ait changé de politique, l'administration Bush est restée constante dans ses objectifs de contenir la guerre et de restaurer la stabilité dans les Balkans. Le soutien américain à l'indépendance de la Bosnie est un choix stratégique visant à retrouver un ascendant politique sur la question yougoslave et à assurer une meilleure coordination avec l'Europe occidentale. En accordant sa reconnaissance à la Bosnie,

remplissent les critères de reconnaissance de la CE, statue que la Macédoine satisfait à toutes les conditions.

27. James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, p. 640.

28. Entrevue téléphonique avec Peter W. Galbraith, le 23 janvier 2005.

Washington sort de son isolement diplomatique et se donne les moyens de travailler en tandem avec les Européens.

Les États-Unis et la CE parviennent finalement à un accord à Bruxelles en mars 1992²⁹. Washington a convaincu Bruxelles de l'opportunité de reconnaître la Bosnie et proposé de reconnaître en retour la Croatie et la Slovénie. L'accord vise à garantir l'intégrité territoriale de la Bosnie et à préserver la stabilité des Balkans. La déclaration américano-européenne met l'accent sur le besoin de stabilité interne des républiques sécessionnistes, en insistant sur l'importance du maintien des frontières intérieures des républiques yougoslaves et sur le fait qu'elles ne peuvent être modifiées que par des moyens pacifiques et d'un commun accord.

Les États-Unis accordent la reconnaissance à la Croatie, à la Slovénie et à la Bosnie-Herzégovine le 6 avril 1992, la veille de l'arrivée de la Force de protection des Nations Unies en Croatie, et tiennent les frontières d'avant la crise pour les frontières internationales légitimes de ces républiques³⁰. La Macédoine est toutefois laissée de côté, malgré le fait qu'elle a réalisé son indépendance démocratiquement et sans aucune violence. Nous analyserons cette question au chapitre suivant.

LA CROATIE ET LA SLOVÉNIE ÉTAIENT-ELLES SUFFISAMMENT STABLES ?

La Slovénie était une bonne candidate à la reconnaissance, car elle avait rapidement atteint la stabilité interne et la stabilité de ses frontières. Les combats en Slovénie avaient été brefs et l'armée yougoslave s'en était retirée rapidement. Ces événements avaient fait de la Slovénie un État indépendant *de facto*. L'homogénéité ethnique de la république

29. L'accord Washington-Bruxelles comprend une politique commune de reconnaissance des États sécessionnistes. Les responsables américains déclarent qu'ils sont prêts à travailler en tandem avec la CE maintenant que le référendum bosniaque a eu lieu et qu'une force de maintien de la paix des Nations Unies est sur le point d'être envoyée en ex-Yougoslavie. Barbara Crossette, « Baker hints at U.S. shift on Slovenia and Croatia ». Selon David Binder, le raisonnement de l'administration Bush est « qu'il ne servirait à rien d'accorder la reconnaissance tant que les Nations Unies n'auraient pas terminé les plans de positionnement d'une force de maintien de la paix de 14 400 soldats dans les zones de guerre de Croatie ». Voir David Binder, « U.S. set to accept Yugoslav breakup ».

30. *Facts On File*, « Bosnia-Herzegovina gains EC, U.S. recognition », p. 252. La reconnaissance américaine survient trois mois après la décision de la CE de reconnaître la Croatie et la Slovénie et plus de neuf mois après les déclarations unilatérales d'indépendance de Ljubljana et de Zagreb. La CE reconnaît l'indépendance de la Bosnie un jour avant les États-Unis.

avait également favorisé des relations pacifiques avec la Croatie et la Serbie. Les autorités slovènes avaient, enfin, démontré qu'elles respectaient pleinement les frontières internationales.

Le référendum slovène sur l'indépendance avait par ailleurs attesté le consentement de la population à la sécession et donné une forte légitimité interne aux dirigeants sécessionnistes. À la suite du référendum, des réformes constitutionnelles avaient en outre été adoptées afin de garantir les droits des minorités. En fait, l'instabilité en Croatie est la seule raison pour laquelle Washington n'a pas reconnu la Slovénie avant avril 1992. L'administration Bush estimait qu'une reconnaissance simultanée des deux républiques favoriserait la transition. Ainsi, bien que la situation politique en Slovénie fût meilleure qu'en Croatie, le gouvernement américain ne fit pas de distinction sur le plan politique, et la Slovénie resta dans la «salle d'attente diplomatique» jusqu'à ce que la Croatie puisse offrir certaines garanties de stabilité.

Contrairement à la Slovénie, la Croatie n'est parvenue que partiellement à satisfaire aux exigences américaines en matière de stabilité. Ce cas ne concorde donc pas parfaitement avec la thèse de la quête de stabilité. Sur la scène extérieure, le gouvernement croate de Franjo Tudjman respectait les frontières internationales (avant qu'il ne poursuive finalement une politique irrédentiste en Bosnie) et avait consenti au cessez-le-feu avec les Serbes sous la supervision des Nations Unies. L'accord de l'ONU était cependant précaire et ne constituait pas une garantie solide qu'aucune guerre interétatique ne surviendrait après la reconnaissance (le cessez-le-feu n'a d'ailleurs duré que quelques mois). Sur la scène intérieure, le gouvernement croate a organisé un référendum démocratique sur l'indépendance au terme duquel une écrasante majorité de Croates a soutenu la sécession. Le gouvernement Tudjman n'avait toutefois pas le contrôle total du territoire croate. Zagreb avait perdu un tiers de son territoire (les régions de Krajina et de Slavonie) au profit des troupes serbes à l'automne 1991. Tudjman n'avait pas non plus fourni de garanties constitutionnelles suffisantes aux 600 000 membres de sa minorité ethnique serbe.

Comment expliquer que les États-Unis aient consenti à reconnaître l'indépendance de la Croatie si Zagreb obtenait un faible score en matière de stabilité? La complexité et l'ampleur du conflit yougoslave ont conduit le Département d'État et le NSC à conclure que le cessez-le-feu entre Serbes et Croates et l'opération de maintien de la paix des Nations Unies en Croatie offraient des conditions suffisantes de stabilité

pour que la Croatie puisse être reconnue³¹. Le fait que Washington percevait la reconnaissance comme un puissant moyen de dissuasion contre l'agression serbe en Croatie et en Bosnie a également accéléré la décision de reconnaître la république. Si l'État croate n'était pas aussi stable que la Slovénie, sa reconnaissance par les États-Unis pouvait prévenir une instabilité beaucoup plus grande dans la région. À l'époque, le comportement de l'armée serbe était inapproprié et l'administration américaine a estimé qu'il n'y avait d'autre choix que de reconnaître la Croatie. David Gompert, directeur principal du NSC pour l'Europe et l'Eurasie, souligne la difficulté de la question pour les responsables de la politique étrangère américaine : « [Nous essayions] de maintenir certains principes, en gardant un œil sur tout ce qui se passait dans le monde, mais [...] nous essayions également de prendre des décisions qui n'encourageraient pas la violence [en ex-Yougoslavie]³². »

L'attitude américaine envers la sécession de la Croatie s'inscrivait donc dans un cadre plus large. Le jour où les États-Unis ont reconnu la Croatie, Margaret Tutwiler, sous-secrétaire d'État adjointe aux affaires publiques, a cependant précisé que malgré sa décision de reconnaître la Croatie, le gouvernement américain s'attendait à ce que Zagreb se conforme aux principes américains de stabilité intérieure, en particulier concernant les droits des minorités³³.

DANS LA BOÎTE NOIRE DE L'EXÉCUTIF

La littérature sur la désintégration yougoslave, des documents déclassifiés du Département d'État et des entrevues menées à Washington montrent que les agents exécutifs qui ont travaillé à la résolution de la question yougoslave en 1991-1992 ont privilégié la stabilité régionale par rapport aux autres considérations, notamment les facteurs intérieurs. Au Département d'État, Dennis Ross, directeur du Bureau de la planification des politiques, Robert Pearson, secrétaire exécutif,

31. Le cessez-le-feu n'a pas duré très longtemps puisque quelques mois plus tard l'armée croate se battait pour reprendre le contrôle de ces régions peuplées de Serbes. Les cessez-le-feu conclus en 1993 et en 1994 entre Serbes et Croates ont également été rompus par la Croatie, qui a mené des offensives militaires pour reprendre le contrôle de la région de Krajina. Les faits montrent que l'intervention de l'ONU en Croatie et la reconnaissance américaine de la république n'ont pas consolidé la stabilité interne de la Croatie. La Croatie a finalement accepté un cessez-le-feu permanent en décembre 1995 en signant l'accord de Dayton. Voir Département d'État, « Background note: Croatia ».

32. Entrevue avec David C. Gompert à Washington, le 25 janvier 2005.

33. Margaret Tutwiler, *Daily Press Briefing*.

Thomas Niles, sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes, Warren Zimmermann, ambassadeur des États-Unis en Yougoslavie, Lawrence Eagleburger, secrétaire d'État adjoint, et James Baker, secrétaire d'État, ont tous mis l'accent sur la stabilité. Au sein du NSC, des acteurs majeurs comme David Gompert, assistant spécial du président Bush et directeur principal pour l'Europe et l'Eurasie, Jonathan T. Howe, assistant adjoint du président, et Brent Scowcroft, conseiller du président, ont également insisté sur la place de la stabilité régionale dans leur évaluation de la crise. Ces décideurs ont tous soutenu l'unité de la Yougoslavie, jusqu'à ce que la fédération s'effondre³⁴. Il y avait aussi consensus entre ces agents sur le fait que la reconnaissance de l'indépendance devait dépendre de la stabilité intérieure des républiques sécessionnistes et du respect des frontières internationales. En somme, il n'y a pas eu de désaccord entre les branches de l'administration sur la marche à suivre. Il y avait plutôt un consensus sur le fait que les dimensions internes et externes de la stabilité devaient guider la réponse américaine à la question, même si le cas de la Croatie montre que des considérations de stabilité plus larges ont également pesé dans la balance.

LES PUISSANCES RÉGIONALES ET LES GRANDES PUISSANCES ONT-ELLES EU UNE INFLUENCE ?

Une autre question importante est de savoir si les puissances régionales et les grandes puissances (le facteur intermédiaire) ont eu une influence sur le comportement des États-Unis face à la crise yougoslave. Pour mesurer l'effet de cette variable, il faut chercher des événements critiques ou des tournants dans l'évolution de la dimension internationale de la crise qui auraient été provoqués par des puissances régionales ou de grandes puissances et voir si le comportement américain a changé en conséquence.

La décision allemande de reconnaître unilatéralement la Croatie et la Slovénie en décembre 1991 est la seule bifurcation significative qui ait été produite par une puissance régionale pour perturber la linéarité de la réponse occidentale à la crise. Cet événement a conduit la CE dans son ensemble à reconnaître les deux républiques en janvier 1992,

34. Thomas Niles a déclaré : « Il y avait un soutien uniforme au sein de l'agence nationale de sécurité pour les efforts visant à préserver l'unité d'un État yougoslave. Personne n'a pensé, pour autant que je m'en souviens, que la désintégration de la Yougoslavie était une chose souhaitable. » Entrevue téléphonique avec Thomas M. T. Niles, le 29 janvier 2005.

et plusieurs autres pays (Argentine, Australie, Autriche, Bulgarie, Canada, Finlande, Hongrie, Malte, Norvège, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie) lui ont emboîté le pas³⁵. Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, cet événement n'a pas modifié la politique américaine. Le fort consensus au sein de la Maison-Blanche sur le fait que les conditions de base de la stabilité devaient être réunies pour que la reconnaissance puisse être accordée a conduit l'administration Bush à différer d'encore trois mois la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie. L'administration Bush a patiemment attendu qu'une mission de l'ONU soit déployée en Croatie avant d'agir. L'accord américano-européen sur la reconnaissance des républiques sécessionnistes, conclu à Bruxelles en mars 1992, stipulait que le soutien des États-Unis à l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie devait s'accompagner du déploiement de la force de maintien de la paix des Nations Unies³⁶. Cela montre la détermination avec laquelle l'administration Bush a traité la question, de même que l'accent qu'elle a mis sur la stabilité régionale.

Les données empiriques indiquent par conséquent que la défection allemande n'a pas directement influencé la réponse de Washington à la question. La désintégration de la Yougoslavie à l'automne 1991 avait rendu inévitable l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie et les États-Unis en étaient pleinement conscients. La décision allemande a simplement mis en évidence cette inévitabilité.

LA POLITIQUE ETHNIQUE A-T-ELLE JOUÉ UN RÔLE ?

Ici, je vais me concentrer sur l'influence du lobby croato-américain sur la décision de l'exécutif américain de reconnaître l'indépendance de la Croatie. J'ai choisi de mettre de côté l'influence de la communauté slovéno-américaine, car ce groupe est beaucoup plus petit et moins bien organisé que son pendant croate.

Les Croates forment un groupe relativement puissant aux États-Unis. Cette communauté diasporique qui compte près de 500 000 personnes, est bien organisée à l'échelle nationale et possède de grands groupes implantés dans des États clés comme l'Ohio. En me concentrant sur les activités des Croato-Américains, je choisis le cas le

35. Patrick Moore, « Diplomatic recognition of Croatia and Slovenia », p. 9.

36. Patrick Moore, « The international relations of the Yugoslav area », p. 33.

plus susceptible de valider la proposition soutenue par de nombreux chercheurs selon laquelle les groupes ethniques influent sur la formulation de la politique étrangère américaine à l'égard des conflits sécessionnistes. Rappelons que les tenants de la thèse du lobbyisme ethnique, présentée au chapitre 2, affirment que la position américaine à l'égard d'un conflit sécessionniste : 1) reflète les intérêts du groupe ethnique qui exerce la plus grande pression sur le gouvernement américain ; 2) ou reflète les intérêts du groupe ethnique qui représente le plus grand nombre d'électeurs américains.

Afin de mesurer l'exactitude de ces hypothèses, la présente étude a examiné les variations de la politique américaine envers la Croatie qui auraient pu être causées par le lobby croato-américain. Les données empiriques montrent que la communauté croato-américaine a été fortement mobilisée tout au long du conflit yougoslave et qu'elle a été très active dans la promotion de la cause de l'autodétermination de la Croatie après la sécession de la république en juin 1991. La diaspora croate a notamment participé à l'établissement d'un bureau de la République de Croatie à Washington, et des organisations croates ont lancé des campagnes de lobbyisme à la Maison-Blanche et au Congrès. Les organisations croates ont également retenu les services de firmes de lobbyisme professionnel, comme la firme de relations publiques Ruder Finn Global Public Affairs, pour promouvoir la reconnaissance de la Croatie et projeter une image positive du gouvernement croate à Washington. Des associations croato-américaines ont favorisé la tenue d'auditions devant le Congrès et ont réussi à mobiliser des membres bien connus du Congrès, dont le chef de la majorité au Sénat Bob Dole (républicain, Kansas), pour soutenir la déclaration d'indépendance de la Croatie³⁷. À l'été 1991, plus de 35 000 citoyens d'origine croate se sont rassemblés à Washington pour exhorter l'administration Bush à reconnaître la sécession de la Croatie. Selon Pero Novak, qui a fait pression sur l'administration en faveur de la Croatie et qui est devenu par la suite président de la section de l'Ohio de la Croatian-American Association, les Croato-Américains ont eu un poids réel dans la décision des États-Unis de reconnaître la Croatie³⁸.

Ainsi, il y a lieu de penser qu'une forte pression a été exercée par le lobby croato-américain à la fois sur le Congrès et sur la Maison-Blanche à l'été et à l'automne 1991. Cependant, si les Américains

37. Paul Hockenos, *Homeland Calling: Exile Patriotism & the Balkan Wars*, p. 130.

38. Correspondance avec Pero Novak, 26 janvier 2005.

d'origine croate ont été si actifs dans les semaines et les mois qui ont suivi la sécession de la Croatie et ont obtenu le soutien de membres influents du Congrès, comme Bob Dole, pourquoi la reconnaissance américaine de la Croatie n'est-elle intervenue qu'en avril 1992, soit près de dix mois après la déclaration d'indépendance de la république ? Si les Croates américains ont été vraiment influents, les États-Unis n'auraient-ils pas dû procéder plus tôt à la reconnaissance, voire avant l'Allemagne ? À l'été et à l'automne 1991, le Département d'État et le NSC travaillaient pourtant à la formulation d'une politique occidentale de non-reconnaissance des États sécessionnistes yougoslaves. Malgré toute la détermination politique des organisations croato-américaines, l'administration Bush s'est fermement opposée à la sécession de la Croatie et a maintenu cette position même après que l'Allemagne et les autres membres de la CE eurent reconnu la république.

Jusqu'à l'automne 1991, les États-Unis étaient convaincus qu'une Yougoslavie unifiée offrait une meilleure garantie de stabilité dans la région. La question de savoir si Washington devait ou non reconnaître la Croatie n'était même pas à l'ordre du jour. Rien n'indique que la Maison-Blanche ait été influencée par le lobby croate à l'époque. Il semble que les Américains d'origine croate aient été tout simplement ignorés par l'administration Bush. Selon Thomas Niles, qui était sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires européennes et qui a travaillé de près sur la question de la reconnaissance de la Croatie et de la Slovanie, les décideurs américains n'ont pas prêté attention à ces lobbys ethniques lorsqu'ils ont formulé la position américaine sur la question³⁹.

David Gompert, qui a participé à la reconnaissance des républiques yougoslaves et rencontré des organisations croato-américaines à plusieurs reprises, rejette lui aussi catégoriquement l'idée que le lobby croato-américain ait été un facteur important dans la décision du président Bush de reconnaître la Croatie. *« J'ai beaucoup appris d'eux, m'a-t-il confié. Mais à aucun moment, pour autant que je sache, quelqu'un à la Maison-Blanche n'a calculé que, si nous reconnaissions la Croatie, nous obtiendrions des voix à Cleveland. Ce n'est vraiment pas ainsi que fonctionnait la Maison-Blanche⁴⁰. »*

39. Entrevue téléphonique avec Thomas M. T. Niles, le 29 janvier 2005. Ce point de vue est partagé par David Gompert. Entrevue avec David C. Gompert à Washington, le 25 janvier 2005.

40. Entrevue avec David C. Gompert à Washington, le 25 janvier 2005.

Dans ses mémoires, James Baker explique que le gouvernement a résisté aux pressions des Américains d'origine croate, parce qu'il croyait qu'une reconnaissance prématurée de la Croatie risquait de compromettre les efforts des Nations Unies pour obtenir un cessez-le-feu en ex-Yougoslavie :

Après la décision de la CE, j'ai demandé à Larry Eagleburger de parler à Cy Vance. Il nous a dit d'attendre au moins deux semaines, et de préférence un mois, avant d'aller de l'avant avec la reconnaissance. Cela donnerait le temps de commencer le déploiement d'une force de maintien de la paix des Nations Unies. Vance a estimé par la suite que notre décision de différer la reconnaissance avait eu un important effet modérateur sur les Serbes et avait découragé Milošević et Tudjman de se partager la Bosnie. Cela nous a placé dans une position difficile au pays vis-à-vis de la communauté croate, mais j'ai dit au président, alors que nous prenions notre repas du midi le 24 janvier : « Nous pouvons et nous devons supporter la pression du public et du Congrès. Nous devons faire tout ce que nous pouvons pour soutenir les efforts de Vance, car notre meilleur espoir de résoudre la crise réside dans le respect du cessez-le-feu et le déploiement des Casques bleus. » Le président s'est dit d'accord et nous avons donc choisi d'attendre⁴¹.

En décidant d'accorder la préséance aux considérations de stabilité régionale, le président Bush s'est mis à dos la communauté croate du pays. Comme le note Gompert, tout au long de la crise yougoslave, « George Bush a refusé de reconnaître la Croatie malgré les pressions intenses de l'influente communauté croato-américaine, et celle-ci l'a par conséquent abandonné aux élections de 1992⁴² ».

On pourrait se demander si le lobby serbo-américain est en partie responsable du refus du président Bush de reconnaître la Croatie. Ce serait supposer en quelque sorte qu'une « course » avait lieu entre les deux communautés diasporiques et que c'était là la raison du retard de la reconnaissance américaine. Il est vrai que les Serbo-Américains se sont mobilisés au début des années 1990, principalement par l'intermédiaire du Congrès de l'unité serbe, et que la diaspora serbe a tenté d'influencer le débat à Washington. La représentante Helen Delich Bentley, une défenseuse énergique de la cause serbo-américaine aux États-Unis, signale toutefois que l'administration Bush a rapidement identifié les Serbes comme les agresseurs dans ce conflit et s'est par

41. James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, p. 639.

42. David C. Gompert, « The United States and Yugoslavia's wars », p. 129.

conséquent opposée à la politique de Slobodan Milošević. Avec un tel parti pris contre les Serbes, il était difficile pour la communauté serbe d'influencer l'administration Bush. Le lobby serbe n'a donc pas été en mesure d'orchestrer une campagne de relations publiques en faveur de la Serbie, alors que le lobby croate réussissait à rallier des soutiens. Il n'y a donc pas eu de « course » entre Serbes et Croates, et on ne peut pas dire que les deux communautés ont mutuellement annulé leurs efforts, ce qui aurait pu expliquer le retard de la reconnaissance américaine de la Croatie.

Je ne prétends pas que la communauté croate n'a pas eu d'influence sur la perception américaine, ou qu'elle n'a pas contribué à façonner le débat à Washington. J'affirme cependant, à la lumière de l'analyse qui précède, que la pression exercée par les Croato-Américains n'a pas influé sur le processus par lequel l'administration Bush en est arrivée à reconnaître la République de Croatie ni sur la vitesse à laquelle la reconnaissance américaine a été accordée.

QU'EN EST-IL DE L'ARGENT ?

David Gibbs soutient que les liens entre les décideurs et les intérêts commerciaux privés affectent la conduite de la politique étrangère américaine face aux crises sécessionnistes. Sur la base de cette théorie, on peut émettre l'une ou l'autre de ces hypothèses : 1) la décision de Washington de soutenir ou bien l'État central ou bien l'État sécessionniste dépend des intérêts des grandes sociétés américaines ; 2) la position américaine sur la question reflète les intérêts des multinationales avec lesquelles les agents exécutifs américains entretiennent des liens étroits.

Les décideurs américains avaient-ils des liens avec les entreprises américaines menant des activités en Yougoslavie au début des années 1990 ? Si oui, les intérêts économiques privés des agents exécutifs américains ont-ils fortement teinté la réaction des États-Unis à la crise sécessionniste yougoslave ?

Après la dissolution de la Yougoslavie en 1992, des analystes politiques et certains responsables du Département d'État ont soutenu que Lawrence Eagleburger et Brent Scowcroft, respectivement secrétaire d'État adjoint et conseiller à la Sécurité nationale sous le président Bush, avaient soutenu pendant trop longtemps l'unité de la Yougoslavie et qu'ils avaient échoué à réagir adéquatement à la violence inter-ethnique dans les Balkans parce qu'ils avaient tissé des liens étroits au

fil des années avec le régime yougoslave. Certains ont même avancé que parce qu'ils avaient des intérêts commerciaux en Yougoslavie dans les années 1980, les deux responsables avaient un fort parti pris contre la sécession de la Croatie et de la Slovénie. Selon Roy Gutman, le parti pris proyougoslave d'Eagleburger et de Scowcroft les a amenés à défendre le point de vue selon lequel la Yougoslavie devait être soutenue le plus longtemps possible et la Croatie et la Slovénie ne devaient pas être reconnues⁴³.

En tant qu'ambassadeur américain en Yougoslavie de 1977 à 1981, Lawrence Eagleburger avait effectivement noué des liens étroits avec l'élite politique yougoslave et s'était lié d'amitié avec Slobodan Milošević, qui était alors à la tête de la plus grande banque de Serbie. Après une première retraite du service public, Eagleburger et Scowcroft ont travaillé de 1984 à 1988 à titre de président et de vice-président, respectivement, de Kissinger Associates, une société new-yorkaise offrant des services de conseil stratégique à des multinationales. Pendant cette période, les deux hommes ont entretenu des relations étroites avec les dirigeants yougoslaves et ont traité avec plusieurs sociétés publiques yougoslaves et serbes. En tant que président de Kissinger Associates, Eagleburger s'est joint au conseil d'administration de Yugo America, société responsable de la commercialisation des voitures serbes Yugo aux États-Unis, ainsi qu'à celui de la Banque de Ljubljana. Cependant, selon David Binder, les revenus touchés par Eagleburger grâce à ses relations d'affaires avec des sociétés yougoslaves (5 000 \$ par an) ne représentaient qu'une petite fraction des revenus qu'il gagnait à titre de président de Kissinger Associates (900 000 \$ par an)⁴⁴.

De retour au Département d'État et au NSC en 1989, Eagleburger et Scowcroft ont tenté de rester à l'écart de la crise yougoslave afin d'éviter de faire l'objet d'une surveillance particulière, même s'ils n'avaient plus de liens commerciaux officiels avec la Yougoslavie.

Il ne fait aucun doute qu'Eagleburger et Scowcroft avaient un parti pris pour l'unité de la Yougoslavie. Au fil des décennies, ils avaient noué de solides relations avec des dirigeants yougoslaves des quatre coins de la fédération⁴⁵. Toutefois, l'idée que leurs intérêts commerciaux

43. Roy Gutman, *A Witness to Genocide*, p. xxiv-xxv. Voir aussi David Binder, « Eagleburger anguishes over yugoslav upheaval ».

44. Voir David Binder, « Eagleburger anguishes over yugoslav upheaval ».

45. Brent Scowcroft était attaché adjoint de l'aviation à Belgrade au début des années 1960, tandis qu'Eagleburger travaillait pour la section économique de l'ambassade des États-Unis à Belgrade.

passés en Yougoslavie, qui étaient relativement mineurs, ont guidé leurs décisions concernant la crise est douteuse. Le président Bush et le secrétaire Baker étaient, eux aussi, nettement favorables au maintien de la Yougoslavie alors qu'ils n'avaient entretenu aucun lien avec le milieu des affaires yougoslave. Il semble que l'aversion de l'administration Bush pour les changements de politique internationale et l'attachement personnel d'Eagleburger et de Scowcroft à la Yougoslavie expliquent que les États-Unis aient fait l'impasse sur l'effondrement imminent de la fédération et qu'ils aient été lents à réagir. Eagleburger et Scowcroft ne pouvaient tout simplement pas concevoir, en dépit des renseignements qu'ils recevaient de la CIA et de l'ambassade américaine à Belgrade, que la Yougoslavie éclaterait. Cette conviction que l'unité de l'État était le seul moyen d'éviter la guerre a conduit Washington à adopter une approche relevant de la pensée magique, en confondant son désir d'unité avec la réalité du conflit.

À cela s'ajoute que les intérêts commerciaux, même s'ils avaient expliqué le retard de la reconnaissance de la Croatie et de la Slovanie, n'auraient pas permis de comprendre le revirement stratégique de l'administration Bush en avril 1992. Ainsi, la thèse de David Gibbs ne parvient pas non plus à expliquer le changement de politique en faveur de la reconnaissance. En somme, aucun élément probant ne permet d'étayer l'hypothèse selon laquelle la position des États-Unis découlait des intérêts des multinationales avec lesquelles les agents exécutifs américains entretenaient des liens étroits, ou plus simplement des intérêts des grandes sociétés américaines.

CONCLUSION

Les faits semblent donner raison à la thèse de la quête de stabilité. Dans la phase initiale du conflit yougoslave, les États-Unis se sont conformés à la première étape de la théorie. Ils ont soutenu l'État central, qui a tenté de maintenir sa stabilité en sécurisant ses frontières internationales. Le gouvernement yougoslave, dirigé par le premier ministre Marković, était également disposé à négocier avec les dirigeants sécessionnistes croates et slovènes et a accueilli favorablement les efforts de médiation de la CE.

Les États-Unis ont révisé leur politique quand il est devenu évident, à l'automne 1991, que la Yougoslavie se désintégrait et qu'elle ne pouvait plus mettre en oeuvre ses réformes constitutionnelles ni

maintenir ses frontières internationales. L'administration Bush n'a toutefois pas immédiatement procédé à la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie, car la guerre en Croatie créait une grande instabilité. La conclusion d'un cessez-le-feu et le déploiement de Casques bleus étaient des conditions essentielles à la reconnaissance américaine.

L'analyse indique que le cas de la Croatie ne correspond pas parfaitement à la deuxième étape de la thèse de la quête de stabilité. Elle ne remet toutefois pas en cause la logique de la théorie proposée. En effet, la recherche de la stabilité régionale était manifestement le principal motif de la reconnaissance américaine de la Croatie. Le but de la reconnaissance était d'améliorer la sécurité de l'État croate et de décourager le comportement agressif de la Serbie à l'égard de ses voisins. La décision américaine a donc été façonnée par des considérations de stabilité.

CHAPITRE 4

La Macédoine : une reconnaissance à retardement en cinq épisodes

INTRODUCTION

Le cas de l'indépendance de la Macédoine est particulièrement intéressant, car les États-Unis n'y ont pas suivi le processus normal par lequel ils accordent généralement la reconnaissance aux États émergents. Il faudra plus de 12 ans – et trois présidences successives à la Maison-Blanche – pour achever le processus de reconnaissance diplomatique de la Macédoine. La saga débute au printemps 1992, soit avec la décision de l'administration Bush de différer cette reconnaissance. L'administration Clinton reconnaît ensuite l'indépendance de la Macédoine en 1994 sous l'appellation temporaire d'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM). Elle retarde toutefois l'extension des relations diplomatiques et ne nommera un ambassadeur américain à Skopje qu'en 1996. En novembre 2004, enfin, l'administration de George W. Bush, dans une décision inattendue et unilatérale, reconnaît la république sous son nom constitutionnel, République de Macédoine, malgré l'opposition de l'Union européenne et les protestations véhémentes de la Grèce.

La question au centre de ce chapitre est de savoir pourquoi la reconnaissance de la Macédoine a été si longue et ardue. Tout au long de la saga macédonienne, les administrations américaines s'efforceront de renforcer la stabilité dans les Balkans du Sud, stabilité menacée par un profond différend géopolitique entre la Grèce et la Macédoine. Ce chapitre montre que les considérations de stabilité ont défini la politique américaine quant à la création controversée de l'État macédonien et expliquent la lenteur avec laquelle Washington a accordé sa reconnaissance.

En raison de sa complexité et de sa richesse, le cas de la reconnaissance de la Macédoine se prête bien à ce qu'on appelle la comparaison intra-cas. Pour les besoins de la présente étude, les différents « épisodes » de la saga macédonienne sont découpés en cinq unités d'interactions, qui sont traitées comme des cas distincts. L'avantage de l'analyse intra-cas est qu'elle permet d'examiner les variations à l'intérieur d'un même contexte politique. Nous pourrions ainsi déceler les fluctuations de la position américaine et déterminer les facteurs qui les expliquent. Cette méthode comparative accroît le nombre de points de mesure, pour une évaluation plus précise et systématique des théories proposées¹.

Cinq sous-cas seront analysés ici : 1) le refus des États-Unis de reconnaître la Macédoine en 1992 ; 2) la reconnaissance de l'ARYM en 1994 ; 3) le report initial de l'extension des relations diplomatiques normales à l'ARYM ; 4) l'extension subséquente des relations diplomatiques normales en 1995-1996 ; 5) la reconnaissance du nom constitutionnel de la Macédoine en 2004. À partir de ces cinq sous-unités d'analyse, ce chapitre évaluera si le niveau de stabilité de la Macédoine était le principal facteur expliquant le comportement américain à l'égard de la république au fil du temps et, plus précisément, si ce facteur explique le retard de la reconnaissance diplomatique par les États-Unis.

Des propositions concurrentes seront également évaluées. On sait que l'indépendance de la Macédoine a soulevé le puissant lobby gréco-américain, qui s'est opposé, pour des raisons historiques, à la reconnaissance de la république yougoslave sous le nom de Macédoine. La force de la communauté gréco-américaine et sa mobilisation contre la reconnaissance permettront de mettre sérieusement à l'épreuve la thèse ethnique. Nous examinerons l'évolution de la position américaine envers la Macédoine afin de découvrir si la pression exercée par les Gréco-Américains a pu faire fluctuer la politique américaine sur la question au fil du temps.

La thèse du lobby ethnique est une explication concurrente sérieuse de la réaction américaine à l'indépendance de la Macédoine.

1. La comparaison intra-cas est essentielle dans l'analyse des échantillons de petite taille. Comme l'expliquent Alexander George et Andrew Bennett, il s'agit « d'une solution de rechange qui compense les limites de l'analyse statistique et de l'analyse comparative de cas ». Pour en savoir plus sur l'analyse intra-cas, voir Alexander L. George et Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, p. 178-179. Voir aussi Richard Ned Lebow, « What's so different about a counterfactual? », p. 562.

On peut même considérer cette affaire comme l'un des porte-étendards de la thèse du lobby ethnique. En effet, la Macédoine a été l'un des exemples les plus cités à l'appui de la théorie du lobby ethnique. Des auteurs comme Stephen Saideman, Paul Hockenos, John Shea et Hanna Rosin ont soutenu que le lobby gréco-américain avait fortement influencé la politique américaine à l'égard de la Macédoine². Selon eux, les États-Unis ont différé la reconnaissance de la Macédoine en raison de la mobilisation réussie des Américains d'origine grecque, qui se sont fermement opposés à cette reconnaissance. Je propose donc d'évaluer cette thèse en mettant le débat théorique au premier plan.

Quant à la thèse des intérêts commerciaux, le fait que la sécession de la Macédoine trouve son origine dans le même contexte politique que celle de la Croatie et de la Slovénie limite la quantité d'informations nouvelles et pertinentes qui pourraient valider ou invalider cette proposition. Ce chapitre ne propose donc qu'un bref traitement de cette thèse.

RÉCAPITULATION DE LA CRISE SÉCESSIONNISTE

Avant le déclenchement de la crise yougoslave en 1991, la République yougoslave de Macédoine était favorable à un État fédéral fort. La plus pauvre des républiques yougoslaves, et l'une des moins peuplées (deux millions d'habitants), a largement bénéficié des ressources économiques et de la protection militaire de Belgrade. Cependant, lorsque la Croatie et la Slovénie réclament un arrangement confédéral, le gouvernement macédonien passe dans le camp de la décentralisation. Kiro Gligorov, président de la Macédoine, croit qu'en accédant aux demandes de la Croatie et de la Slovénie, la Yougoslavie préservera son unité, à l'avantage de la république macédonienne.

Les événements politiques ne se déroulent malheureusement pas comme Gligorov l'avait prévu. Les réunions tenues par les présidents des six républiques yougoslaves au printemps 1991 aboutissent à un échec majeur. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, la Serbie et le Monténégro rejettent avec force le projet d'une décentralisation massive des pouvoirs fédéraux et mettent leur veto à l'élection du candidat croate à la présidence tournante de la Yougoslavie. En outre, les

2. Stephen M. Saideman, *The Ties That Divide: Ethnic Politics, Foreign Policy & International Conflict*; Paul Hockenos, *Homeland Calling: Exile Patriotism & the Balkan Wars*; John Shea, *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*; Hanna Rosin, « Why we flipped on Macedonia ».

responsables serbes déclarent qu'en cas d'effondrement de la Yougoslavie, la Serbie annexera la « nation artificielle » que constitue la Macédoine pour recréer la Grande Serbie d'avant 1945³. La domination croissante de la Serbie sur la scène fédérale et ses ambitions territoriales déclarées à l'égard de la Macédoine obligent Skopje à revoir sa politique. En mai 1991, Gligorov déclare qu'en cas de sécession de la Croatie et de la Slovénie, la Macédoine leur emboîtera le pas afin d'échapper à la domination serbe.

Lorsque les Croates et les Slovènes font sécession en juin 1991, le parlement macédonien adopte immédiatement une déclaration affirmant le droit de la Macédoine à faire sécession, et le gouvernement annonce la tenue d'un référendum sur l'indépendance⁴. La Macédoine participe malgré tout aux négociations parrainées par la Communauté européenne (CE) à l'été 1991 dans l'espoir de trouver une solution à la crise yougoslave. Mais quand l'Armée populaire yougoslave (APY), dominée par les Serbes, envahit la Croatie, l'espoir d'un compromis pacifique s'évanouit et la Macédoine choisit la voie de l'indépendance. Demeurer dans un État yougoslave reconfiguré et contrôlé par la Serbie n'est pas une option viable. C'est ainsi qu'un référendum sur l'indépendance est organisé en septembre 1991. La sécession est officiellement déclarée par le parlement macédonien en novembre⁵.

Le cas de la Macédoine est très similaire à celui de la Croatie et de la Slovénie dans la mesure où il découle de la même crise constitutionnelle. Ce qui diffère, cependant, c'est que Skopje n'obtient pas le même résultat politique. Alors que la Croatie et la Slovénie sont reconnues comme États souverains par Bruxelles et Washington en janvier et en avril 1992 respectivement, la Macédoine devra patienter dans la salle d'attente diplomatique pendant plus de deux ans. Comment expliquer cet ajournement de la reconnaissance ? Pourquoi l'administration Bush, qui a refusé de traiter séparément la Croatie et la Slovénie, a-t-elle retardé la reconnaissance de la Macédoine au mépris de l'augmentation de l'insécurité et de la vulnérabilité de la république ? Ce chapitre fournit une explication.

3. Duncan Perry, « Macedonia: Balkan miracle or Balkan disaster? », p. 113.

4. Voir Jens Reuter, « Policy and economy in Macedonia », p. 33.

5. Les trois quarts des votants (74,4 %) se prononcent pour l'indépendance. Cependant, la minorité albanaise de Macédoine boycotte le référendum. Voir John Phillips, *Macedonia: Warlords and Rebels in the Balkans*, p. 50.

ÉPISODE 1 : L'ADMINISTRATION BUSH DIFFÈRE LA RECONNAISSANCE DE LA MACÉDOINE

La fédération yougoslave est à un stade avancé de désintégration lorsque la Macédoine proclame son indépendance⁶. Contrairement à la Croatie et, dans une moindre mesure, à la Slovénie, la Macédoine parvient à se séparer de la Yougoslavie sans aucune violence. En mars 1992, le gouvernement macédonien retire tous ses représentants des institutions fédérales et l'APY achève son retrait de la république⁷. Le fait que l'APY est déjà impliquée dans une guerre brutale en Croatie (et plus tard en Bosnie) explique en partie la capacité de la Macédoine à faire sécession pacifiquement.

Le caractère pacifique et démocratique de la sécession de la Macédoine place la république en bonne position pour être reconnue par les États-Unis. Au début de 1992, la commission Badinter a décidé que la Macédoine et la Slovénie étaient les deux seules républiques à répondre aux critères européens de reconnaissance d'État⁸. La Macédoine respecte également les lignes directrices américaines pour la reconnaissance d'État (voir le chapitre 3). L'administration Bush en conclut que la Macédoine est une excellente candidate à la reconnaissance diplomatique et qu'une telle reconnaissance renforcerait sa stabilité dans un environnement incertain. Le Conseil de sécurité nationale (NSC) et le Département d'État sont en effet d'avis que cette reconnaissance apporterait une plus grande stabilité à la Macédoine en transformant ses frontières républicaines en frontières internationales. La reconnaissance est considérée comme un moyen de dissuasion majeur contre une hypothétique agression serbe ou grecque contre la Macédoine, qui pourrait embraser les Balkans du Sud. Dans une note envoyée au secrétaire d'État James Baker à l'hiver 1992, le secrétaire d'État adjoint Lawrence Eagleburger prévient que la non-reconnaissance de la Macédoine

6. Quelques jours après la déclaration d'indépendance de la Macédoine, le président yougoslave Mesić proclamera la fin de la Yougoslavie. Voir le chapitre 3.

7. Le président serbe Slobodan Milošević, qui contrôle l'APY, est réticent à ouvrir un nouveau front en Macédoine. Par ailleurs, le fait que très peu de Serbes vivent en Macédoine n'est pas de nature à inciter la Serbie à venir y combattre. C'est dans ce contexte que le gouvernement macédonien parvient à signer un accord avec Milošević sur le retrait des anciennes troupes yougoslaves de Macédoine. Voir Duncan M. Perry, « Macedonia: A balkan problem and a european dilemma », p. 37.

8. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, la commission Badinter est une commission de la CE qui a été dirigée par le juge et constitutionnaliste français Robert Badinter. Sa mission était d'évaluer quelles républiques yougoslaves remplissaient les critères de la CE pour la reconnaissance d'État.

«pourrait créer une véritable instabilité, que des acteurs moins matures en Serbie et en Grèce pourraient décider d'exploiter⁹». Eagleburger donne également son appréciation du processus de sécession de la Macédoine et salue la stabilité de la république.

Sur le plan de la stabilité interne, en effet, la Macédoine a organisé avec succès un référendum sur l'indépendance, qui a reçu l'appui d'une majorité des trois quarts. (Le fait que la minorité albanaise de Macédoine ait boycotté le référendum n'est pas évoqué par les responsables américains dans l'évaluation de la stabilité de la république.) Les autorités macédoniennes ont également le contrôle effectif de leur territoire, respectent les frontières intérieures, garantissent les droits des minorités et démontrent leur attachement à la démocratie libérale. Une nouvelle constitution, enfin, a été adoptée qui garantit les droits civils de l'ensemble des citoyens macédoniens et décrit la Macédoine comme un «État civil», plutôt que comme «l'État de la nation macédonienne» (ce qui était l'ancienne définition), afin de rassurer ses minorités¹⁰.

Sur le plan de la stabilité de ses frontières, la Macédoine possède un territoire bien défini (ses anciennes frontières républicaines, qui sont reconnues) et des frontières internationales respectées. Le gouvernement macédonien a également modifié sa constitution pour assurer qu'il ne soutient aucune prétention irrédentiste à l'endroit de sa voisine, la province grecque du même nom. Le texte nie en effet toute ambition territoriale, «interdisant l'ingérence dans les affaires internes des autres États et réaffirmant l'inviolabilité des frontières existantes¹¹».

Entrée en scène de la Grèce : l'instabilité surgit

Le gouvernement grec du premier ministre Konstantínos Mitsotákis jette rapidement une ombre sur l'espoir de la Macédoine d'obtenir une reconnaissance internationale. La Grèce soutient que

9. James A. Baker, III, *The Politics of Diplomacy*, p. 640.

10. Voir Patrick Moore, «The international relations of the yugoslav area», p. 33. La question des droits garantis par la nouvelle constitution reste toutefois controversée au sein de la classe politique macédonienne et de la minorité ethnique albanaise tout au long des années 1990 jusqu'au déclenchement du conflit de 2001. En vertu de cette constitution, en effet, les minorités n'ont pas droit à une représentation proportionnelle au sein des instances gouvernementales. Le droit que la minorité albanaise avait sous l'ex-Yougoslavie d'arborer le drapeau albanais à certaines occasions est également supprimé de la constitution. Voir James Pettifer, «The Albanians in western Macedonia after FYROM independence», p. 138 et 143. Ces éléments ne sont toutefois pas apparents et ne sont donc pas pris en compte en 1991 lorsque les États-Unis évaluent la stabilité de la république.

11. Duncan M. Perry, «Macedonia: A balkan problem and a european dilemma», p. 40.

parce que «Macédoine» est le nom de sa province du nord, connue pour être le sol natal d'Alexandre le Grand et d'Aristote, l'ancienne république yougoslave n'a pas le droit de se désigner de ce nom. Athènes exige comme condition de reconnaissance que Skopje raye le mot Macédoine de son nom constitutionnel, même si la république a déjà révisé sa constitution afin d'éliminer tout soupçon d'irrédentisme.

Membre de la CE, la Grèce mène une vigoureuse campagne contre la reconnaissance de la Macédoine et réussit à mettre son veto à la décision de la CE de reconnaître la république au printemps 1992. Le premier ministre Mitsotákis étant un partisan du traité de Maastricht, les membres de la CE acceptent de différer la reconnaissance de la Macédoine afin d'éviter la chute du gouvernement grec. La question du nom devient un dossier brûlant en Grèce, et soutenir la reconnaissance de la Macédoine est politiquement intenable. Bruxelles consent également à différer la reconnaissance pour préserver un front européen uni en cette période cruciale où la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est sur le point d'être adoptée. En retour, Mitsotákis consent à signer le traité de Maastricht, qui donne naissance à l'Union européenne, et soutient les sanctions économiques de la CE contre la Serbie.

Bien que le Département d'État et le NSC concluent que la Macédoine remplit ses critères de stabilité et que la reconnaissance diplomatique est le meilleur moyen de renforcer la stabilité dans les Balkans du Sud, l'administration Bush revient sur sa décision initiale et choisit, en avril 1992, de différer sa reconnaissance, en raison des tensions politiques croissantes entre Skopje et Athènes. Washington estime que la Macédoine n'est pas en mesure de démontrer qu'aucune guerre n'aura lieu entre la Grèce et elle.

L'opposition grecque a une incidence majeure sur la politique américaine, non pas tant parce que l'administration Bush est favorable ou sensible à la position d'Athènes, mais parce que le NSC craint que la reconnaissance de la Macédoine n'attise les passions nationalistes grecques déjà exacerbées sur la question et fournisse le prétexte à un conflit gréco-macédonien¹². Suivant la déclaration d'indépendance de la Macédoine en 1991, des centaines de milliers de Grecs manifestent pendant des mois contre la reconnaissance de l'ex-république yougoslave, et l'armée grecque, très active à la frontière macédonienne, effectue des manœuvres pour intimider Skopje.

12. Entrevue avec le général Brent Scowcroft à Washington, le 8 février 2005.

L'exécutif américain craint également qu'un conflit entre la Grèce et la Macédoine ne déclenche un conflit régional dans lequel la Grèce et la Turquie, deux membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), pourraient s'affronter. En effet, la présence d'une importante minorité musulmane en Macédoine alimente des conjectures au Département d'État quant à une éventuelle intervention turque aux côtés de la Macédoine en cas de conflit avec la Grèce. Comme la paix dans les Balkans du Sud est liée à la stabilité de la Macédoine, l'administration Bush diffère donc sa reconnaissance.

Deux autres facteurs contribuent à la décision américaine. Premièrement, la Grèce est une alliée de l'OTAN et les États-Unis ont historiquement entretenu des liens étroits avec les gouvernements grecs, ce que l'administration Bush ne veut pas gâcher en reconnaissant la Macédoine. Deuxièmement, Washington souhaite agir de concert avec les Européens sur cette question. Les États-Unis et la CE (désormais l'Union européenne, UE) viennent de mettre fin à leur désaccord sur la reconnaissance de la Bosnie, de la Croatie et de la Slovénie au printemps 1992, et le président Bush est donc réticent à agir unilatéralement dans le dossier de la Macédoine.

Une question demeure cependant : si l'administration Bush a conclu à l'automne 1991 que la Macédoine méritait d'être reconnue, pourquoi ne l'a-t-il pas reconnue à ce moment-là ? Pourquoi l'exécutif choisit-il d'attendre jusqu'en avril 1992 pour statuer sur la reconnaissance ? C'est que l'administration américaine préfère attendre une résolution générale de la guerre yougoslave – qui fait rage en Croatie et se déplace lentement vers la Bosnie – avant d'accorder sa reconnaissance aux républiques yougoslaves, comme la Macédoine. Cette conditionnalité de la reconnaissance vise à contraindre les républiques yougoslaves à résoudre pacifiquement leurs différends et ainsi à réduire le niveau d'instabilité dans la région. Cette stratégie est abandonnée quelques mois plus tard, lorsque le règlement pacifique du conflit yougoslave devient improbable. À cette époque, toutefois, les tensions entre la Grèce et la Macédoine deviennent une préoccupation majeure pour l'administration Bush et empêchent les États-Unis d'accorder leur reconnaissance à la république.

Le premier épisode de cette saga montre que les politiques et la politique obéissent à des logiques très différentes. Sur le papier, la Macédoine est une bonne candidate à la reconnaissance. Dans la pratique cependant, la question macédonienne risque de déstabiliser le

sud des Balkans et, assez ironiquement, l'État macédonien pacifique se révèle être la seule ex-république yougoslave à menacer directement les intérêts d'un État membre de l'OTAN et de l'UE. En avril 1992, les États-Unis ont accordé leur reconnaissance à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie et à la Slovénie, mais la Macédoine doit patienter dans la salle d'attente diplomatique. Ils ont justifié leur décision en disant vouloir permettre à la Grèce et à la Macédoine de régler leur différend. Dans une lettre en réponse à un membre du Congrès qui demandait au Département d'État de clarifier sa position sur la Macédoine, le sous-secrétaire d'État adjoint par intérim aux affaires législatives, Steven Berry, résume ainsi la position de la Maison-Blanche :

Bien que les États-Unis prennent très au sérieux les préoccupations de la Grèce au sujet de sa sécurité et soient sensibles aux inquiétudes des autorités grecques quant au risque d'instabilité à leur frontière nord alors que la violence se poursuit en Yougoslavie, le président Bush soutient pleinement les efforts du président macédonien Gligorov pour maintenir le calme et la stabilité et conduire son peuple à l'indépendance totale dans le cadre de négociations avec la CE. Les États-Unis ne consentent d'aucune façon à la propagation de la violence à la Macédoine. Avant tout, nous recherchons une solution acceptable pour la CE, la Grèce et la Macédoine, sachant qu'une relation étroite et amicale entre la Grèce et la Macédoine est un élément important de la stabilité des Balkans et de la prospérité régionale¹³.

Cela révèle à quel point les tensions entre Athènes et Skopje ont empêché les États-Unis de reconnaître la république.

Les Gréco-Américains ont-ils joué un rôle ?

Si la thèse de la politique ethnique est juste, le refus de reconnaissance de la Macédoine a dû être influencé par le lobby gréco-américain, qui était catégoriquement opposé à cette reconnaissance. Les faits laissent croire cependant que la diaspora grecque n'était pas un facteur important dans l'analyse de Washington. La campagne gréco-américaine contre la reconnaissance de la Macédoine ne commence qu'à l'été 1992, quelques semaines après que les États-Unis ont décidé de différer leur reconnaissance. Ce n'est qu'à ce moment que les Gréco-Américains lancent une campagne vigoureuse pour transformer la politique du président Bush en un refus permanent de l'indépendance

13. Département d'État des États-Unis, document du 22 octobre 1992, dossier n° 200502041, déclassifié le 15 juin 2005.

de la Macédoine. L'Hellenic-American National Council écrit alors aux membres du Congrès et organise un rassemblement de 20 000 personnes à Washington pour protester contre l'éventualité d'une reconnaissance¹⁴. Une organisation hellénique baptisée *Americans for the Just Resolution of the Macedonian Issue* (Américains pour la juste résolution de la question macédonienne) achète même deux publicités d'une page entière dans le *New York Times* pour exhorter le président Bush à renoncer à reconnaître l'ex-république yougoslave sous le nom de Macédoine. L'organisation affirme que la « reconnaissance de Skopje en tant que République de Macédoine ne ferait que légitimer ses revendications extrémistes et mensongères à l'égard du territoire grec souverain¹⁵ ».

La mobilisation du lobby gréco-américain est indéniable, mais elle n'est intervenue qu'après-coup. Le lobbyisme de la communauté hellénique n'est pas la cause du retard de reconnaissance. En outre, aucune preuve n'indique que ce groupe ethnique ait eu une quelconque influence sur la décision américaine de retarder la reconnaissance. Les archives du Département d'État sur la question, récemment déclassifiées, n'accréditent pas l'idée que le lobby gréco-américain a joué un rôle. Les anciens responsables du NSC et du Département d'État qui ont été interviewés pour ce livre affirment que le poids de ce lobby a été négligeable dans la formulation de la réponse américaine en 1992. Selon David Gompert, alors directeur principal pour l'Europe et l'Eurasie au NSC, l'administration de George H. W. Bush était relativement insensible au lobby gréco-américain¹⁶. Thomas Niles, l'ancien sous-secrétaire d'État aux affaires européennes, partage cet avis. Selon lui, la pression exercée par les citoyens d'origine grecque n'était pas un problème majeur pour l'administration Bush¹⁷. On peut bien sûr remettre en cause l'évaluation de ces anciens responsables, étant donné qu'ils n'étaient pas des acteurs neutres dans cette histoire. Cependant, le fait qu'ils aient reconnu que les Gréco-Américains avaient eu une forte incidence sur la position de la Maison-Blanche en 1994, comme le montrera l'épisode 3, renforce leur crédibilité. Il apparaît ainsi que la question ethnique a été un enjeu mineur pour la Maison-Blanche par rapport aux questions internationales liées à la stabilité de la Macédoine.

14. Duncan M. Perry, « Macedonia: A balkan problem and a european dilemma », p. 40.

15. *Ibid.*

16. Entrevue avec David C. Gompert à Washington, le 25 janvier 2005.

17. Entrevue téléphonique avec Thomas M. T. Niles, le 29 janvier 2005.

Entre le président Clinton

Le bras de fer gréco-macédonien atteint un nouveau sommet à l'été 1992, lorsque la Grèce décide de fermer sa frontière à la république et de lui imposer un embargo pétrolier. Cette décision est prise en réponse à l'adoption par la Macédoine d'un nouveau drapeau national arborant le soleil de Vergina, symbole figurant sur la tombe de Philippe de Macédoine, père d'Alexandre le Grand. Cette décision est perçue par Athènes comme une falsification de l'histoire de la Grèce et une provocation directe. Cet événement attise les passions nationalistes grecques et anéantit l'espoir d'une résolution rapide du différend¹⁸.

C'est dans ce contexte qu'est élu le président démocrate Bill Clinton. Le changement de parti à la Maison-Blanche n'entraîne cependant pas de révision de la politique à l'égard de la Macédoine. Comme le gouvernement précédent, l'administration Clinton souligne l'importance de la stabilité régionale pour justifier la non-reconnaissance de la république. Au fil du temps cependant, et alors que le conflit résultant de la désintégration de la Yougoslavie menace d'enflammer tout le sud des Balkans, l'intérêt des États-Unis dans la région passe graduellement d'une préoccupation périphérique à une préoccupation centrale. Comme la reconnaissance de la Macédoine dépend de la résolution du différend gréco-macédonien, l'administration Clinton prend deux décisions importantes pour renforcer la stabilité de la république sans aggraver les tensions avec la Grèce.

Premièrement, elle consent à envoyer des troupes américaines dans la république macédonienne, à défaut d'une reconnaissance diplomatique, pour renforcer la sécurité de la Macédoine. Comme en témoigne Richard Holbrooke : « La situation était si explosive que les États-Unis ont fait une exception – la seule – à leur refus d'envoyer des troupes dans la région [...], afin d'empêcher la guerre en Bosnie de s'étendre au sud et de provoquer un conflit balkanique général¹⁹. » Cette décision intervient après que la CIA a averti la Maison-Blanche qu'une attaque serbe contre la Macédoine est imminente et que ce conflit pourrait embraser la région. En mai 1993, 300 soldats américains rejoignent la Force de protection des Nations Unies pour la Macédoine, qui comptait

18. Evangelos Kofos, « Greek policy considerations over FYROM independence and recognition » ; Nikolaos Zahariadis, *Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, and Greek Foreign Policy*.

19. Richard Holbrooke, *To End a War*, p. 122.

alors 700 Casques bleus²⁰. Le déploiement de ces troupes le long de la frontière macédonienne avec la Serbie est un indice clair de l'importance que les États-Unis accordent à la stabilité de la république, d'autant que Skopje n'avait formulé aucune demande en ce sens. Cette décision s'inscrit dans la stratégie d'endiguement de Washington, qui vise à construire un « cordon sanitaire » autour de la Serbie pour empêcher le régime de Milošević de commettre de nouvelles agressions. La décision est également motivée par la nécessité pour le président Clinton d'être proactif dans la région à un moment où le Congrès est choqué par les affrontements ethniques brutaux dont les Balkans sont le théâtre et de l'inaction de l'exécutif américain à cet égard. Cette mesure place toutefois l'administration Clinton dans une position anormale, puisque des troupes sont envoyées pour protéger l'intégrité territoriale d'un État que les États-Unis ne reconnaissent pas.

Deuxièmement, l'administration Clinton accepte de parrainer l'admission de la Macédoine aux Nations Unies en avril 1993. L'objectif est d'amener la Grèce et la Macédoine à régler la question du nom sous les auspices de l'ONU. La Grèce avait accepté à contrecœur l'admission de sa voisine sous le nom provisoire d'Ancienne République yougoslave de Macédoine afin de prouver sa bonne foi et son désir sincère de régler la question. La Macédoine devient ainsi, sous ce nom temporaire, le 181^e membre des Nations Unies par une résolution du Conseil de sécurité.

L'admission de l'ARYM à l'ONU permet aux États-Unis (et à l'UE) de promouvoir la stabilité dans les Balkans sans faire monter les tensions entre Athènes et Skopje. Elle renforce également la stabilité de la république en soulignant le caractère inévitable de son indépendance, tout cela sans obliger l'administration Clinton à revenir sur sa position officielle sur la question²¹.

20. The New York Times, « 300 U.S. troops in Macedonia to try to contain Balkan War ». La Force de protection des Nations Unies en Macédoine est autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU à la fin de 1992. Son mandat est de protéger la frontière de la Macédoine avec l'Albanie et la Serbie. La création de cette force a été recommandée par le secrétaire général de l'ONU, à la suite d'une demande du gouvernement macédonien. Voir Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, p. 295.

21. Selon Marshall Freeman Harris, qui a travaillé en Macédoine au début des années 1990 comme représentant du Département d'État, la reconnaissance de l'ARYM par l'ONU était considérée à Washington comme une première étape dans le processus inévitable de reconnaissance de la Macédoine. Entrevue avec Marshall Freeman Harris à Washington, le 17 février 2005.

ÉPISODE 2: CLINTON RECONNAÎT LA MACÉDOINE SOUS L'APPELLATION ARYM

Vers la fin de 1993, six membres de l'UE (l'Allemagne, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) font fi des sensibilités de la Grèce et reconnaissent l'indépendance de la Macédoine sous le nom d'Ancienne République yougoslave de Macédoine²². Cette décision est suscitée par la suspension par la Grèce des négociations avec la Macédoine sous les auspices de l'ONU, un geste qui a contrarié l'UE et les États-Unis. L'UE est, de plus, agacée par la campagne contre-productive de la Grèce sur la question du nom, qui nuit à l'avancement du dossier depuis près de deux ans. La non-reconnaissance de la Macédoine a par ailleurs eu un effet négatif sur la tentative des États-Unis et de l'UE de durcir les sanctions de l'ONU contre la Serbie en 1992-1993. En effet, n'étant pas reconnue, la Macédoine ne peut obtenir le soutien économique des États-Unis ni des organisations économiques internationales, et Skopje est contraint de commercer avec la Serbie, en violation des sanctions de l'ONU, pour soutenir son économie.

La décision des membres de l'UE de passer outre l'objection de la Grèce crée un moment propice à l'action pour Washington. L'administration Clinton a la possibilité de marcher de concert avec les Européens et de promouvoir sa politique de stabilité dans les Balkans sans être condamnée par la Grèce. Le contexte est d'ailleurs plus favorable qu'en 1992 : les tensions entre la Grèce et la Macédoine ont considérablement diminué depuis que les deux parties ont entamé des négociations. Au début de 1994, Washington décide donc d'imiter l'exemple des membres de l'UE, malgré la forte résistance de la Grèce. L'administration Clinton justifie sa décision de reconnaître l'ARYM en évoquant un « risque d'instabilité croissant » dans les Balkans du Sud et en mettant l'accent sur la stabilité interne et la stabilité des frontières de la république :

Aujourd'hui, les États-Unis ont accordé leur reconnaissance officielle à l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et déclaré leur intention d'établir des relations diplomatiques normales. [...] Ce geste contribuera à promouvoir la stabilité dans la région. Nous nous associons à la quasi-totalité des pays d'Europe dans cette démarche. En accordant cette reconnaissance officielle, nous avons tenu compte de l'engagement de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine en faveur de relations

22. Paul Lewis, « Europe to defy Greece on ties to Macedonia ».

de coopération pacifiques et de son respect de l'intégrité territoriale de tous ses voisins et de l'inviolabilité des frontières existantes. [...] Nous reconnaissons que la Grèce et l'Ancienne République yougoslave de Macédoine ont des divergences qui, nous l'espérons, seront résolues par des négociations de bonne foi. [...] Nous prenons également note de l'attachement de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine aux principes démocratiques, aux droits de la personne, à la création d'une économie de marché ouverte et libre et à la recherche de solutions pacifiques aux problèmes dans la région²³.

Matthew Nimetz, envoyé spécial du président Clinton en Macédoine chargé de la crise gréco-macédonienne en 1993-1994, confirme que la reconnaissance a surtout pour objectif de favoriser la stabilité de la Macédoine. Le but était « *de renforcer la reconnaissance de leur souveraineté et de les placer sur un pied d'égalité avec les pays qui pourraient leur être hostiles*²⁴ ».

La réaction de la Grèce à la décision américaine est immédiate. Clinton est dépeint comme un traître, et le consulat américain à Thessalonique est attaqué par des manifestants en colère qui lancent des œufs aux fenêtres. Plus important, le premier ministre grec Andréas Papandréou, qui a battu Mitsotákis aux élections de 1993, annonce l'imposition d'un embargo commercial majeur contre la Macédoine²⁵.

Gréco-Américains et Macédo-Américains

La décision de reconnaître l'indépendance de l'ARYM est prise malgré la forte opposition exprimée par la communauté gréco-américaine. C'est donc dire que la diaspora grecque a échoué à transformer l'ajournement de la reconnaissance en une non-reconnaissance définitive de la Macédoine. Mais la mobilisation de la communauté macédo-américaine serait-elle à l'origine de ce changement de politique ?

Selon Ivan A. Lebamov, président de la Macedonian Patriotic Organization (MPO), les Américains d'origine macédonienne, même s'ils ne formaient pas un groupe unifié, ont joué un rôle important dans

23. La Maison-Blanche, « U.S. recognition of the Former Yugoslav Republic of Macedonia ».

24. Entrevue téléphonique avec Matthew Nimetz, le 18 février 2005.

25. Le premier ministre Papandréou déclare qu'il est contraint d'imposer cet embargo pour assurer la sécurité de la Grèce : « Il s'agit d'une menace réelle pour notre sécurité nationale, car le but de Skopje est d'obtenir une sortie vers la mer Égée [...]. Nous devons rappeler au monde qu'il existe un problème de stabilité et de sécurité dans la région. » Voir John Shea, *Macedonia and Greece*, p. 285.

la reconnaissance de l'ARYM par les États-Unis. La MPO, qui a son siège dans l'Indiana, s'est donné comme mission première de promouvoir l'indépendance de la Macédoine. Elle a fait pression sur plusieurs membres du Congrès et a également organisé « de nombreux voyages à Washington, l'envoi de milliers de lettres et de centaines de télécopies, et l'impression de tonnes de papier pour le *Macedonian Tribune* », le journal du MPO²⁶. Pour Lebamov, il ne fait aucun doute que les Macédo-Américains ont joué un rôle clé dans la décision des États-Unis de reconnaître la république.

Le MPO était toutefois la seule organisation politique importante en 1994 à promouvoir les intérêts macédo-américains à Washington²⁷. En outre, la communauté macédonienne, qui comptait moins de 40 000 membres, était en concurrence avec le lobby gréco-américain, l'un des groupes ethniques les plus efficaces à Washington, qui représentait environ 3 millions de personnes (la plus grande communauté grecque en dehors de la Grèce)²⁸. Si les Gréco-Américains – qui avaient des relations dans les deux chambres du Congrès et un lien direct avec un membre influent du personnel de la Maison-Blanche (George Stephanopoulos, conseiller principal du président Clinton) – n'ont pas réussi à dissuader le président Clinton de reconnaître l'ARYM, il est très peu probable que les Macédo-Américains aient pu avoir une quelconque influence sur Washington. On peut sérieusement douter en effet que la Maison-Blanche ait calculé qu'il serait profitable de plaire à la communauté macédonienne et de risquer ainsi de s'aliéner l'importante communauté gréco-américaine dans une année d'élections de mi-mandat.

Le deuxième épisode de la saga atteste encore une fois que les États-Unis sont un État en quête de stabilité. Les critères de stabilité interne et externe ont façonné la réponse américaine à la question controversée de la Macédoine, et les efforts du lobby gréco-américain pour influencer le cours de cette politique sont restés vains.

26. *Ibid.*, p. 183.

27. Les Macédo-Américains sont devenus plus organisés et mieux représentés à Washington au début des années 2000 avec la création d'organisations telles que la *Macedonian American Friendship Association* (2001) et la *United Macedonian Diaspora* (2004).

28. Le recensement américain de 2000 fait état de 38 051 citoyens d'origine macédonienne. La plus grande concentration de Macédo-Américains, soit 7 801 personnes, se trouve alors au Michigan.

ÉPISODE 3: L'ADMINISTRATION CLINTON FAIT MARCHÉ ARRIÈRE

La reconnaissance de l'ARYM suscite une formidable mobilisation des Gréco-Américains. En quelques jours, l'American Hellenic Educational Progressive Association recueille 30 000 signatures pour dénoncer la décision du président Clinton²⁹. Plusieurs dirigeants issus de la communauté, dont le représentant Michael Bilirakis de Floride et le sénateur Paul Sarbanes du Maryland, demandent au président Clinton de revenir sur sa décision et réussissent à convaincre George Stephanopoulos d'aborder le sujet avec Clinton. Des membres d'un groupe national hellénique font également pression sur le Congrès « pour qu'il exhorte le président Clinton à annuler la reconnaissance américaine de la République de Macédoine », ce qui amène le Congrès à adopter une résolution demandant au président de reconsidérer sa décision³⁰.

Sous les auspices de George Stephanopoulos, des représentants de la communauté gréco-américaine (l'archevêque grec orthodoxe Iakovos, le sénateur Paul Sarbanes et une dizaine de personnes très en vue) parviennent à obtenir une réunion privée à la Maison-Blanche pour discuter du problème avec le président Clinton. La réunion se déroule en présence du vice-président Al Gore et du conseiller à la Sécurité nationale Anthony Lake. Ni le secrétaire d'État Warren Christopher ni aucun autre responsable du Département d'État n'y assistent. Après cette réunion, le président Clinton revient sur sa décision initiale d'étendre les relations diplomatiques normales à l'ARYM (c'est-à-dire, notamment, y ouvrir une ambassade). Il annonce qu'aucun ambassadeur ne sera envoyé à Skopje tant que la question du nom et du drapeau restera en suspens.

Désaccord interorganisations

En retardant l'établissement des relations diplomatiques normales avec l'ARYM, le président Clinton espère éviter de contrarier davantage la communauté gréco-américaine. Cette décision conduit cependant à un important désaccord entre la Maison-Blanche et le Département d'État. Après la reconnaissance de l'ARYM par les États-Unis en février 1994, le secrétaire d'État Christopher avait exhorté le président

29. Hanna Rosin, « Why we flipped on Macedonia », p. 11.

30. John Shea, *Macedonia and Greece*, p. 186.

Clinton à nommer un ambassadeur à Skopje afin de donner plus de poids à la reconnaissance. Les responsables du Département d'État sont donc contrariés par la tournure des événements et dénoncent ouvertement la décision de la Maison-Blanche, affirmant que le président Clinton a cédé à la pression des Gréco-Américains. L'ancien secrétaire d'État James Baker qualifie également l'administration Clinton de « confuse » et d'« incohérente » sur cette question et accuse le président de « ne pas avoir su résister aux pressions de la communauté gréco-américaine³¹ ». Un article du *Washington Post* cite des responsables du Département d'État ayant déclaré que retarder l'établissement de relations diplomatiques normales avec la Macédoine renforcera et légitimera l'embargo commercial récemment imposé à la Macédoine par la Grèce³².

Face à cette dissension, la Maison-Blanche défend sa décision en soulignant qu'elle a réussi à trouver une solution de compromis : la reconnaissance de la république satisfait le besoin d'une plus grande stabilité dans les Balkans du Sud, et le report de l'envoi d'un ambassadeur satisfait la communauté gréco-américaine. Les responsables de la Maison-Blanche font également valoir que le maintien de la décision de reconnaître l'ARYM est une démonstration claire que l'administration n'a pas « cédé aux pressions politiques³³ ».

Quelle a été l'incidence des Gréco-Américains sur le processus ?

L'intervention de la communauté gréco-américaine a bel et bien provoqué l'annulation de la décision du président Clinton d'établir des relations diplomatiques avec l'ARYM. Les États-Unis ne reviennent cependant pas sur leur reconnaissance de la république. Comme l'affirme le conseiller du président Clinton pour le NSC, Anthony Lake, cette décision ne représente pas un « revirement³⁴ ». Si la pression gréco-américaine a freiné le processus d'établissement des relations diplomatiques normales avec l'ARYM, elle n'a pas réussi à le stopper. Les Gréco-Américains étaient en réalité condamnés à perdre la lutte de la reconnaissance de la Macédoine. Ils ont remporté une bataille en faisant reculer l'administration Clinton sur sa décision d'envoyer un ambassadeur, mais ils ne pouvaient pas gagner celle de la reconnaissance.

31. *Ibid.*, p. 365.

32. Steven Greenhouses, « State Dept. criticizes White House on Macedonia ties ».

33. *Ibid.*

34. Entrevue avec Anthony Lake à Washington, le 4 avril 2005.

ÉPISODE 4: LES ÉTATS-UNIS ÉTENDENT LES RELATIONS DIPLOMATIQUES À L'ARYM

Dans les mois qui ont suivi l'admission de l'ARYM aux Nations Unies, les pourparlers organisés par l'ONU sur la question du nom n'ont produit aucun progrès significatif. Les choses commencent à avancer à l'automne 1995, lorsque le sous-secrétaire d'État adjoint américain, Richard Holbrooke (qui travaillait à un plan de paix pour mettre fin à la guerre de Bosnie), entame des discussions avec les dirigeants grecs et macédoniens. Après quelques allers-retours entre Skopje et Athènes, Holbrooke réussit l'impossible en persuadant la Grèce et la Macédoine de signer un accord intérimaire de reconnaissance mutuelle dans lequel elles consentent à normaliser leurs relations. En vertu de cet accord, les deux États conviennent de reconnaître leurs frontières mutuelles et leur indépendance respective. La Macédoine accepte d'adopter un nouveau drapeau, en retour de quoi la Grèce lève son embargo économique³⁵. Les deux États échangent également des attachés de liaison et s'engagent à entamer des négociations commerciales. Plus important encore, les deux parties entreprennent des négociations sérieuses sur la question du nom.

C'est à l'occasion de cet accord mutuel entre la Grèce et la Macédoine que les États-Unis établissent des relations diplomatiques avec l'ARYM en transformant leur bureau de liaison en ambassade en février 1996. Cette décision survient après que chacune des deux parties a pris l'engagement clair de respecter la souveraineté de l'autre et s'est efforcée de trouver une solution au différend sur le nom. Cet accord intérimaire est la pièce qui manquait pour garantir la stabilité interétatique dans les Balkans du Sud. À la suite de cet accord, les tensions politiques baissent considérablement et la possibilité d'un conflit entre les deux États est pratiquement éliminée³⁶.

De l'avis de Matthew Nimetz, devenu envoyé spécial des Nations Unies en Macédoine en 1994, l'établissement d'une ambassade

35. Richard Holbrooke, *To End a War*, p. 121-127.

36. En réponse à la reconnaissance américaine, le premier ministre macédonien Branko Crvenkovski a déclaré: «L'établissement de relations diplomatiques normales avec les États-Unis est un événement d'une importance exceptionnelle, je dirais même historique, pour la République de Macédoine. Nous l'appelions de nos vœux depuis longtemps, conscients que cela contribuerait dans une large mesure à renforcer la position de la Macédoine – non seulement dans ses rapports bilatéraux avec les États-Unis, mais dans l'ensemble de la communauté internationale.» Voir John Shea, *Macedonia and Greece*, p. 306.

américaine à Skopje a significativement renforcé la sécurité de l'État macédonien :

Il faut comprendre que, pour les petits pays, il est crucial d'avoir un ambassadeur de la superpuissance. Jusqu'à ce que cela se produise, la survie même du pays demeure incertaine. Et on parle ici d'un pays des Balkans qui n'a jamais connu l'indépendance dans son histoire. Alors, je crois que c'était une haute priorité pour Skopje que d'obtenir non seulement une reconnaissance officielle des États-Unis et une adhésion à l'ONU, mais aussi une preuve tangible du soutien des États-Unis³⁷.

Après avoir signé l'accord avec Athènes, la Macédoine a également pu institutionnaliser et internationaliser son statut d'État souverain en joignant une série d'alliances, comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Partenariat pour la paix de l'OTAN.

ÉPISODE 5: LES ÉTATS-UNIS RECONNAISSENT L'ARYM COMME LA RÉPUBLIQUE DE MACÉDOINE

Le cinquième et dernier épisode de la saga macédonienne se déroule sous la présidence de George W. Bush. Il concerne la reconnaissance par les États-Unis de l'ARYM sous le nom de République de Macédoine. Traditionnellement, la reconnaissance diplomatique d'un nouvel État s'accompagne de la reconnaissance de son nom constitutionnel. Encore une fois, la Macédoine a été exclue du processus conventionnel de reconnaissance, puisque les États-Unis n'ont reconnu son nom constitutionnel que dix ans après avoir reconnu son indépendance. La question à se poser ici est de savoir pourquoi Washington était soudainement pressé de reconnaître le nom Macédoine alors qu'Athènes et Skopje n'avaient toujours pas résolu leur différend sur cette question ? Cet empressement est d'autant plus surprenant que les membres de l'UE attendaient la conclusion d'un accord final sur le nom pour achever de leur côté le processus de reconnaissance de la Macédoine. Qu'est-ce qui a poussé les États-Unis à prendre une décision aussi hardie ? À nouveau, le positionnalisme défensif offre une explication.

37. Entrevue téléphonique avec Matthew Nimetz, le 18 février 2005.

L'instabilité croissante de la Macédoine

Après son indépendance, la Macédoine fait face à une montée des tensions entre certains éléments de sa majorité chrétienne orthodoxe et une partie de sa minorité musulmane albanaise. La minorité albanaise est mal représentée dans les institutions macédoniennes, et seuls quelques ministres appartiennent à cette minorité. Dans la seconde moitié des années 1990, des Albanais crient à la discrimination et commencent à exprimer leurs griefs plus énergiquement. Ils exigent une plus grande autonomie politique et une meilleure reconnaissance constitutionnelle. La Macédoine passe ainsi rapidement du statut d'État sécessionniste luttant pour son indépendance à celui d'État hôte confronté à un mouvement autonomiste.

Ces tensions conduisent finalement à des violences ethniques au début de 2001. Les insurgés albanais forment une force paramilitaire, l'Armée de libération nationale (ALN), et lancent plusieurs attaques dans le nord-ouest de la république. Le conflit produit un afflux de plus de 120 000 personnes déplacées, avant qu'un cessez-le-feu entre l'ALN et les autorités macédoniennes soit conclu en juillet³⁸. Avec l'aide de représentants spéciaux des États-Unis et de l'UE, un accord politique, l'accord d'Ohrid, est signé en août³⁹. La mise en œuvre de cet accord est toutefois plus difficile que prévu. Bien que l'accord mette officiellement fin à la crise, les tensions ethniques persistent et une partie importante des chrétiens orthodoxes s'opposent à certaines clauses de l'accord. L'une des principales pierres d'achoppement concerne la modification des limites des municipalités, qui doit donner plus de pouvoir aux Albanais dans des villes importantes. À l'été 2004, des nationalistes orthodoxes se mobilisent et réclament un référendum sur l'annulation d'un projet de loi sur la décentralisation qui doit redessiner certaines limites municipales. Dix jours avant le référendum, les sondages montrent qu'au moins 44 % des Macédoniens s'opposent à la loi de décentralisation. Le

38. P. H. Liotta, « Spillover Effect: Aftershocks in Kosovo, Macedonia and Serbia », p. 97.

39. Cet accord répond aux principales revendications des Albanais en leur garantissant de plus grands droits politiques, culturels et religieux ; en leur accordant une meilleure représentation dans la fonction publique et les forces policières ; en reconnaissant l'albanais comme langue officielle des districts où les Albanais sont majoritaires ; et en mettant en place un système parlementaire à double majorité donnant aux Albanais un droit de veto sur la vie politique en Macédoine. Voir Ted Galen Carpenter, « Kosovo and Macedonia », p. 30. Après la signature de l'accord, l'OTAN envoie des troupes terrestres, à la demande du premier ministre macédonien Hari Kostov, dans le cadre de l'opération « Moisson essentielle », qui a pour mission de démilitariser l'ALN et de rétablir l'ordre dans la république.

référendum menace de mettre fin à l'accord de paix de trois ans qui avait été parrainé en 2001 par les États-Unis et l'UE.

Début novembre 2004, des responsables du gouvernement macédonien appellent l'administration Bush à l'aide⁴⁰. En tant que principal instigateur de l'accord d'Ohrid, Washington considère l'accord comme le meilleur moyen de préserver la stabilité dans le sud des Balkans. Il s'agit pour lui d'un premier pas vers un État macédonien multiethnique et prospère, et de la seule façon d'assurer l'éventuelle intégration de la Macédoine dans l'UE et dans l'OTAN. Le Département d'État craint qu'un référendum gagnant déstabilise la Macédoine et fasse ressurgir les conflits ethniques. Dans ce contexte, la question macédonienne représente une crise à court terme pour l'administration américaine⁴¹. Le 3 novembre, soit le lendemain de la réélection du président George W. Bush, des membres du Département d'État et du NSC se réunissent en urgence pour discuter des mesures à prendre pour assurer la survie de l'accord d'Ohrid. On retient alors l'idée de reconnaître le nom constitutionnel de la Macédoine pour apaiser les nationalistes orthodoxes, qui luttent pour le droit d'utiliser le nom de Macédoine depuis l'indépendance de la république en 1991. La reconnaissance doit redonner confiance à la majorité chrétienne et attester l'attachement des États-Unis à l'intégrité territoriale de la Macédoine. C'est la raison pour laquelle la reconnaissance du nom constitutionnel est justifiée en 2004 alors qu'elle ne l'était pas en 2001, lorsque les tensions internes étaient à leur comble. La reconnaissance aurait été une mesure inappropriée en 2001 pour renforcer la stabilité interne de la république. La minorité albanaise était mécontente de son statut politique au sein de la Macédoine et la reconnaissance du nom constitutionnel aurait pu être interprétée comme une mesure pro-orthodoxe.

Des membres du Département d'État présents à la réunion font valoir que la Maison-Blanche s'attirera l'ire de la communauté gréco-américaine si elle décide de procéder à une telle reconnaissance⁴². Mais le secrétaire d'État, Colin Powell, conseille au président Bush d'aller de l'avant avec la reconnaissance malgré ces considérations d'ordre intérieur. La décision est prise rapidement et fait l'objet d'un consensus

40. Entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 25 février 2005.

41. Entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 10 mars 2005.

42. Entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 25 février 2005.

assez large au Département d'État et au NSC. Ce n'est pas un hasard si l'administration Bush prend cette décision 24 heures après l'élection présidentielle américaine. Elle sait que la décision lui aliénera la communauté gréco-américaine et qu'il aurait été politiquement coûteux de prendre une telle décision unilatérale avant les élections.

Lors du point de presse quotidien du Département d'État qui suit cette décision, le porte-parole du Département d'État, Richard Boucher, déclare :

L'approche du référendum [macédonien] fait partie de l'équation. Nous recherchons des moyens de soutenir la pleine mise en œuvre des accords d'Ohrid, et notamment la décentralisation, qui est si importante à cet égard, et nous avons estimé que le moment était venu de franchir le pas. [...] Notre objectif est de manifester notre appui au projet d'une société multiethnique en Macédoine et d'encourager le pays à poursuivre dans cette voie qui, selon nous, contribue à sa propre stabilité et à la stabilité de la région. En franchissant ce pas, en reconnaissant la Macédoine sous le nom qu'elle a choisi, nous avons le sentiment de favoriser ce progrès⁴³.

Pour la première fois depuis l'éclatement de la Yougoslavie, les États-Unis prennent une décision de reconnaissance sans consulter au préalable leurs homologues européens. Cela s'explique par le fait qu'ils souhaitent ainsi éviter d'offenser davantage ou d'isoler la Grèce, qui s'oppose toujours à l'utilisation du nom de Macédoine. L'administration Bush est toutefois si déterminée à sauver l'accord d'Ohrid qu'elle n'informe Athènes de sa décision qu'une fois la décision prise – un manque de délicatesse qui rend le gouvernement grec furieux. Colin Powell a beau répéter que Washington « ne cherche pas à contrarier la Grèce », cela n'empêche pas Athènes de s'offusquer de la décision américaine⁴⁴. Le gouvernement grec rétorque qu'il ne reconnaîtra pas l'ARYM en tant que « République de Macédoine », quelle que soit la position des États-Unis sur la question, et qu'il s'opposera à son intégration dans l'UE et dans l'OTAN tant qu'un compromis ne sera pas trouvé sur le nom de la république.

On voit dans ce dernier épisode de la saga que l'analyse américaine conduit à un résultat différent de celui obtenu dix ans auparavant. Il est plus important en 2004 de favoriser l'ordre interne et la cohésion de la Macédoine que de ménager les susceptibilités de la Grèce sur la

43. Richard Boucher, *Daily Press Briefing*.

44. Patrick Quinn, « Greece complains to the United States over reported Macedonia recognition ».

question du nom. Cela s'explique par le fait que les tensions gréco-macédoniennes du début des années 1990, qui ont empêché le président Georges H. W. Bush de reconnaître la république, étaient retombées. En effet, à la suite de l'accord intérimaire de 1995, Athènes et Skopje avaient normalisé leurs relations, et la Grèce était devenue le plus grand investisseur économique en Macédoine. Les deux États avaient également convenu, à la fin des années 1990, de construire un oléoduc traversant leurs deux territoires et signé un accord bilatéral de sécurité. La Grèce avait par ailleurs soutenu le gouvernement macédonien lors du conflit de 2001 avec les insurgés de l'ALN⁴⁵. Cette interdépendance économique et militaire croissante rendait très improbable tout conflit entre les deux pays, ce qui explique que ce facteur ne faisait plus partie de l'analyse coûts-bénéfices américaine.

Le référendum macédonien sur la décentralisation est finalement invalidé le 7 novembre 2004 faute d'un taux de participation suffisant. Il est difficile de mesurer le poids de la décision américaine dans le résultat du référendum. On peut néanmoins supposer qu'elle a eu une influence, puisque le nombre de personnes qui se sont prononcées contre la loi sur la décentralisation s'est avéré inférieur à ce qu'indiquaient les sondages une semaine plus tôt. Selon James Pettifer, « la grande réussite à court terme de la décision américaine est d'avoir coupé l'herbe sous le pied des contestataires de la communauté slavophone et enhardi la minorité qui était disposée à accepter, sinon à aimer, les accords d'Ochrid⁴⁶ ».

Ceux qui ont vu dans la reconnaissance américaine du nom constitutionnel une récompense pour l'aide fournie par la Macédoine pendant la guerre du Kosovo et pour son soutien lors de l'invasion de l'Irak en 2003 se sont mépris sur le sens de la décision du président Bush. En tant qu'État positionnaliste défensif, les États-Unis ont accordé leur reconnaissance afin de renforcer la stabilité de la Macédoine et de préserver l'ordre dans la région. Cet épisode montre que la reconnaissance a servi à favoriser les intérêts de stabilité américains dans les Balkans et que cet objectif s'est maintenu au fil du temps.

45. La Grèce a notamment offert un soutien matériel à Skopje pour prévenir l'éclatement de l'État. Voir Nikolaos Zahariadis, « External interventions and domestic ethnic conflict in Yugoslav Macedonia », p. 277.

46. James Pettifer, *Macedonia: Recognition, Referendum, Resignation*, p. 4.

La deuxième croisade des Gréco-Américains

Vingt-quatre heures après la reconnaissance de la République de Macédoine par la Maison-Blanche, le chef de l'Église orthodoxe américaine, l'archevêque Demetrios, envoie une lettre au président Bush lui demandant de revenir sur sa décision. Dix jours plus tard, l'archevêque, accompagné de membres de l'archevêché orthodoxe grec et de leaders gréco-américains de Boston, New York et Washington, rencontre de hauts responsables américains dans l'espoir de les persuader de changer d'avis. Au Département d'État, le lobby gréco-américain rencontre en privé le secrétaire Colin Powell, le sous-secrétaire aux affaires politiques Marc Grossman et la sous-secrétaire adjointe aux affaires européennes Elizabeth Jones⁴⁷. Powell explique à la délégation que la décision est irrévocable. Selon un responsable du Département d'État, le secrétaire Powell aurait déclaré : « Nous savions que la décision vous causerait une grande douleur, mais nous n'avions pas le choix. Notre objectif est de renforcer la stabilité en Macédoine⁴⁸. » Les délégués se rendent ensuite au NSC pour rencontrer la conseillère à la sécurité nationale Condoleezza Rice. Participent à la réunion la conseillère adjointe à la sécurité nationale, Fran Townsend, et le conseiller politique principal du président Bush, Karl Rove. Une fois de plus, l'archevêque demande que les États-Unis reviennent sur leur décision, mais il reçoit la même réponse du NSC. Les délégués se rendent finalement au Capitole pour rencontrer des représentants d'origine grecque et organiser des réunions stratégiques avec Paul Sarbanes, sénateur gréco-américain du Maryland. Dans les semaines qui suivent sa visite à Washington, la délégation gréco-américaine envoie de nombreuses lettres aux membres du Congrès dans une ultime tentative d'infléchir la décision de la Maison-Blanche. Malgré l'énergie et le temps investis, le lobby gréco-américain échoue à influencer sur la décision américaine de reconnaître la République de Macédoine.

STABILITÉ RÉGIONALE OU POLITIQUE ETHNIQUE ?

Notre analyse intra-cas montre que la recherche de la stabilité régionale est le principal facteur expliquant la reconnaissance à retardement de la Macédoine par les États-Unis. L'objectif de stabilisation

47. World Council of Hellenes Abroad, « Powell and Rice discuss macedonian issue with archbishop Demetrios ».

48. Entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 25 février 2005.

des Balkans du Sud est resté constant pendant la majeure partie de la saga macédonienne. La reconnaissance a été initialement retardée en grande partie parce qu'elle risquait d'augmenter la possibilité d'un conflit militaire entre la Grèce et la Macédoine. La reconnaissance a ensuite été accordée à l'ARYM en 1994 afin de réduire sa vulnérabilité à l'agression serbe une fois que la perspective d'une guerre avec la Grèce était devenue moins préoccupante et que la Macédoine pouvait garantir qu'aucune guerre interétatique ne se produirait. Puis, les relations diplomatiques ont été étendues en 1996, après qu'un accord parrainé par les États-Unis a renforcé la stabilité régionale en ouvrant un dialogue constructif entre la Grèce et la Macédoine. Le nom constitutionnel de la république, enfin, a été reconnu par Washington en 2004 pour tenter d'assurer la mise en œuvre de l'accord d'Ohrid, qui visait à renforcer la stabilité de la république et, par extension, à empêcher la propagation du chaos dans les Balkans du Sud.

Les faits sont conformes aux hypothèses initiales de la présente étude : en tant que puissance en quête de stabilité, les États-Unis ne reconnaissent l'indépendance d'un État sécessionniste que si celui-ci peut maintenir à la fois sa stabilité interne et la stabilité de ses frontières. Si la stabilité ne peut être garantie par les sécessionnistes, les États-Unis maintiennent le *statu quo* ou retardent leur reconnaissance.

Ce chapitre montre également que les présidences successives qui ont traité la question controversée de la Macédoine (celles de George H. W. Bush, de Bill Clinton et de George W. Bush) ont établi un lien entre les dimensions internes et externes de la stabilité de la Macédoine, et que ce lien a guidé la politique américaine à l'égard de cet État émergent⁴⁹. Le chapitre montre, enfin, que la variation de la position américaine au fil du temps ne s'explique pas par une disparité des intérêts de la politique étrangère américaine, mais par un ensemble cohérent de préférences qui ont produit des résultats différents selon les circonstances.

49. Matthew Nimetz soutient que les administrations américaines ont établi un lien clair entre les dimensions internes et externes de la stabilité de la Macédoine tout au long de cette saga de la reconnaissance. La première préoccupation des États-Unis était la « stabilité des frontières internationales », déclare Nimetz. « *Et cette stabilité internationale dépendait de la stabilité intérieure. La Macédoine demeurerait-elle stable ou s'effondrerait-elle sur elle-même, se retrouvant sans leadership et déchirée par des conflits internes ? [...] Des éléments de conflit interne auraient pu affecter la stabilité internationale de la Macédoine en raison de la question ethnique.* » Entrevue téléphonique avec Matthew Nimetz, le 18 février 2005.

Cette analyse a également jeté de sérieux doutes sur la validité de la thèse de la politique ethnique pour expliquer le comportement des États-Unis à l'égard des mouvements sécessionnistes. Le cas de la Macédoine est donc important. La thèse de la quête de stabilité remet en question l'idée du lobby ethnique comme explication du comportement des États-Unis envers la Macédoine, un cas souvent cité par les partisans de cette thèse libérale. Le lobby gréco-américain n'a pas été un facteur majeur dans la décision de l'administration Bush de retarder la reconnaissance en 1992. Ce lobby n'a pas non plus réussi à empêcher le président Clinton de reconnaître l'indépendance de la république en 1994, et a de nouveau échoué dix ans plus tard lorsqu'il a tenté d'annuler la décision de George W. Bush de reconnaître le nom constitutionnel de la Macédoine. Les Gréco-Américains n'ont eu de réelle incidence que sur un cas précis, à savoir la décision de différer l'extension des relations diplomatiques normales à l'ARYM, en mars 1994. Ainsi, malgré le fait que les Gréco-Américains exerçaient une plus grande pression sur l'administration et représentaient plus d'électeurs américains que les Macédoniens américains, la position de Washington ne reflétait pas leurs intérêts. Si l'on s'attendait à ce que la thèse ethnique fonctionne bien dans le cas macédonien en raison de l'influence de la communauté gréco-américaine à Washington, ce chapitre a montré que cette proposition fonctionne globalement mal.

LA THÈSE DES INTÉRÊTS COMMERCIAUX

Le chapitre 3 a montré que l'administration Bush avait une nette préférence pour l'unité de la Yougoslavie, mais que l'argument des intérêts commerciaux développé par David Gibbs ne rendait pas compte de cette inclination ni du revirement de politique qui a conduit les États-Unis à reconnaître la Croatie et la Slovénie en 1992. Cette thèse se heurte aux mêmes difficultés dans le cas de la Macédoine. Comment des intérêts commerciaux privés pourraient-ils expliquer que Washington a mis près de deux ans à reconnaître la Macédoine, et ce, dans un contexte où la Yougoslavie avait déjà cessé d'exister ?

Les États-Unis n'ont fait aucun investissement économique en Macédoine dans les années qui ont suivi son indépendance. Marshall Freeman Harris, qui a accompagné l'ambassadeur américain Robert Frowick à Skopje en 1992 pour établir la mission d'observation de la Commission sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), raconte qu'ils étaient « pratiquement les seuls Occidentaux en ville » et

fait remarquer, pour illustrer l'absence d'investisseurs privés américains dans la république, qu'«il n'y avait qu'une bibliothèque américaine⁵⁰». En fait, si de hauts responsables américains avaient eu une participation dans des multinationales souhaitant faire des affaires avec la Macédoine, on peut supposer que le gouvernement américain se serait logiquement opposé à l'embargo grec contre la république en 1992 et en 1994. Le gouvernement américain aurait aussi certainement été impatient de reconnaître l'indépendance de la Macédoine afin de pouvoir apporter une aide à son développement et soutenir son économie. Ce n'est pourtant pas ce qui s'est passé. Ainsi, les faits tendent à invalider la thèse des intérêts commerciaux.

La thèse des intérêts commerciaux a néanmoins été invoquée en 2004 pour expliquer la décision américaine de reconnaître le nom constitutionnel de la république. John Phillips a soutenu, par exemple, que la raison de la grande préoccupation de l'administration Bush pour la stabilité de la Macédoine résidait dans la construction d'un oléoduc de 1,13 milliard de dollars qui aurait relié la mer Noire à l'Adriatique et contribué à satisfaire la demande américaine en pétrole : «Les intérêts commerciaux américains en Macédoine se concentrent sur un projet, celui de construire un oléoduc transbalkanique destiné à assurer l'acheminement du pétrole de la mer Caspienne⁵¹». L'oléoduc devait traverser l'Albanie, la Bulgarie et la Macédoine et transporter du pétrole d'Asie centrale. En février 2005, trois mois après la reconnaissance par les États-Unis du nom constitutionnel de la Macédoine, le président et chef de la direction de l'Albanian-Macedonian-Bulgarian Oil Corporation (AMBO), Edward Ferguson, annonçait qu'il négociait avec Exxon Mobil et Chevron Texaco pour la construction de la ligne⁵².

On peut en effet se demander si la décision de reconnaître le nom de la Macédoine avait pour objectif principal de renforcer la confiance des investisseurs privés en préservant la stabilité interne de la république. Cette thèse est toutefois vigoureusement réfutée par les responsables du Département d'État⁵³. C'est un fait que le gouvernement américain avait commandé des études pour évaluer la faisabilité du projet (la Trade and Development Agency avait publié des livres blancs

50. Marshall Freeman Harris, «Macedonia: The next domino?», p. 44.

51. John Phillips, *Macedonia: Warlords and Rebels in the Balkans*, p. 62.

52. *Ibid.*, p. 63.

53. Entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 10 mars 2005.

sur la question en mai 2000), mais le projet d'oléoduc transbalkanique n'a apparemment pas fait partie de la décision de reconnaître le nom constitutionnel de la Macédoine⁵⁴. Le projet n'aurait même pas été mentionné lorsque les responsables américains ont débattu de la question en novembre 2004. Quand j'ai demandé à un responsable du Département d'État si des responsables américains avaient des intérêts économiques personnels dans des entreprises faisant affaire avec la Macédoine en 2004, il m'a répondu : « *Vous n'y êtes pas du tout*⁵⁵. »

Les contraintes d'espace et de temps ne nous permettent pas de fournir une réponse définitive à la question de savoir si les intérêts économiques privés ont influencé la position américaine sur le nom constitutionnel en 2004. Cette question mériterait d'être approfondie. Ce chapitre démontre toutefois que la survie de l'État macédonien présentait de sérieux problèmes de sécurité et que ceux-ci étaient au cœur du processus décisionnel américain. Dans un tel contexte, il paraît très peu probable que les intérêts économiques que les responsables américains auraient pu avoir dans les années 2000 aient été suffisamment importants pour infléchir le cours du processus décisionnel à l'égard de la Macédoine.

CONCLUSION

Ce chapitre a montré que le paradigme du réalisme défensif est utile pour expliquer la réponse des États-Unis à la saga macédonienne. Les États-Unis ont agi selon un positionnement défensif, comme l'auraient prédit Joseph Grieco et Michael Mastanduno. À première vue, l'évolution de la politique américaine envers la Macédoine semble incohérente. La réponse américaine est passée d'une politique de retenue, au début des années 1990, à une reconnaissance unilatérale de la Macédoine sous son nom constitutionnel, en 2004. L'analyse a cependant montré que l'objectif de stabilisation des Balkans du Sud avait été constant pendant la majeure partie de la saga macédonienne. Elle a également invalidé la thèse des groupes ethniques et montré que si les intérêts commerciaux ont joué un rôle quelconque, ils n'ont pas eu d'incidence significative sur la définition de la politique étrangère américaine.

54. *Ibid.* ; entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 25 février 2005.

55. Entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 10 mars 2005.

CHAPITRE 5

Le Kosovo : une longue marche vers la reconnaissance américaine

INTRODUCTION

Les États-Unis ont reconnu la sécession du Kosovo en 2008 après s'y être opposés pendant 17 ans, soit depuis l'effondrement de la Yougoslavie en 1991. L'objectif de ce chapitre est de répondre à deux questions importantes : quels étaient les intérêts fondamentaux des États-Unis vis-à-vis de la sécession du Kosovo ? Et comment pouvons-nous expliquer la volte-face de Washington à cet égard ? Bien que la question de l'autodétermination du Kosovo soit bien documentée et qu'une abondante littérature ait été publiée sur l'intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1999 contre la République fédérale de Yougoslavie (RFY), aucune étude n'a fourni de réponse solide, intelligible et exhaustive à ce problème.

Ce chapitre montre que les décisions prises par les États-Unis pour renforcer la stabilité au Kosovo ont obéi à une même logique au fil des administrations successives et explique pourquoi la reconnaissance de la sécession unilatérale de l'ex-province yougoslave s'est imposée comme la seule option viable. Le chapitre se termine sur une évaluation de l'importance des lobbys ethniques dans la formulation de la politique américaine à l'égard du Kosovo. Contrairement aux deux chapitres précédents, la thèse des intérêts commerciaux n'est pas abordée ici. En effet, la crise du Kosovo ne permet pas de valider ou d'infirmer la thèse de David Gibbs selon laquelle la politique américaine envers les mouvements sécessionnistes reflète l'intérêt des entreprises avec lesquelles les responsables de la politique étrangère entretiennent des liens étroits. Les Américains n'avaient par ailleurs pratiquement aucun intérêt commercial en Serbie ni au Kosovo dans

les années 1990. La désintégration de la Yougoslavie, la guerre en Bosnie et la crise du Kosovo ont tenu les investisseurs privés américains à l'écart¹. C'est sans compter que, pendant la majeure partie des années 1990, Washington a maintenu des sanctions économiques contre Belgrade qui ont empêché les multinationales d'investir en RFY². Ainsi, le Kosovo ne représente pas un terrain sur lequel la thèse des intérêts commerciaux pourrait être sérieusement évaluée.

LE CAS DU KOSOVO

La constitution yougoslave de 1974 a donné une autonomie politique considérable au Kosovo. La province n'a cependant jamais obtenu le statut de république. Elle a continué de faire partie de la Serbie, essentiellement parce que les Albanais, qui forment la majorité de la population kosovare, étaient considérés comme une minorité nationale plutôt que comme une nation yougoslave³. La Serbie a malgré tout perçu les gains constitutionnels du Kosovo comme une perte politique pour ses propres affaires républicaines.

Les tensions augmentent dans les années 1980 entre la majorité albanaise du Kosovo, qui contrôle les institutions politiques, et la minorité serbe⁴. Les Albanais souhaitent que le Kosovo soit reconnu comme une république yougoslave à part entière, alors que les Serbes soutiennent qu'ils font l'objet de discrimination et de répression de la part des autorités kosovares. Ces tensions s'intensifient avec l'ascension politique de Slobodan Milošević, qui accède à la présidence de la Serbie en 1987. Milošević, qui s'est fait le défenseur de la minorité serbe du Kosovo, engage son régime dans une reconquête de la province autonome. En 1989, l'Assemblée du Kosovo est contrainte de voter une modification constitutionnelle qui révoque l'autonomie de la province⁵. Milošević soutient que l'intervention de la Serbie dans les affaires

1. Entrevue avec James O'Brien à Washington, le 12 avril 2005; entrevue téléphonique avec Daniel Hamilton, le 11 avril 2005.

2. *Ibid.*

3. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les dirigeants yougoslaves ont refusé à la population albanaise du pays le statut de nation constitutive de la fédération parce que l'Albanie était considérée comme le foyer de tous les Albanais. Voir Richard Caplan, « International diplomacy and the crisis in Kosovo », p. 748.

4. Les citoyens du Kosovo sont pour la plupart d'origine albanaise (88 %); la minorité d'origine serbe représente 7 % de la population et les autres minorités, 5 %. (Bosniaques, Gorani, Turcs, Roms, Ashkali, Égyptiens). Voir Central Intelligence Agency, *The World Factbook*.

5. Le jour du vote, l'Assemblée du Kosovo est cernée de policiers et de chars serbes. Voir Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge*, p. 56.

intérieures du Kosovo est nécessaire pour contrer le sécessionnisme albanais et mettre fin à la répression albanaise de la minorité serbe.

La décision d'abroger l'autonomie du Kosovo déclenche une série d'événements qui contrarie encore davantage Serbes et Albanais. En juillet 1990, l'Assemblée du Kosovo déclare unilatéralement que la province est une république yougoslave indépendante⁶. Belgrade réagit à cette tentative de sécession en dissolvant le gouvernement du Kosovo et en prenant le contrôle exécutif et administratif de la province. Une nouvelle constitution est adoptée qui définit le Kosovo comme une région de la république serbe⁷. Des députés albanais en exil créent alors l'Assemblée de la République du Kosovo, qui a son siège à Zagreb, en Croatie. Les Albanais du Kosovo lancent une campagne de désobéissance civile et boudent les structures étatiques officielles contrôlées par Belgrade. La Ligue démocratique du Kosovo, dirigée par Ibrahim Rugova, met en place un ensemble d'institutions parallèles (écoles, hôpitaux, administrations locales) qui coexistent avec la structure officielle de l'État⁸. Bien qu'il déclare ces institutions illégales, Milošević ne recourt jamais à la force pour les faire tomber, essentiellement parce que le mouvement de désobéissance est pacifique et que Belgrade parvient à garder le contrôle de la province sans intervention militaire⁹.

La désintégration de la Yougoslavie, entraînée par la sécession de la Croatie et de la Slovénie à l'été 1991, modifie radicalement le calcul politique des Albanais du Kosovo. Avec la sécession des républiques du nord, il n'y a plus de contrepoids au pouvoir politique de la Serbie au sein de la fédération. L'Assemblée du Kosovo en exil en Croatie adopte alors une déclaration de sécession de la fédération yougoslave,

-
6. Milan Andrejevich, « Kosovo : A precarious balance between stability and civil war », p. 26. Ce qui est inhabituel ici, c'est que le Kosovo a tenté de se séparer d'un État fédéré (la Serbie) plutôt que de la fédération ; le but n'était pas d'obtenir un État indépendant, mais d'atteindre l'égalité avec les autres républiques au sein de l'État yougoslave. Une déclaration d'indépendance pure et simple aurait fourni à la Serbie le prétexte voulu pour étouffer les aspirations des Kosovars, alors que la séparation d'avec la Serbie ne mettait pas en péril l'existence de la Yougoslavie.
 7. Michael Salla, « Kosovo, non-violence and the break-up of Yugoslavia », p. 428. La province de Voïvodine perd elle aussi son autonomie. Elle compte alors 25 % de Hongrois environ et une grande majorité de Serbes, une situation très différente de celle du Kosovo, qui compte près de 90 % d'Albanais.
 8. Dans les années 1990, Ibrahim Rugova est élu et réélu président du Kosovo. Belgrade ne reconnaît cependant jamais la légitimité de ces élections.
 9. Dans un télégramme envoyé au Département d'État, l'ambassade des États-Unis à Belgrade note que « cet équilibre précaire [entre le Kosovo et la Serbie] repose sur la peur » et qu'il « pourrait se rompre rapidement si les extrémistes de chaque camp devaient aller trop loin ». Département d'État des États-Unis, document d'août 1992 numéroté E53, dossier no 200502018, déclassifié le 13 décembre 2005.

et fin septembre 1991 elle organise un référendum non autorisé à travers le Kosovo pour faire valider sa déclaration. Les Kosovars participent massivement au référendum (87 %), et presque tous (99,87 %) votent en faveur de l'indépendance¹⁰. Belgrade déclare immédiatement le référendum inconstitutionnel et la déclaration d'indépendance, « nulle et non avenue ». L'Assemblée du Kosovo déclare officiellement l'indépendance de la province en octobre 1991 malgré l'opposition de la Serbie. Quelques jours plus tard, l'Albanie devient le premier et le seul État à reconnaître l'indépendance du Kosovo.

LA RÉPONSE AMÉRICAINE : NON À LA SÉCESSION, MAIS NON À L'AGRESSION

L'administration de George H. W. Bush s'en remet d'abord à la CE dans le dossier yougoslave et rejette comme elle la demande de reconnaissance internationale du Kosovo. L'argument avancé par Bruxelles est que le Kosovo est une partie intégrante de la Serbie, et non une république constituante de la fédération yougoslave, et qu'elle n'a par conséquent pas le droit de faire sécession¹¹.

Cet argument juridique de pure forme vise à éviter la division sans fin du territoire yougoslave. Côté américain, il reflète davantage la volonté de Washington de s'en remettre à la CE que l'expression d'une politique bien définie. Selon un haut conseiller du président Bill Clinton et de la secrétaire d'État Madeleine Albright pour le Kosovo,

il était facile de fonder une décision sur le fait que le Kosovo différerait des républiques yougoslaves. [...] C'était une distinction commode, qui servait un objectif. Notre conclusion était qu'une reconnaissance de l'indépendance du Kosovo se traduirait par une intensification des conflits, de la violence et des affrontements dans la région¹².

10. Noel Malcolm, *Kosovo: A Short History*, p. 347.

11. Ce double standard fondé sur le principe de droit international de l'*uti possidetis* sert les objectifs diplomatiques de Bruxelles et de Washington, qui sont de contenir la guerre en Yougoslavie et de stopper la division sans fin des républiques yougoslaves. Selon l'*uti possidetis*, les frontières des unités constitutives d'un État deviennent des frontières internationales, protégées par le droit international, si l'État central cesse d'exister. Ce principe vise à protéger l'intégrité territoriale des États en empêchant la division incessante de leur territoire. Ainsi, les six républiques yougoslaves ont le droit de faire sécession et de transformer leurs frontières nationales en frontières internationales, mais le Kosovo, qui a le statut de province, n'a pas le droit de se séparer de la Serbie. Voir Marc Weller, « The international response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia », p. 86.

12. Entrevue avec un ancien haut responsable américain qui a requis l'anonymat, Virginie, 28 avril 2005.

Les États-Unis reprennent l'initiative dans le dossier yougoslave quand le conflit en Croatie s'étend à la Bosnie et élargit la zone d'instabilité. La position américaine, qui jusque-là faisait écho à l'appréciation européenne du droit de chaque république yougoslave à faire sécession, est remplacée par une appréciation plus géostratégique et pragmatique du conflit. Au printemps 1992, les principales questions traitées par le Conseil de sécurité nationale (NSC) et le Département d'État sont de savoir comment mettre fin à la guerre en Yougoslavie et stabiliser la région des Balkans. C'est avec ces préoccupations en tête que les États-Unis abordent la crise du Kosovo.

La RFY maintient la stabilité de ses frontières

À l'automne 1992, l'administration Bush évalue la stabilité de la RFY. S'il est vrai qu'elle exerce une répression politique contre les Albanais du Kosovo et les prive de leurs droits constitutionnels, la Serbie parvient par ailleurs à contenir les effets de la crise sécessionniste kosovare à l'intérieur de ses frontières nationales. Comme l'écrira la secrétaire d'État Albright dans ses mémoires : « Le Kosovo était sous très forte tension, mais il n'était pas en guerre¹³. » Slobodan Milošević parvient également à préserver la stabilité des frontières de la RFY : il n'y a pas d'afflux de réfugiés albanais traversant les frontières internationales (contrairement au cas de la Bosnie et de la Croatie) ni aucun autre type de perturbation interétatique.

En tant qu'État central, la RFY réussit là où l'ancienne fédération socialiste yougoslave avait échoué en 1991. Comme on l'a vu au chapitre 3, l'Armée populaire yougoslave avait tenté d'empêcher la sécession de la Croatie et de la Slovénie. Cette réaction avait provoqué des troubles internes (particulièrement en Croatie) et une instabilité des frontières, car un grand nombre de réfugiés traversaient la frontière pour trouver refuge en Hongrie, en Autriche et en Allemagne. Dans le cas de la RFY, la déclaration d'indépendance du Kosovo n'engendre ni guerre ni troubles importants. Les États-Unis maintiennent par conséquent leur appui à la RFY.

La reconnaissance de la sécession du Kosovo est en outre perçue à Washington comme la pire option pour la stabilité dans les Balkans. Dans une région où l'ethnicité et les frontières ne concordent pas, la

13. Madeleine Albright, *Madam Secretary: A Memoir*, p. 483.

cohésion et la survie des États entourant le Kosovo (Albanie, Bosnie, Macédoine) deviennent une préoccupation géopolitique centrale pour les Américains, et la sécession du Kosovo représente une menace. Le secrétaire d'État par intérim Lawrence Eagleburger écrit par télégramme à l'ambassade des États-Unis à Belgrade :

Bien qu'il y ait de terribles souffrances humaines en Bosnie, le Kosovo présente un potentiel excessif de déstabilisation de la région au-delà des frontières de l'ex-Yougoslavie. Les États-Unis soutiennent la restauration de l'autonomie du Kosovo, mais ne sont pas en faveur de l'indépendance.

Il ajoute : « Rien ne doit être fait qui encouragerait les Kosovars à se rebeller. Ils seraient écrasés¹⁴. » L'ambassade conclut elle-même dans une analyse que :

Une modification de la politique occidentale en appui à l'indépendance du Kosovo [...] pourrait enhardir les extrémistes albanais, ou provoquer une réaction irrationnelle de Milošević (ou des extrémistes serbes locaux) qui aurait le soutien de la majorité des Serbes et provoquerait l'affrontement redouté¹⁵.

Si la Maison-Blanche est fermée à la sécession du Kosovo, elle fait bien comprendre qu'elle s'oppose aussi à la répression des Albanais. Fin décembre 1992, le secrétaire d'État par intérim Eagleburger envoie un message d'avertissement au président Milošević dans lequel il l'informe que les États-Unis n'hésiteraient pas à recourir à la force contre la Serbie si celle-ci devait mener une répression armée contre le Kosovo¹⁶. Cet avertissement, connu comme « l'avertissement de Noël », devient une partie intégrante de la politique américaine à l'égard du Kosovo et est réitéré par le secrétaire d'État Warren Christopher quelques semaines après l'arrivée au pouvoir du président Clinton. L'effet déstabilisateur d'une éventuelle attaque serbe contre le Kosovo est perçu à Washington comme une menace directe à la stabilité des Balkans et, par extension, à la stabilité du continent européen, que les États-Unis considèrent comme un intérêt national. L'avertissement de Noël est donc motivé par un souci de stabilité régionale plutôt que par la défense des droits de la personne.

14. Département d'État des États-Unis, document de décembre 1992 numéroté E15, dossier n° 200502018, déclassifié le 29 novembre 2005.

15. Département d'État des États-Unis, document de décembre 1992 numéroté E45, dossier n° 200502018, déclassifié le 30 novembre 2005.

16. L'avertissement est envoyé par télégramme au chargé d'affaires américain à Belgrade. Il est accompagné de l'instruction de lire le message à Milošević « textuellement, sans élaboration, face à face ». Voir Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge*, p. 73-74.

Au début des années 1990, l'indépendance du Kosovo et la répression militaire de Belgrade auraient déstabilisé la province et probablement enflammé tout le sud des Balkans. Cette crainte est bien exprimée par David Gompert, qui a été assistant spécial du président Bush et directeur principal au NSC pour l'Europe et l'Eurasie :

Washington craignait qu'un assaut serbe contre les Kosovars albanais n'embrase toute la région des Balkans du Sud dans une conflagration qui opposerait un allié de l'OTAN à un autre. Les hostilités au Kosovo se seraient probablement répandues en Albanie, ce qui, à son tour, aurait fait réagir l'importante minorité albanaise en Macédoine et incité la Serbie ou la Grèce à y intervenir. La Bulgarie et la Turquie se seraient alors senties obligées d'agir afin d'empêcher la Grèce de prendre le contrôle de la Macédoine. Si la guerre en Bosnie pouvait être contenue, le conflit au Kosovo ne le pouvait probablement pas¹⁷.

L'avertissement de Noël a peut-être fait son effet sur Belgrade, puisqu'aucune attaque n'est lancée contre les Albanais de 1992 à 1998. Il est cependant difficile d'en mesurer l'impact réel, étant donné que nous ne savons pas comment Milošević se serait comporté autrement. Ce que nous savons, en revanche, c'est que l'absence d'intervention militaire serbe au Kosovo ne peut être attribuée à la seule menace militaire américaine. En effet, la Serbie est déjà militairement engagée en Croatie et en Bosnie et l'ouverture d'un troisième front serait problématique.

Le cas du Kosovo est différent de ceux de la Croatie, de la Macédoine et de la Slovénie, où les États-Unis sont rapidement passés à la deuxième étape de la thèse de la quête de stabilité en envisageant la reconnaissance de leur indépendance. Le caractère pacifique du mouvement de résistance de Rugova, l'absence de répression militaire et la capacité de Belgrade à maintenir la stabilité des frontières internationales expliquent le soutien continu de Washington à l'intégrité territoriale de la RFY. Certains membres de l'administration Bush craignent en outre que la reconnaissance du Kosovo ne crée un précédent qui déstabiliserait davantage la région en renforçant d'autres mouvements sécessionnistes, comme celui des Serbes de Bosnie-Herzégovine ou de Krajina (région de la Croatie), qui demandent la reconnaissance internationale de leur indépendance.

Cette combinaison particulière de facteurs explique également le peu d'attention que le Kosovo a reçu des Américains pendant la

17. David C. Gompert, « The United States and Yugoslavia's wars », p. 136-137.

majeure partie des années 1990 comparativement à la Croatie ou à la Bosnie. Comme l'explique Tim Judah : « Au Kosovo, nous avons toujours réagi après coup. C'est l'endroit où les diplomates savaient qu'ils devaient faire quelque chose, mais ne savaient pas trop quoi, et avaient de toute façon des problèmes plus importants à régler¹⁸. » Tout au long des années 1990, les administrations Bush et Clinton évitent de prendre des mesures concrètes qui pourraient générer des désordres régionaux. Elles estiment qu'il vaut mieux ne rien faire que risquer de provoquer des violences supplémentaires dans la région en intervenant dans un sens ou dans l'autre.

La position américaine sur la question est clairement exposée dans un document intitulé *U.S. Policy on Kosovo*, envoyé par le Département d'État aux ambassades américaines dans les Balkans à l'été 1993 :

- La situation au Kosovo nous préoccupe en raison des tensions de longue date qui y résultent de la répression des Kosovars d'origine albanaise par les Serbes et du risque élevé que le conflit s'étende à – ou entraîne – des pays voisins comptant une population albanaise.
- Nous voulons dissuader les Serbes de recourir à la violence au Kosovo. Le « message de Noël » du président Bush à Milošević était clair et précis : nous sommes prêts à réagir contre la Serbie en cas de conflit au Kosovo provoqué par une initiative serbe.
- Lors de nos contacts fréquents avec les dirigeants kosovars albanais, comme messieurs Bukoshi et Rugova, nous avons clairement indiqué qu'ils devaient continuer d'être prudents dans leur façon d'approcher les autorités serbes et « yougoslaves » afin de ne pas leur donner une excuse pour mener une répression violente. Nous leur avons aussi clairement fait savoir, à plusieurs reprises, que nous ne soutenions pas leur indépendance¹⁹.

Ce document montre que les États-Unis sont préoccupés par l'instabilité des frontières que pourrait provoquer en RFY une répression militaire des Albanais au Kosovo. L'avertissement de Noël souligne clairement l'inquiétude de Washington à cet égard.

18. Richard Caplan, « International diplomacy and the crisis in Kosovo », p. 92.

19. Département d'État des États-Unis, document de juillet 1993 numéroté E28, dossier n° 200502018, déclassifié le 29 novembre 2005.

VERS L'INSTABILITÉ EN RFY

L'accord de paix de Dayton, qui met fin aux guerres yougoslaves, a ironiquement pour effet de radicaliser le mouvement sécessionniste kosovar. Comme le succès de l'accord dépendait en grande partie de la bonne foi de Slobodan Milošević et de sa volonté de négocier avec ses homologues croates et bosniaques, les négociateurs en chef américains, Richard Holbrooke et le général Wesley Clark, ont convenu d'exclure la question du Kosovo des pourparlers de paix, une exigence de Milošević. La concession a facilité les négociations et favorisé la paix en Bosnie.

Cette décision a cependant un effet contre-productif au Kosovo. Le musèlement des représentants kosovars à Dayton est vécu comme une trahison par Priština et contribue à radicaliser le mouvement sécessionniste. Il démontre l'incapacité d'Ibrahim Rugova à obtenir des progrès tangibles pour l'indépendance et la reconnaissance internationale du Kosovo. Rugova perd progressivement de sa crédibilité auprès de la population, et un nombre croissant de Kosovars arrivent à la conclusion que la résistance armée est le seul moyen d'accéder à l'indépendance²⁰. Ces événements favorisent l'émergence de l'Armée de libération du Kosovo (ALK).

En 1996, l'ALK lance plusieurs attaques contre des policiers et civils serbes, ce dont Milošević prend prétexte pour lancer des opérations militaires dans la province. Bientôt, l'état de paix relatif qui régnait au Kosovo depuis 1991 se transforme en un état d'agression mutuelle récurrente entre les Albanais et les troupes serbes.

La RFY devient un obstacle à la stabilité de la région

Au moment où les attaques entre troupes serbes et membres de l'ALK deviennent fréquentes, à l'automne 1997, le Groupe de contact international – un groupe transatlantique d'agents gouvernementaux des États-Unis, de la Russie, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie – exhorte Belgrade à négocier avec les sécessionnistes, à

20. Cette opinion est renforcée par le fait que les Serbes de Bosnie, qui ont fait usage de la force contre les Croates et les musulmans en Bosnie dans leur lutte pour l'indépendance, ont obtenu des concessions importantes à Dayton. L'accord de Dayton crée deux entités politiques au sein de la Bosnie-Herzégovine : la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ou Fédération croato-bosniaque) et la Republika Srpska (ou République serbe de Bosnie). Les Serbes de Bosnie obtiennent le contrôle d'une grande partie de la Bosnie-Herzégovine (49% du territoire) et le contrôle de leur propre système politique.

permettre à l'OSCE d'envoyer une mission d'observation au Kosovo et en Voïvodine, et d'accorder un statut spécial au Kosovo. Le Groupe de contact publie la déclaration suivante : « Nous n'appuyons ni l'indépendance ni le maintien du *statu quo*. [...] Nous sommes favorables au statut renforcé pour le Kosovo dans le cadre de la République fédérale de Yougoslavie [...] »²¹. Belgrade rejette les demandes du Groupe de contact et affirme que la question du Kosovo est une affaire interne qui ne regarde personne d'autre. Milošević refuse tout compromis, arguant que l'ALK cherche à provoquer une véritable guerre civile pour obtenir l'indépendance. Belgrade poursuit sa répression militaire contre les sécessionnistes kosovars, et la province entre progressivement dans un état de guerre au début de 1998.

À Washington, le Département d'État et le Département de la défense débattent de l'opportunité de mettre à jour l'avertissement de Noël du président Bush. Selon un responsable de l'administration Clinton, « le point de vue des États-Unis reste le même qu'en décembre 1992, à savoir que nous ne resterons pas les bras croisés devant une opération militaire serbe d'envergure au Kosovo²² ». La secrétaire d'État Albright condamne Belgrade pour l'instabilité et la violence au Kosovo et fait clairement savoir à Milošević qu'il doit accepter la médiation d'un tiers, sans quoi il s'expose à des représailles. Albright affirmera plus tard : « La question du Kosovo concernait toute la région. Nous ne pouvions pas laisser les Serbes la définir comme une affaire purement interne²³. »

Au désordre croissant au Kosovo s'ajoute le fait que la RFY perd progressivement le contrôle de ses frontières. En juin 1998, alors que l'ALK s'est emparée d'environ 40 % du territoire kosovar, Belgrade lance ses chars et ses hélicoptères contre les Albanais afin d'écraser le mouvement sécessionniste. Cette action provoque le déplacement de milliers de réfugiés qui fuient vers l'Albanie et la Macédoine pour échapper à la guerre. À l'automne, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés estime à 90 000 le nombre de réfugiés kosovars dans les États voisins²⁴. L'intervention militaire serbe a ainsi entraîné une crise internationale qui perturbe tout le sud des Balkans. L'effet de la crise

21. Voir Dick Leurdijk et Dick Zandee, *Kosovo: From Crisis to Crisis*, p. 29. Cette position est réitérée à plusieurs reprises par le Département d'État. Voir The New York Times, « U.S. reinstates sanctions ».

22. Voir Philip Shenon, « U.S. says it might consider attacking Serbs ».

23. Madeleine Albright, *Madam Secretary*, p. 485.

24. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, p. 113.

se fait particulièrement ressentir en Macédoine, où la présence d'un grand nombre de réfugiés albanais menace de modifier la composition ethnique du pays. Les autorités macédoniennes craignent que cet afflux n'incite les Albanais à revendiquer davantage et à réclamer la création d'une Grande Albanie, qui mettrait en péril la survie de l'État macédonien²⁵.

La guerre au Kosovo se hisse au rang de priorité des États-Unis à l'automne 1998, quand il devient évident que la RFY refuse de négocier avec les sécessionnistes et échoue à maintenir la stabilité de ses frontières. L'administration Clinton craint fortement que la situation au Kosovo ne finisse par être une répétition de la guerre de Bosnie de 1992-1995. La secrétaire Albright déclare : « Nous ne resterons pas les bras croisés à regarder les autorités serbes faire au Kosovo ce qu'elles ne peuvent plus faire impunément en Bosnie²⁶. »

L'ambassadeur américain en Macédoine Christopher Hill, qui a travaillé en étroite collaboration avec Richard Holbrooke pour mettre fin à la guerre en Bosnie en 1995, est nommé envoyé spécial au Kosovo. Sa mission est de trouver une solution politique à la crise. Hill présente un plan prévoyant un cessez-le-feu, le retrait des forces policières et militaires serbes du Kosovo et le retour des réfugiés albanais dans la province. Le plan est assorti de la menace d'une intervention militaire de l'OTAN dans le cas où Milošević refuserait de se conformer aux exigences américaines – une approche qu'on qualifiera de « diplomatie coercitive ». Devant le spectre de frappes aériennes, Milošević accepte de réduire le nombre de soldats serbes dans la province et d'y laisser entrer 1 800 observateurs internationaux sous la supervision de l'OSCE²⁷.

En fin de compte, le plan échoue parce que le gouvernement fantôme du Kosovo et les représentants de l'ALK ne sont pas liés par l'accord. Les sécessionnistes profitent rapidement du fait que Milošević est gêné par l'OTAN pour intensifier leur campagne militaire contre les troupes serbes. Les combats reprennent de plus belle et le plan échoue. Les initiatives diplomatiques des États-Unis et de l'Europe

25. L'Albanie a été reconnue par les puissances occidentales en 1913. Elle ne comprend alors toutefois que la moitié de la population albanaise des Balkans. D'importants groupes demeurent dans l'ouest de la Macédoine et au Kosovo. C'est un exemple patent de non-concordance entre frontières politiques et frontières ethniques.

26. Madeleine Albright, *Madam Secretary*, p. 485.

27. Du fait du respect par la Serbie des exigences américaines, la secrétaire d'État Albright retire provisoirement la menace d'utiliser la force contre Belgrade, sans toutefois lever l'ordre autorisant les frappes aériennes de l'OTAN.

occidentale sont ramenées à la case départ. Les sécessionnistes albanais sont les principaux responsables de cet échec.

L'USAGE DE LA FORCE EN DERNIER RECOURS

Au début de 1999, l'ambassadeur Christopher Hill élabore avec James O'Brien, proche conseiller de Madeleine Albright, un nouveau plan qui tente de concilier les intérêts de Belgrade et de Priština. Le plan Hill-O'Brien, présenté et débattu à Rambouillet, en région parisienne, précise que le Kosovo continuerait de faire partie de la Serbie, mais qu'il jouirait d'une grande autodétermination. Le plan prévoit également le déploiement d'une force multinationale de mise en œuvre, avec une importante composante militaire de l'OTAN, pour veiller au respect de l'accord. Le plan prévoit, enfin, une période intérimaire de trois ans avant que la question de l'indépendance du Kosovo ne soit abordée. L'option de l'indépendance reste donc sur la table, afin de plaire aux Albanais et s'assurer de leur coopération²⁸. Les représentants du Kosovo approuvent le plan, mais cette fois les autorités serbes la rejettent, car elles ne veulent pas d'un déploiement de forces étrangères sur leur territoire.

L'échec de cet « accord de la dernière chance » scelle le sort de la RFY. Le régime de Milošević est désigné comme le principal obstacle au rétablissement de la stabilité au Kosovo et, en mars 1999, l'OTAN lance ses frappes aériennes contre la RFY (opération Force alliée). Le but de ces frappes est de forcer Milošević à accepter les conditions de Rambouillet. En un sens, la campagne de l'OTAN est l'application multilatérale de l'avertissement de Noël, lancé six ans plus tôt par le président Bush.

LE KOSOVO ÉCHOUE AU TEST DE LA STABILITÉ

La question de savoir si la sécession du Kosovo doit être reconnue est soulevée au sein de l'appareil américain de politique étrangère à la fin des années 1990, mais n'est jamais sérieusement débattue. Un consensus existe sur le fait que le Kosovo ne possède pas les attributs nécessaires pour être reconnu comme un État souverain. Le Département

28. Parce que les Albanais du Kosovo ont réclamé à plusieurs reprises un référendum sur l'indépendance, les États-Unis acceptent, lors des négociations de Rambouillet, d'adresser une lettre à la délégation albanaise promettant la tenue d'un référendum après trois ans. Cette promesse ne sera toutefois pas tenue.

d'État et le NSC conviennent que la reconnaissance créerait plus de problèmes qu'elle n'en réglerait, et ce, pour trois raisons principales.

Premièrement, les Albanais du Kosovo ne sont pas en mesure d'assurer la stabilité interne de leur province. La province n'a pas de structure étatique viable et n'offre aucune garantie que la minorité serbe sera protégée et représentée au sein des institutions kosovares²⁹. Le Kosovo ne possède pas non plus de capacités coercitives. Il n'a pas d'armée nationale pour se défendre contre la Serbie, et les États-Unis ne souhaitent pas y envoyer de troupes contre l'opposition serbe pour garantir son indépendance³⁰. Les frontières internationales du Kosovo constituent un autre problème. La Serbie et la Macédoine n'ont pas délimité leur frontière commune lors de l'éclatement de la Yougoslavie en 1991. En conséquence, la frontière sud du Kosovo, qui borde la Macédoine, n'est toujours pas officiellement délimitée³¹. James O'Brien, qui négocie les accords de Rambouillet en 1998-1999, soulignera :

[Le Kosovo] n'avait aucun des attributs d'un État. Il n'avait pas de frontières internationales reconnues. Il n'avait pas le contrôle de son territoire. Il n'avait pas la capacité de sécuriser ses frontières. Et il n'avait pas de gouvernement propre. Il avait élu un gouvernement parallèle et mis en place des institutions fantômes tout à fait remarquables, mais il n'avait pas les attributs requis. C'est en partie pour cette raison qu'aucune nation n'a sérieusement envisagé de reconnaître l'État indépendant du Kosovo³².

Deuxièmement, le Kosovo n'est pas non plus en mesure de garantir la stabilité de ses frontières. L'administration Clinton craint véritablement que la reconnaissance du Kosovo ne soit le premier pas vers la création d'une Grande Albanie. Un sondage mené en 1995 a révélé que 43 % des Albanais du Kosovo préféraient rejoindre l'Albanie que d'obtenir l'indépendance³³. Et des représentants de l'ALK ont déclaré, au début de 1998, que la lutte armée contre la Serbie avait pour principal objectif d'unifier le Kosovo et l'Albanie. Il paraît manifeste que les insurgés ne limiteront pas leurs ambitions aux frontières nationales du Kosovo. Daniel Hamilton, qui agit à titre de coordonnateur spécial des États-Unis pour la stabilisation de l'Europe du Sud-Est à la fin des

29. Entrevue téléphonique avec Daniel Hamilton, le 11 avril 2005.

30. Ce point est soulevé par James O'Brien, qui a négocié l'accord de Rambouillet en 1998-1999. Entrevue avec James O'Brien à Washington, le 12 avril 2005.

31. La frontière sera finalement délimitée en 2001, à la suite d'un accord entre la Serbie-et-Monténégro (ex-RFY) et la Macédoine.

32. Entrevue avec James O'Brien à Washington, le 12 avril 2005.

33. Les 57 % restants souhaitent l'indépendance. Voir Ivo H. Daalder et Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, p. 8.

années 1990, soulignera ce problème : « *Si vous écoutiez certains des éléments extrémistes au Kosovo, la reconnaissance n'était que le premier pas vers une Grande Albanie, qui aurait dépassé de loin les frontières d'un État kosovar*³⁴. » Ce point de vue est partagé par un ancien haut responsable américain : « *Les idéologues qui parlaient d'une Grande Albanie nous inquiétaient beaucoup. Et la crainte que les frontières soient redessinées par la force ou la contrainte était réelle*³⁵. » Si la reconnaissance a été maniée en Croatie, en Macédoine et en Slovénie comme un outil propre à renforcer la stabilité, elle est considérée au Kosovo comme une dangereuse source de désordre et d'effusion de sang. Pour citer un ancien conseiller du président Clinton pour le Kosovo :

Si nous n'avons pas reconnu le Kosovo, c'est en grande partie en raison de notre analyse des conséquences probables d'une telle mesure pour la stabilité dans les Balkans. [...] La conclusion de cette analyse était que la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo engendrerait encore plus de conflits, de violence et d'affrontements dans la région³⁶.

La secrétaire Albright souligne également ce problème de stabilité devant le United States Institute of Peace, un mois avant que l'OTAN ne lance sa campagne militaire :

L'ALK, comme on l'appelle, offre une réponse d'une simplicité trompeuse à la tragédie du Kosovo : son émancipation de la République fédérale de Yougoslavie. Mais rien ne garantit que cette émancipation conduira à la paix au Kosovo, et il y a de bonnes raisons de craindre qu'elle ne sape la stabilité de la région³⁷.

Troisièmement, l'Union européenne (UE) est opposée à l'indépendance du Kosovo. Elle ne veut pas d'un nouvel État musulman aux prises avec des problèmes internes graves aux portes de l'Europe occidentale. Les États des Balkans du Sud ayant une minorité albanaise, comme la Macédoine et la Grèce, voient par ailleurs dans la reconnaissance du Kosovo, susceptible de conforter le projet d'une Grande Albanie, une menace pour leur propre unité nationale. Dans ses mémoires, Madeleine Albright écrit :

Notre réticence à approuver l'indépendance était suscitée moins par des principes que par une évaluation pragmatique des attitudes dans la région.

34. Entrevue téléphonique avec Daniel Hamilton, le 11 avril 2005.

35. Entrevue avec un ancien haut responsable américain qui a requis l'anonymat, Virginie, 28 avril 2005.

36. *Ibid.*

37. Madeleine Albright, « The importance of Kosovo », p. 4.

La Macédoine et la Grèce s'opposaient fermement à l'indépendance du Kosovo, parce qu'elles craignaient que cela n'enflamme les ambitions séparatistes de leur propre population albanaise. [...] Plus généralement, certains Européens craignaient qu'un Kosovo indépendant ne devienne un foyer de l'extrémisme islamique et du crime organisé. Nous ne pouvions pas atteindre nos objectifs au Kosovo sans le soutien de l'Europe, et nous ne pouvions pas obtenir le soutien de l'Europe si nous approuvions l'indépendance du Kosovo³⁸.

L'opposition des alliés européens à l'indépendance du Kosovo a probablement dissuadé l'administration Clinton d'emprunter cette voie. Les États-Unis ne souhaitent pas se retrouver isolés sur la question et ne sont pas prêts à accepter seuls les conséquences d'une reconnaissance. Ce point paraît cependant moins convaincant que les deux arguments précédents. Il semble que si les États-Unis n'ont pas promu l'indépendance du Kosovo, ce n'est pas tellement parce que l'UE s'y opposait, mais parce que la province était un cas désespéré pour lequel il ne valait pas la peine de se battre. Il était vain de tenter de persuader Bruxelles de la nécessité de reconnaître le Kosovo si les sécessionnistes étaient *a priori* incapables de garantir la stabilité de leur État. On peut toutefois supposer que si le Kosovo avait été stable (institutions fonctionnelles, armée constituée, territoire défini, droits des minorités garantis) et si l'unification avec l'Albanie n'avait pas été brandie par certains dirigeants sécessionnistes, les États-Unis auraient envisagé la reconnaissance et essayé de convaincre leurs homologues européens de l'accepter. La détermination de Madeleine Albright à employer la force contre la Serbie malgré la réticence initiale de Bruxelles montre bien que les États-Unis savent convaincre leurs partenaires européens quand cela est nécessaire.

En somme, à la fin des années 1990, la RFY représente un obstacle majeur à la stabilité régionale, mais le Kosovo n'est pas pour autant reconnu comme un État indépendant, car il n'est pas en mesure d'assurer sa propre stabilité. Comme le souligne sans détour Morton Abramovitz, les États-Unis se sont refusés à reconnaître l'indépendance du Kosovo « *parce qu'ils voulaient mettre fin à la guerre et qu'ils estimaient ne pas pouvoir y parvenir s'ils reconnaissaient l'indépendance*³⁹ ». Dans ce contexte, une intervention de l'OTAN menée par les États-Unis semble être la seule option viable pour faire progresser la paix et la stabilité

38. Madeleine Albright, *Madam Secretary*, p. 490.

39. Entrevue avec Morton Abramovitz à Washington, le 2 mai 2005.

dans les Balkans. La campagne aérienne de l'OTAN dure 78 jours, jusqu'à ce que Milošević accepte les dispositions du plan de Rambouillet.

LE KOSOVO, PROTECTORAT DE L'ONU

La résolution 1244, adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU en juin 1999 au lendemain de la campagne aérienne de l'OTAN, réaffirme l'appartenance du Kosovo à la Serbie, mais prévoit son administration par les Nations Unies. La résolution crée la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) comme autorité ultime dans la province, mais ne traite pas du statut définitif du Kosovo. La principale tâche de la MINUK est de mettre en place une administration civile et de transférer progressivement l'autorité politique au gouvernement de Priština. La résolution autorise en outre l'OTAN à diriger une force de maintien de la paix, la Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR), qui comprend 50 000 soldats de l'OTAN et des forces russes. La mission de la KFOR est de sécuriser le territoire et de superviser le désarmement de l'ALK. Enfin, la résolution prévoit le retrait des forces serbes du Kosovo et le retour des réfugiés albanais dans leur foyer. En un mot, la résolution 1244 transforme le Kosovo en un protectorat *de facto* de l'ONU tout en réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de la RFY.

L'un des grands objectifs de la MINUK est de doter le Kosovo de structures étatiques démocratiques pour mieux évaluer sa viabilité à long terme avant de prendre une décision définitive quant à son statut. À cette fin, elle élabore en 2001 un *Cadre constitutionnel d'autonomie provisoire*. Un premier gouvernement élu est formé en 2002, et des élections démocratiques ont lieu à l'automne 2004. Un autre objectif de la mission onusienne est de gagner du temps. Les États-Unis et l'Europe souhaitent en effet laisser évoluer le contexte politique pour faire émerger des solutions. Washington espère qu'une nouvelle génération de dirigeants serbes, plus ouverte aux aspirations kosovares, finira par remplacer le régime de Milošević.

La présence de l'ONU au Kosovo permet en outre de modifier l'objet du débat. La MINUK souligne l'importance des normes démocratiques. La question de l'éventuelle intégration du Kosovo et de la RFY au sein de l'UE devient l'un des points centraux des discussions avec l'adoption de la politique selon laquelle il faut « des règles d'abord, un statut ensuite ». Avec cette politique, les États-Unis et l'UE proposent

un marché à la région des Balkans : ils acceptent d'intégrer les Balkans à la communauté euro-atlantique, mais demandent que les États (dont le Kosovo) se conforment aux normes politiques européennes. Cette proposition conditionnelle est cependant mal accueillie par les Albanais du Kosovo, et beaucoup estiment que cette approche vise à affaiblir leur aspiration à l'indépendance.

INSTABILITÉ À L'HORIZON

Après plus de cinq ans d'administration du Kosovo par l'ONU, les clivages ethniques persistent et les positions serbe et albanaise semblent difficiles à concilier. Belgrade reste fermement opposée à l'indépendance de la province, tandis que les Kosovars d'origine albanaise réclament toujours un référendum. La période intérimaire de trois ans qui devait culminer avec un référendum sur le statut politique définitif du Kosovo en 2002 est prolongée à plusieurs reprises par la MINUK, pour deux raisons principales. Premièrement, la mission devait d'abord mettre en œuvre des normes libérales de gouvernance au Kosovo, ce qui demande du temps. Deuxièmement, le Conseil de sécurité de l'ONU, à l'origine de la résolution 1244 et de la MINUK, est divisé sur la question du statut du Kosovo.

Ainsi, cinq ans après la création de la MINUK, le statut du Kosovo demeure le principal problème auquel sont confrontés les États-Unis et l'Europe. L'opinion selon laquelle la présence de l'ONU dans la province vise à différer indéfiniment son indépendance est partagée par une portion croissante de la majorité albanaise. Priština fait valoir que la non-résolution du statut est économiquement coûteuse, car la province ne peut pas trouver d'investisseurs étrangers ni obtenir de prêts⁴⁰. Elle ne peut d'ailleurs pas non plus adhérer aux organisations internationales.

En mars 2004, les relations interethniques sont tendues au Kosovo. Ces tensions culminent avec une émeute, provoquée par des membres de la majorité albanaise contre la minorité serbe, qui fait 19 morts et 900 blessés à Priština. Des églises et des monastères orthodoxes sont vandalisés et plusieurs Kosovars d'origine serbe fuient le Kosovo. L'administration de George W. Bush se rend alors compte que la question du statut du Kosovo est peut-être une bombe à retardement susceptible

40. Nicholas Wood, « Still deeply divided, nervous Kosovo goes to polls this weekend ».

de créer le chaos et de provoquer l'effusion de sang si on ne la règle pas rapidement. À la suite de ces événements, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, charge le diplomate norvégien Kai Ede d'évaluer la situation. Ede conclut qu'aucun progrès supplémentaire ne pourra être réalisé dans la province à moins de régler la question de son statut politique.

En 2005, un consensus se dégage peu à peu parmi les experts à Washington sur le fait que les États-Unis doivent reconnaître l'indépendance du Kosovo⁴¹. Selon notre théorie, la présidence américaine choisira toujours, au terme d'une analyse coûts-bénéfices, l'option susceptible d'apporter la plus grande stabilité régionale. Au fil du temps, il apparaît que c'est l'option de l'indépendance du Kosovo qui est la plus favorable à la stabilité. Un ancien conseiller du président Clinton sur le Kosovo qui a requis l'anonymat m'a confié :

Je pense que les États-Unis reconnaîtront l'indépendance du Kosovo dans les deux ou trois prochaines années, pour les mêmes raisons qu'ils ne l'ont pas fait auparavant : parce que nous pensons que la reconnaissance ne fragmentera pas davantage la région et que, au contraire, la non-reconnaissance présenterait un plus grand risque d'instabilité⁴².

Quelques mois après que j'ai réalisé cette entrevue, Charles Kupchan avance le même argument dans la revue *Foreign Affairs* : « La dure réalité du terrain fait de l'indépendance du Kosovo la seule option viable. [...] Prétendre le contraire et refuser ou retarder l'indépendance, c'est risquer le retour au désordre et à l'effusion de sang – et c'est donc le plus grand des deux maux⁴³. » Alors que l'administration Clinton jugeait que la reconnaissance internationale du Kosovo risquait de provoquer le chaos et la violence dans les Balkans, l'administration Bush arrive à la conclusion inverse au milieu des années 2000 dans un contexte de tensions ethniques croissantes⁴⁴.

À l'automne 2005, le secrétaire général de l'ONU nomme l'ancien président de la Finlande Martti Ahtisaari envoyé spécial de l'ONU au Kosovo pour entreprendre d'ultimes négociations sur l'avenir de la

41. Entrevue avec James O'Brien à Washington, le 12 avril 2005 ; entrevue téléphonique avec Daniel Hamilton, le 11 avril 2005. Des responsables américains ont également déclaré dans une entrevue en 1999 que le Kosovo finirait par devenir indépendant. Voir R. Jeffrey Smith, « U.S. officials expect Kosovo independence ».

42. Entrevue avec un ancien haut responsable américain qui a requis l'anonymat, Virginie, 28 avril 2005.

43. Charles A. Kupchan, « Independence for Kosovo: Yielding to Balkan reality », p. 14-15.

44. Témoignant devant le Congrès en mai 2005, le sous-secrétaire d'État aux affaires politiques Nicholas Burns reconnaît que le *statu quo* au Kosovo « n'est plus viable ni souhaitable ». Julie Kim et Steven Woehrel, *Kosovo and U.S. Policy*, p. 25.

province. Le Groupe de contact (formé de l'Allemagne, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Russie) se met d'accord sur les lignes directrices des négociations d'Ahtisaari. Le Groupe de contact déclare que les frontières du Kosovo doivent rester inchangées, que la solution doit être conforme à la volonté politique des Kosovars et que la création d'une Grande Albanie est exclue. Ces principes visent à promouvoir la stabilité dans la région et la recherche d'un compromis politique entre les groupes ethniques⁴⁵.

Pour se conformer au modèle de la quête de stabilité et obtenir la reconnaissance américaine, le Kosovo devait garantir à la fois sa stabilité interne et la stabilité de ses frontières. Les données indiquent qu'au cours des années 2000, les États-Unis et l'UE ont fait pression sur la MINUK pour qu'elle adopte des politiques axées sur cette double stabilité. Un document intitulé *Normes pour le Kosovo*, produit par la mission des Nations Unies en 2003, insiste sur l'importance de la primauté du droit et des droits des minorités dans la province. Le *Plan d'application des Normes pour le Kosovo*, qui lui fait suite, souligne également que le Kosovo doit entretenir « des relations stables et pacifiques avec ses voisins régionaux » avant qu'une décision sur son statut puisse être prise⁴⁶. Bien entendu, les relations du Kosovo avec la Serbie restent tendues, mais la province se concentre sur la mise en place d'institutions démocratiques, ce qui renforce sa stabilité interne. De plus, le règlement de la crise macédonienne par l'accord d'Ohrid (voir chapitre 4), qui a donné une plus grande représentation à la minorité albanaise, a accru la stabilité dans la région et rassuré les décideurs américains sur le fait que la reconnaissance du Kosovo ne déstabiliserait pas la Macédoine voisine.

Au début de 2006, l'envoyé spécial des États-Unis au Kosovo, Frank Wisner, fait en privé la promesse aux dirigeants de Priština que Washington reconnaîtra la sécession du Kosovo s'ils s'engagent à s'entendre avec les autres groupes ethniques pour apaiser les tensions dans la province⁴⁷. Les élites de Priština avaient alors acquis la conviction que des concessions politiques seraient récompensées par une reconnaissance américaine et européenne. N'est-ce pas ainsi que la Maison-Blanche avait géré la crise macédonienne en 2004 dans le cadre de l'accord d'Ohrid ? À l'époque, l'administration Bush avait reconnu le

45. Frank G. Wisner, « The United States and the Balkans: Achieving Kosovo's Independence », p. 191. Voir également International Crisis Group, *Kosovo: The Challenge of Transition*, p. 1-2.

46. Nations unies, *Plan d'application des Normes pour le Kosovo*.

47. International Crisis Group, *Kosovo Status: Delay Is Risky*, p. 4.

nom constitutionnel de la Macédoine pour remercier les Macédoniens d'avoir accepté de soutenir l'accord, qui favorisait la décentralisation et la protection des droits de la minorité albanaise. Les dirigeants kosovars s'engagent donc à mettre en œuvre des politiques de décentralisation des pouvoirs vers les municipalités et proposent la création de nouvelles municipalités à majorité serbe dans le nord du Kosovo.

En avril 2007, Martti Ahtisaari remet son rapport final sur le futur statut du Kosovo au secrétaire général de l'ONU. Ahtisaari recommande que le Kosovo soit reconnu comme un État indépendant supervisé par la communauté internationale⁴⁸. Le plan est bien accueilli par les États-Unis et par les principales puissances européennes (Royaume-Uni, France, Allemagne). Le plan Ahtisaari prévoit des dispositions pour la défense des droits de la minorité serbe ainsi que pour la protection de ses institutions culturelles et religieuses. Les Kosovars d'origine serbe jouiront de pouvoirs accrus dans les municipalités où ils constituent la majorité grâce à des mesures de décentralisation. Le plan leur garantit également une représentation équitable au sein du gouvernement central à Priština. Le plan aborde par ailleurs le différend foncier entre le Kosovo et la Macédoine. En 2001, la Serbie a accepté de transférer plus de 2 000 hectares du Kosovo à la Macédoine. Priština n'est cependant pas satisfaite de ce règlement et souhaite une révision de l'accord. Ce point de discord suscite des inquiétudes quant à la stabilité des frontières du Kosovo. Ahtisaari parvient néanmoins à régler le différend en convainquant les autorités kosovares de reconnaître et de respecter l'accord de 2001 avec la Macédoine⁴⁹.

Le plan est toutefois fermement rejeté par la Serbie, qui refuse de se départir du Kosovo, et par la minorité serbe du Kosovo, qui, malgré les garanties d'Ahtisaari, refuse de se séparer de la Serbie. La minorité serbe doute de la bonne foi de la majorité albanaise et se demande si les promesses de Priština et son adhésion au principe d'une société multiethnique ne s'envoleront pas une fois la sécession réalisée.

Le rejet catégorique des propositions par les Serbes complique les négociations sur l'avenir politique du Kosovo au Conseil de sécurité de l'ONU, à qui il incombe de décider du futur statut de la province. À l'été 2007, le Conseil se débat avec les conclusions du plan Ahtisaari et

48. Pour une analyse du plan Ahtisaari, voir International Crisis Group, *Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan*.

49. International Crisis Group, *Kosovo's First Month*, p. 3, note 11.

la Russie bloque systématiquement son adoption. Moscou déclare qu'il ne consentira pas à un règlement qui ne reçoit pas l'aval de la Serbie, son alliée historique. Après une ultime ronde de négociations à l'automne 2007 entre les États-Unis, l'UE et la Russie pour tenter de sortir de cette impasse, Washington en vient à la conclusion qu'aucun terrain d'entente ne peut être trouvé au Conseil de sécurité. La Russie ayant menacé d'utiliser son droit de veto, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni choisissent d'agir en dehors du Conseil de sécurité pour mettre en œuvre le plan Ahtisaari.

LES ÉTATS-UNIS RECONNAISSENT LA SÉCESSION UNILATÉRALE DU KOSOVO

Il n'y avait pas de solution parfaite au problème du statut politique du Kosovo. Le *statu quo* n'était plus une option, comme l'avait démontré l'émeute de 2004. Et considérant que Belgrade avait perpétré un nettoyage ethnique au Kosovo à la fin des années 1990, la possibilité de rendre à la Serbie son ancienne province est perçue à Washington et en Europe comme une mesure contre-productive et dangereuse pour la stabilité des Balkans. La partition du Kosovo, favorisée par certains en Serbie et en Russie, est également rejetée par l'administration Bush. Les États-Unis sont réfractaires à toute modification des frontières et estiment qu'une telle décision risque d'accroître les tensions ethniques, puisque les Kosovars d'origine serbe et ceux qui sont d'origine albanaise ne sont pas nettement séparés en deux groupes homogènes⁵⁰. En conséquence, la sécession, ou plus précisément l'« indépendance supervisée », est considérée à Washington comme la moins mauvaise des solutions, malgré la conséquence prévisible à court terme d'une détérioration des relations avec Belgrade, Moscou et la communauté serbe du Kosovo. Washington est d'ailleurs pleinement conscient qu'une présence internationale sera nécessaire pour assurer, au moins au début, le fonctionnement de l'État kosovar et son développement économique. Malgré tout, l'indépendance supervisée demeure l'unique solution viable aux

50. Le gouvernement américain s'est traditionnellement opposé à la partition et a plutôt préconisé la constitution de communautés multinationales où le pouvoir est partagé et où les minorités sont protégées. Plus généralement, l'idée de partition est mal accueillie dans les cercles universitaires aux États-Unis. Des chercheurs comme Chaim Kaufmann, qui soutient que la partition territoriale est une solution nécessaire aux conflits ethniques à grande échelle, sont vivement critiqués. Voir Mia Bloom et Roy Licklider, « What's all the shouting about? », p. 219-229.

yeux du Département d'État et du NSC pour que le Kosovo reste sur la voie du progrès, de la stabilité et du développement économique.

Début 2008, l'administration Bush conclut que les Albanais du Kosovo ont traité de bonne foi lors des négociations avec Ahtisaari. En outre, la stabilité du Kosovo est bien meilleure qu'elle ne l'était en 1999, lorsque la MINUK a pris en charge la province. Des structures étatiques ont été mises sur pied, et le Kosovo a offert des garanties constitutionnelles à ses minorités. Priština dispose également de moyens coercitifs pour maintenir l'ordre civil et peut compter sur la présence des forces de police de l'UE et des troupes de l'OTAN pour, à tout le moins, mettre en œuvre le plan Ahtisaari. Quant à la question frontalière avec la Macédoine, elle n'était plus un point de discorde depuis que le Kosovo s'était engagé à respecter cet accord. Enfin, le Kosovo a abandonné l'idée d'intégrer l'Albanie pour former une Grande Albanie, un projet qui avait pesé lourd dans le choix de Washington de s'opposer à l'indépendance du Kosovo dans les années 1990. En somme, le Kosovo possède désormais plusieurs des attributs d'un État.

Le 17 février 2008, dans un discours au parlement à Priština, le premier ministre kosovar Hashim Thaçi déclare l'indépendance du Kosovo. Thaçi s'adresse au parlement en albanais et en serbe pour bien marquer le fait que cette indépendance se veut inclusive⁵¹. La grande majorité des députés soutiennent la déclaration, mais les députés serbes boycottent le vote.

Selon certains observateurs, la déclaration d'indépendance a été principalement rédigée par le Département d'État américain et orchestrée par les États-Unis et les grandes puissances européennes⁵². La Russie et la Serbie clament que cette déclaration viole le droit international, puisqu'elle contrevient à la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée en 1999, qui confirme que le Kosovo relève de la souveraineté de la Serbie. Pour eux, la sécession du Kosovo est inconstitutionnelle, car la Serbie, qui y voit une atteinte à sa souveraineté territoriale, s'y oppose farouchement. Le premier ministre serbe Vojislav Koštunica déclare dans une allocution télévisée : « Tant que le

51. Peter Finn, « Kosovo declares its independence from Serbia: Move brings sharp criticism from Serbia, Russia; Bush expresses support ».

52. International Crisis Group, *Kosovo's First Month*, p. 4. Voir aussi William J. Koe et Nebi Qena, « Kosovo declares independence from Serbia ».

peuple serbe existera, le Kosovo sera serbe. [...] Nous ne reconnaissons pas la création forcée d'un État sur notre territoire⁵³.»

Malgré ces vives protestations de Belgrade et de Moscou, le président Bush déclare :

Quant au Kosovo, nous considérons que la question de son statut doit être résolue afin d'assurer la stabilité dans les Balkans. Deuxièmement, nous avons fermement soutenu le plan Ahtisaari. Troisièmement, nous sommes encouragés par le fait que le gouvernement du Kosovo a clairement proclamé sa volonté et son désir de défendre les droits des Serbes au Kosovo⁵⁴.

Le lendemain, la secrétaire d'État Condoleezza Rice annonce que les États-Unis ont reconnu le Kosovo en tant qu'État souverain et indépendant :

L'an dernier, l'envoyé spécial de l'ONU Martti Ahtisaari a élaboré un plan pour un Kosovo démocratique et multiethnique, et il a recommandé que le Kosovo accède à l'indépendance après une période de supervision internationale. Les conflits des années 1990 nous ont appris que l'indépendance était la seule option viable pour promouvoir la stabilité dans la région⁵⁵.

Dans sa déclaration, la secrétaire Rice met l'accent sur le fait que le Kosovo est un cas unique et que, par conséquent, il ne devrait pas être considéré comme un précédent justifiant la sécession d'autres États⁵⁶. La reconnaissance américaine ne tarde pas à provoquer une réaction dans les rues de Belgrade. Plus d'un millier de manifestants serbes prennent d'assaut l'ambassade des États-Unis, et au moins une centaine d'entre eux pénètrent dans le bâtiment, qui n'était pas protégé par la police serbe⁵⁷.

La reconnaissance de la sécession du Kosovo marque le début de la transition de l'autorité de l'ONU au Kosovo vers l'UE, qui a accepté de mettre en œuvre le plan Ahtisaari. Avec la supervision de l'UE, la

53. Peter Finn, « Kosovo declares its independence from Serbia ».

54. The New York Times, « U.S. will work to prevent Kosovo backlash, Bush says ».

55. Secrétaire Condoleezza Rice, « U.S. recognizes Kosovo as independent state ».

56. La secrétaire Rice déclare : « La combinaison singulière de facteurs qui caractérise le cas du Kosovo – le contexte de l'éclatement de la Yougoslavie, l'historique de nettoyage ethnique et de crimes contre des civils au Kosovo, la longue période d'administration assurée par l'ONU, entre autres – ne se retrouve nulle part ailleurs et en fait un cas exceptionnel. » Voir *ibid*. Le même jour, le président George W. Bush envoie une lettre au président du Kosovo dans laquelle il accepte sa proposition d'établir des relations diplomatiques officielles. Voir Julie Kim et Steven Woehrel, *Kosovo and U.S. policy: Background to Independence*.

57. Bostjan Videmsek et Dan Bilefsky, « Protesters attack U.S. Embassy in Belgrade ».

Russie perd le pouvoir procédural de bloquer la mise en œuvre du plan Ahtisaari. Bruxelles envoie des centaines de juristes, d'administrateurs et de policiers pour prendre la relève de la MINUK. La force mise sur pied par l'OTAN au lendemain de la guerre de 1999 (la KFOR) reste au Kosovo pour assurer sa sécurité et sa stabilité. Priština peut ainsi compter sur plus de 16 000 soldats internationaux stationnés sur son territoire, dont 1 600 soldats américains⁵⁸. Enfin, l'Occident augmente son aide économique au Kosovo afin de rendre sa souveraineté irréversible. En 2007, l'aide bilatérale du gouvernement américain au Kosovo totalisait 77 millions de dollars. En 2008, le programme d'aide s'élève à 335 millions.

TRAJECTOIRE DE COLLISION AVEC LA RUSSIE

La déclaration d'indépendance du Kosovo accentue le clivage entre les membres permanents du Conseil de sécurité sur la question. Les États-Unis, le Royaume-Uni et la France reconnaissent rapidement la sécession du Kosovo, tandis que la Russie et, dans une moindre mesure, la Chine s'y opposent. Une division existe également entre les États européens. L'Allemagne et la Turquie reconnaissent la souveraineté du Kosovo, alors que l'Espagne, la Grèce, Chypre, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovaquie refusent de reconnaître le nouvel État. L'Asie est elle aussi divisée sur la question : Taïwan et l'Australie saluent l'indépendance du Kosovo, tandis que la Chine, l'Indonésie et le Sri Lanka s'y opposent⁵⁹. Ces trois derniers États craignent que l'exemple du Kosovo nourrisse les ambitions des sécessionnistes sur leur propre territoire.

C'est avec Moscou que les tensions sont les plus vives, étant donné que la Russie a participé aux négociations d'Ahtisaari et qu'elle est la principale alliée de la Serbie. Le gouvernement russe déclare immédiatement l'indépendance du Kosovo « nulle et non avenue » et demande la tenue d'une réunion d'urgence du Conseil de sécurité de l'ONU pour condamner la déclaration. Le président Vladimir Poutine prévient qu'une telle déclaration, faite sans l'approbation de la Serbie ni des Nations Unies, créerait un dangereux précédent et encouragerait les mouvements sécessionnistes dans l'ex-Union soviétique⁶⁰. Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, déclare : « Nous

58. Tomaz Mastnak, « Kosovo : A new Versailles ? ».

59. Keith Bradsher, « In asian reaction to Kosovo Declaration, fears of secession ».

60. Washington Post, « Bush recognizes Kosovo's independence ».

attendons de la mission de l'ONU au Kosovo et des forces de l'OTAN pour le Kosovo des mesures immédiates, conformément à leur mandat [...], dont l'annulation des décisions prises par les organes d'auto-administration de Priština⁶¹.»

La séance du Conseil de sécurité ne donne lieu à aucune résolution, les parties ne parvenant pas à s'entendre. Moscou décide alors de passer d'une stratégie juridique à une stratégie plus politique. Il déclare que si le Kosovo doit être reconnu, d'autres mouvements sécessionnistes dans le Caucase doivent l'être également⁶². Le parlement russe publie une déclaration annonçant son intention de reconnaître les provinces géorgiennes sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud pour exprimer son mécontentement⁶³.

Malgré ces graves tensions avec la Russie, l'administration Bush reste sur ses positions. Elle ne tente pas de se donner du temps pour négocier avec Moscou en suspendant ou en annulant sa décision. Cela constitue un élément de preuve supplémentaire à l'appui de la thèse de la quête de stabilité, puisque la théorie postule que le rôle des grandes puissances dans la politique américaine à l'endroit des États sécessionnistes est secondaire. Dans ce cas-ci, même si la Russie et la Chine s'opposent fermement à l'indépendance du Kosovo et condamnent la reconnaissance américaine, et même s'il n'y a pas consensus entre les Européens sur la question, l'administration Bush maintient le cap et poursuit son programme de stabilité régionale.

POLITIQUE ETHNIQUE À WASHINGTON

Fait intéressant, malgré sa petite taille, le lobby albanais-américain est plus actif et plus influent que le lobby serbo-américain sur la question du Kosovo. La communauté albanaise, qui compte entre 350 000 et 400 000 citoyens regroupés principalement à Boston, Chicago, Détroit et New York, réussit à se faire entendre au Congrès et à orienter le débat à Washington. Au début des années 1990, les Américains d'origine albanaise font appel aux responsables du Département d'État, aux membres du Congrès et aux médias pour sensibiliser le gouvernement au problème des droits de la personne au Kosovo et promouvoir l'idée

61. Peter Finn, « Independence is proclaimed by Kosovo ».

62. Peter Baker, « U.S. extends formal recognition of Kosovo ».

63. Nicholas Kulish et C. J. Chivers, « Kosovo is recognized but rebuked by others ».

d'indépendance. L'influence de cette diaspora est tangible. De janvier à mars 1992, quatre résolutions sont présentées par des sénateurs et des représentants en faveur de la reconnaissance du Kosovo⁶⁴. Pendant ce temps, Joe DioGuardi, ancien membre du Congrès et fondateur de l'Albanian American Civic League (AACL), exhorte l'administration Bush à accorder cette reconnaissance. De 1988 à 1996, la communauté albano-américaine aurait dépensé plus de 11 millions de dollars en relations publiques, en contributions politiques et en lobbyisme à Washington, selon des estimations prudentes⁶⁵. Ces efforts ne parviennent toutefois pas à convaincre les administrations Bush et Clinton que la sécession du Kosovo est dans l'intérêt des États-Unis.

Quand la crise du Kosovo resurgit en 1998, la communauté albanaise a déjà plusieurs alliés au Congrès, comme Tom Lantos, Bob Dole, Joe Biden et John McCain. Le plus connu d'entre eux, le sénateur Bob Dole, plaide rapidement pour une intervention de l'OTAN contre la RFY. Cette année-là, l'AACL et le National Albanian American Council (NAAC) sont très actifs et influents. Ils collectent plus de 120 000 dollars pour les membres du Congrès favorables à la cause du Kosovo⁶⁶. En cours d'année, la plupart des Albano-Américains choisissent de transférer le soutien politique et financier qu'ils accordent à la Ligue démocratique du Kosovo, fondée par Ibrahim Rugova, à l'ALK, en lui fournissant notamment des armes⁶⁷.

Le nombre de partisans de l'indépendance du Kosovo au Congrès américain ne pèse toutefois pas très lourd dans la balance, puisque la décision de reconnaître de nouveaux États est la prérogative du pouvoir exécutif. C'est pourquoi le lobby albanais demande à rencontrer les responsables de la Maison-Blanche. Les dirigeants du NAAC ont régulièrement accès aux membres de l'équipe de politique étrangère du président Clinton dans les années 1990. Ils rencontrent notamment : Richard Holbrooke, envoyé américain dans les Balkans ; Jim Steinberg, conseiller adjoint à la Sécurité nationale ; James O'Brien, conseiller principal de la secrétaire Albright ; Walter Slocombe, sous-secrétaire à

64. Alphonse D'Amato (républicain, New York), Bob Dole (républicain, Kansas), Larry Pressler (républicain, Dakota du Sud) et Claiborne Pell (démocrate, Rhode Island) sont les principaux partisans de l'indépendance du Kosovo au Sénat. William Broomfield (républicain, Michigan), Ben Gilman (républicain, New York), Tom Lantos (démocrate, Californie) et Dick Swett (démocrate, New Hampshire) sont les plus fervents partisans de son indépendance à la Chambre des représentants. Peter R. Prifti, *Confrontation in Kosova*, p. 206-207.

65. Paul Hockenros, *Homeland Calling: Exile Patriotism & the Balkan Wars*, p. 243.

66. Danielle S. Sremac, *War of Words: Washington Tackles the Yugoslav Conflict*, p. 217.

67. Voir Stacy Sullivan, « From Brooklyn to Kosovo, with love and AK-47's », p. 52.

la Défense ; Marc Grossman, sous-secrétaire d'État adjoint pour l'Europe ; et Stephen Flanagan, conseiller principal du président Clinton⁶⁸. Chaque fois, les membres du NAAC font pression pour qu'un référendum sur l'indépendance soit organisé au Kosovo.

Malgré son implication active dans la crise du Kosovo en 1998-1999, le lobby albanais-américain ne fait aucun progrès sur la question qui compte le plus pour la communauté albanaise du Kosovo, à savoir l'indépendance et la reconnaissance diplomatique de la province. Peu importe le nombre de rencontres entre les Albano-Américains et les responsables de la Maison-Blanche, l'administration Clinton reste systématiquement opposée à la sécession du Kosovo.

La communauté albanaise américaine reste néanmoins active dans les années 2000. Le jour de la reconnaissance américaine du Kosovo, les dirigeants de l'AACL déclarent que leur organisation a « enfin convaincu le Département d'État que l'indépendance du Kosovo était le seul moyen d'apporter la paix et la stabilité dans les Balkans⁶⁹ ». Il est douteux qu'après presque 20 ans de lobbyisme et de revers, les Américains d'origine albanaise aient soudainement réussi à renverser la position américaine. En fait, l'administration de George W. Bush n'a privilégié la sécession du Kosovo qu'à partir du moment où il est devenu évident que le *statu quo* risquait d'accroître l'instabilité dans la région. En somme, ce ne sont pas les lobbys ethniques à Washington qui ont provoqué le changement de politique, mais la recherche de la stabilité au Kosovo.

LES SERBO-AMÉRICAINS

La communauté serbo-américaine aurait-elle été assez puissante pour empêcher la reconnaissance américaine du Kosovo de 1991 à 2008 ? Les faits montrent que la communauté serbo-américaine a été politiquement faible et mal organisée tout au long des années 1990. Le parti pris anti-Milošević, le caractère fragmenté de la communauté serbo-américaine et son manque d'implication dans la bataille des relations publiques à Washington expliquent l'échec des Américains d'origine serbe à influencer la formulation de la politique étrangère à l'endroit du Kosovo.

68. National Albanian American Council, « NAAC meets with Ambassador Holbrooke on Kosova » ; National Albanian American Council, « White House meeting on Kosova ».

69. Albanian American Civic League, « The Albanian American Civic League applauds Kosova's Declaration of Independence ».

Lors d'une discussion avec le secrétaire d'État par intérim Lawrence Eagleburger en 1992, la représentante d'origine serbo-américaine Helen Delich Bentley s'est fait dire : « Si vous voulez aider votre peuple, larguez Milošević⁷⁰. » Cela montre combien l'opinion du Département d'État était défavorable au régime serbe dès le début des années 1990. Helen Delich Bentley était véritablement le seul point d'accès du lobby serbo-américain au Congrès. Des années plus tard, elle dira : « Nous voulions défendre la cause serbe et montrer aux gens que les Serbes ne sont pas tous de mauvaises personnes. Les gens n'entendaient qu'une version des faits [aux États-Unis]⁷¹. » Et quand Helen Delich Bentley quitte le Congrès en 1994, la communauté serbe y perd donc le plus gros de sa force politique.

La communauté serbo-américaine n'avait pas de forte tradition d'organisation politique, et elle était divisée sur le soutien au régime de Milošević. Ce manque de cohésion, qui a perduré tout au long des années 1990, a considérablement affaibli le lobby serbe à Washington, tout comme la tragédie bosniaque, qui a gravement nui à sa crédibilité. Les organisations serbo-américaines qui avaient soutenu la Serbie avant et pendant la guerre de Bosnie étaient confuses et sont restées relativement silencieuses sur la question du Kosovo dans la seconde moitié des années 1990⁷².

Lorsque la crise du Kosovo s'internationalise en 1998, le Congrès de l'unité serbe, l'un des groupes d'intérêts serbes les mieux organisés aux États-Unis (et qui est mentionné au chapitre 3), s'oppose fermement à l'intervention de l'OTAN en Serbie. L'organisation écrit à la presse, aux membres du Congrès et à l'administration Clinton. Elle organise également une manifestation contre l'usage de la force devant le Département d'État en octobre 1998⁷³. Ces actions n'empêchent toutefois pas l'administration Clinton de bombardier la Serbie.

Enfin, alors que les Albano-Américains faisaient appel à des firmes de relations publiques à Washington pour promouvoir l'indépendance du Kosovo, les Serbo-Américains ne se sont pas impliqués de manière significative dans la bataille de relations publiques. Comme le souligne Danielle Sremac, « les Serbes n'ont pas engagé d'aide professionnelle et

70. Paul Hockenos, *Homeland Calling*, p. 131.

71. *Ibid.*, p. 128.

72. Entrevue avec James O'Brien à Washington, le 12 avril 2005.

73. Rachel Paul, « Serbian-American mobilization and lobbying: The relevance of Jasenovac and Kosovo to contemporary grassroots efforts in the United States », p. 104-105.

ils n'ont pas établi de relations avec les décideurs politiques et les faiseurs d'opinions à Washington⁷⁴». Dans l'ensemble, l'influence des Serbes aux États-Unis a été éclipsée par celle des autres groupes ethniques yougoslaves, dont celui des Albanais. Le point de vue américain sur l'ensemble de la crise yougoslave a donc rapidement pris une direction contraire aux intérêts perçus par les Serbo-Américains.

Au milieu des années 2000, alors qu'un consensus se dégage à Washington sur la nécessité de reconnaître la sécession du Kosovo, des lobbys serbo-américains à Washington (dont le Congrès de l'unité serbe et l'Église orthodoxe aux États-Unis) lancent un ultime effort pour empêcher la sécession et tenter d'obtenir une partition du Kosovo. L'*American Council for Kosovo*, un autre lobby serbo-américain, tente d'effrayer les responsables américains en leur disant que le Kosovo est «le trou noir du crime organisé en Europe» et que les dirigeants albanais du Kosovo ont des liens avec les terroristes du djihad⁷⁵. Ces tentatives ne parviennent pas à infléchir la ligne de conduite des États-Unis.

Les groupes ethniques n'ont donc pas réussi à influencer le gouvernement américain sur la question de la sécession du Kosovo. Pour en revenir à la thèse du lobby ethnique, on peut affirmer que, de 1991 à 2008, la position américaine face au conflit sécessionniste du Kosovo n'a pas été un reflet des intérêts des Américains d'origine albanaise, qui exerçaient la pression la plus forte sur Washington. Elle n'a pas non plus été un reflet des intérêts des Serbo-Américains. La Maison-Blanche est restée opposée à l'indépendance du Kosovo jusqu'au milieu des années 2000 pour des raisons de stabilité, et non pour plaire aux Serbo-Américains. Les Albano-Américains, quant à eux, ont été efficaces et ont pu compter sur de solides partisans au Congrès, mais le soutien exprimé par ces partisans tout au long des années 1990 n'a été concrétisé par la présidence américaine qu'en 2008. Malgré l'affirmation d'Ambrosio selon laquelle les décideurs tentent souvent de satisfaire les intérêts des lobbys ethniques «afin d'accéder à "l'argent ethnique" et d'obtenir plus de votes⁷⁶», la section précédente a bien montré que les gouvernements américains successifs ont systématiquement obéi à la logique de la stabilité régionale plutôt qu'à des considérations ethniques intérieures.

74. Danielle S. Sremac, *War of Words*, p. 5.

75. American Council for Kosovo, «About American Council for Kosovo».

76. Thomas Ambrose, «Ethnic identity groups and U.S. foreign policy».

Tous les anciens fonctionnaires du Département d'État et anciens négociateurs américains impliqués dans la crise du Kosovo qui ont été interrogés aux fins de la présente étude ont souligné que le poids des lobbys ethniques avait été insignifiant dans la formulation de la réponse américaine. Pour reprendre les mots de Daniel Hamilton : « *Ces groupes ethniques étaient tout simplement trop petits, et les enjeux étaient trop grands. Ils n'ont eu aucune influence* [sur la question de la reconnaissance]⁷⁷. »

CONCLUSION

Les États-Unis n'ont pas reconnu l'indépendance du Kosovo avant 2008, et ce, pour deux raisons principales. D'abord, parce que, bien que le gouvernement américain ait entretenu un fort parti pris contre le régime de Slobodan Milošević tout au long des années 1990, la RFY a réussi à contenir la crise de 1991 à 1998. Ensuite, parce que le Kosovo a échoué au test de la stabilité à la fin des années 1990, lorsque Belgrade est devenue le principal obstacle au rétablissement de la stabilité dans la province.

Sous l'administration de l'ONU, après 1999, le Kosovo a lentement renforcé ses structures gouvernementales, et la majorité albanaise a offert des garanties à la minorité serbe pour la défense de ses droits. La stabilisation progressive du Kosovo dans les années 2000 et la menace d'un retour du chaos ethnique si le statut politique de la province n'était pas réglé une fois pour toutes ont conduit les États-Unis à favoriser la sécession du Kosovo et à reconnaître son indépendance en 2008 – non sans obtenir au préalable l'engagement de Pristina qu'elle respecterait les exigences politiques du plan Ahtisaari.

La stratégie américaine consistant à user de la reconnaissance diplomatique pour prévenir une plus grande instabilité au Kosovo ressemble, tant par ses moyens que par sa fin, à la décision de 2004 de l'administration Bush de reconnaître le nom constitutionnel de la Macédoine. Dans les deux cas, la reconnaissance était une prime visant à prévenir les violences ethniques, à encourager l'État sécessionniste à continuer de se conformer aux normes libérales et à accroître ainsi la stabilité dans les Balkans.

77. Entrevue téléphonique avec Daniel Hamilton, le 11 avril 2005. Cette opinion est partagée par Morton Abramovitz, James O'Brien et Morton Halperin (entrevue avec Morton Halperin à Washington, le 21 avril 2005 ; il était directeur du personnel de la planification des politiques au Département d'État et conseillait la secrétaire Albright sur le Kosovo).

Pour finir, l'administration Bush a choisi d'ignorer la ferme opposition de la Serbie à la sécession du Kosovo et la frustration de la Russie face aux décisions de Washington afin de réaliser son programme de stabilité dans les Balkans. Notre analyse tend donc à valider la thèse de la stabilité. Elle souligne l'importance que ce facteur a jouée dans la réponse américaine à la crise du Kosovo et explique la variation de la politique étrangère des États-Unis sur la question.

CHAPITRE 6

L'indépendance de l'Érythrée et les intérêts régionaux américains

INTRODUCTION

L'indépendance de l'Érythrée vis-à-vis de l'Éthiopie en 1993 est l'un des rares cas de sécession réussie dans l'Afrique postcoloniale¹. Plusieurs mouvements sécessionnistes africains ont échoué à rompre avec leur État central (Biafra, Cabinda, Casamance, Katanga, Sahara occidental). L'Érythrée, pour sa part, est parvenue à se séparer et à obtenir la reconnaissance diplomatique, après 30 ans de guerre contre l'Éthiopie – la plus longue lutte sécessionniste jamais menée en Afrique.

L'Érythrée est un cas unique en ce que le gouvernement éthiopien a accepté sa sécession en 1991, essentiellement parce qu'il n'avait plus le pouvoir ni l'autorité de s'y opposer. Au début des années 1990, l'armée sécessionniste érythréenne du Front populaire de libération de l'Érythrée était devenue plus puissante que les troupes du gouvernement éthiopien, qui s'effondra en mai 1991, et avait une capacité militaire supérieure à celle du gouvernement de transition qui prit le contrôle de l'Éthiopie en juillet 1991. Cette situation inédite avait contraint Addis-Abeba à négocier la sécession de l'Érythrée. Refuser de reconnaître l'indépendance de l'Érythrée aurait conduit les sécessionnistes à reprendre les combats et à vaincre une bonne fois pour toutes le gouvernement central éthiopien.

Le cas de l'Érythrée est particulièrement pertinent pour la présente étude, car le sort de cet État sécessionniste était en partie lié aux intérêts géostratégiques américains. De 1952 à 1991, les gouvernements

1. L'autre cas est celui du Soudan du Sud qui a fait sécession de la République du Soudan en 2011.

américains se sont systématiquement opposés à la sécession de l'Érythrée, une sécession perçue à Washington comme une menace pour la stabilité de la Corne de l'Afrique. Fait intéressant, le renversement de la position américaine en 1991 en faveur de l'indépendance de l'Érythrée s'est fait dans la poursuite du même objectif : la stabilité régionale. Les États-Unis ont par ailleurs joué un rôle crucial dans le processus qui a mené à la sécession de l'Érythrée. Contrairement aux crises sécessionnistes yougoslaves, dans lesquelles d'autres puissances étrangères étaient impliquées (notamment les membres de l'Union européenne), les États-Unis étaient la seule puissance étrangère engagée dans la résolution de la question érythréenne. Les puissances régionales et les grandes puissances n'ont donc pas agi comme une variable intermédiaire dans le processus décisionnel américain, comme ce fut en partie le cas de l'Allemagne en Croatie et en Slovénie, par exemple, ou de la Grèce en Macédoine².

Ce chapitre examine en détail la période critique qui commence par l'intervention des États-Unis dans la guerre civile éthiopienne en 1989 et se termine par la reconnaissance officielle de l'indépendance de l'Érythrée en 1993. L'étude de cette période nous permettra d'évaluer si la thèse de la quête de stabilité explique la politique américaine initiale de soutien à l'unité de l'Éthiopie et le virage de 1991 en faveur de la sécession de l'Érythrée.

CONTEXTE HISTORIQUE

Contrairement à la quasi-totalité des États africains, l'Éthiopie n'a pas de passé colonial. Membre de la Société des Nations dans les décennies 1920 et 1930, elle n'a été occupée que peu de temps par l'Italie, de 1936 à 1941, avant que les Alliés libèrent la Corne de l'Afrique des ambitions impérialistes de Mussolini. L'Érythrée a cependant une histoire politique toute différente. Colonie italienne de 1889 à 1941, elle a été ensuite administrée par les Britanniques au nom des Nations Unies dans les années 1940. Cet héritage colonial a renforcé l'identité distincte de l'Érythrée et compliqué ses relations avec l'Éthiopie après la Seconde Guerre mondiale³.

-
2. La politique de la CE à l'égard de la question érythréenne était similaire à celle des États-Unis, soit soutenir un arrangement fédéral ou confédéral entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Après le changement de politique de Washington en mai 1991, la CE a aligné sa position sur celle des États-Unis et soutenu le droit de l'Érythrée à faire sécession.
 3. John W. Harbeson, « The Horn of Africa: From chaos, political renewal? », p. 221.

En 1950, l'avenir politique de l'Érythrée est débattu entre grandes puissances, sans qu'un consensus se dégage sur son statut définitif. L'Union soviétique est favorable à l'indépendance de l'Érythrée, tandis que les États-Unis et le Royaume-Uni soutiennent le projet d'une union fédérale de l'Éthiopie et de l'Érythrée. Les Britanniques, qui administrent alors toujours le territoire, renvoient la question à une commission d'enquête de l'ONU, laquelle recommande la création d'une fédération avec l'Éthiopie. Malgré le fait qu'une grande partie de la population érythréenne (en particulier parmi les populations musulmanes érythréennes) souhaite l'indépendance, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte une résolution visant la création d'une fédération éthio-érythréenne. Cette résolution, qui entre en vigueur en 1952, fait de l'Érythrée une unité autonome sous la souveraineté de l'Éthiopie. Une constitution érythréenne distincte est établie ainsi qu'un parlement érythréen, à Asmara. L'empereur éthiopien Haïlé Sélassié n'adhère cependant pas complètement à l'idée d'une fédération et n'y consent que pour maintenir de bonnes relations avec les États-Unis. L'objectif ultime de Sélassié est d'annexer l'Érythrée à un grand empire éthiopien. Pour cette raison, l'autonomie de l'Érythrée est systématiquement violée par les autorités éthiopiennes au cours des années 1950. Le drapeau érythréen est aboli, et la constitution érythréenne, suspendue. La fédération éthio-érythréenne prend officiellement fin en 1962, quand l'Érythrée est annexée à l'Éthiopie et déclarée quatorzième province de l'Empire⁴.

L'érosion de l'autonomie de l'Érythrée jusqu'en 1962 provoque l'émergence d'organisations sécessionnistes. Le Mouvement de libération de l'Érythrée (MLE), majoritairement chrétien, et le Front de libération de l'Érythrée (FLE), à dominante musulmane, se soulèvent respectivement en 1958 et en 1960. Les autorités éthiopiennes répondent par la violence à ces insurrections, mais ne parviennent pas à résoudre le problème sécessionniste. Cette impasse mène, en Éthiopie, à la création d'un comité militaire connu sous le nom de Derg (« conseil » en amharique, une langue éthiopienne). Ce conseil d'obédience marxiste finit par renverser l'empereur Sélassié en 1974, et le

4. L'armée éthiopienne cerne le bâtiment administratif érythréen à Asmara et contraint l'Assemblée nationale à voter l'annexion de l'Érythrée – ce qui n'est pas sans rappeler la façon dont le gouvernement serbe de Slobodan Milošević a mis fin au statut autonome du Kosovo en 1989. Voir Ruth Iyob, *The Eritrean Struggle for Independence: Domination, Resistance, Nationalism*, p. 94.

colonel Mengistu Haile Mariam devient le chef du gouvernement de la République démocratique populaire d'Éthiopie (GRDPE)⁵.

Après une brève tentative d'apaisement des revendications sécessionnistes, Mengistu choisit de poursuivre la politique répressive de l'empereur Sélassié contre les sécessionnistes érythréens. Le régime brutal de Mengistu et sa volonté d'écraser par tous les moyens le sécessionnisme galvanisent le nationalisme érythréen et mobilisent la population (musulmane comme chrétienne) en faveur de l'indépendance. En quelques années, le MLE et le FLE – devenu entre-temps le Front populaire de libération de l'Érythrée (FPLE) – combattent avec succès les troupes éthiopiennes et prennent le contrôle de la majeure partie du territoire érythréen, à l'exception d'Asmara et de quelques grandes villes⁶. Par ailleurs, la constitution de la république marxiste d'Éthiopie favorise l'émergence, dans la province du Tigré, du Front populaire de libération du Tigré (FPLT), une organisation non sécessionniste qui vise à remplacer le régime répressif de Mengistu. Le groupe rebelle est entraîné et armé par le FPLE et remporte, de 1975 à 1991, plusieurs victoires militaires sur le GRDPE, en coordination avec le FPLE. Cette alliance circonstancielle entre sécessionnistes érythréens et rebelles tigréens conduit finalement au renversement du gouvernement central de Mengistu en mai 1991.

Après la chute du GRDPE, le FPLE entre à Asmara et prend le contrôle du territoire érythréen, faisant de la province un État indépendant *de facto*. Pendant ce temps, le FPLT prend le contrôle d'Addis-Abeba avec l'aide du FPLE et forme un gouvernement de transition éthiopien. Ce nouveau gouvernement reconnaît le droit de l'Érythrée à l'autodétermination et accepte la tenue d'un référendum sur l'indépendance. En avril 1993, 98,5 % des Érythréens votent à ce référendum organisé par les Nations Unies. À la question « Voulez-vous que l'Érythrée soit un pays indépendant et souverain ? », 99,8 % d'entre eux répondent par l'affirmative. Asmara déclare alors officiellement l'indépendance de l'Érythrée, et Washington reconnaît aussitôt le nouvel État.

-
5. Le coup d'État du Derg est notamment motivé par le fait que l'empereur Sélassié est un chef autocratique qui favorise la communauté chrétienne d'Éthiopie au détriment des musulmans.
 6. Le MLE et le FLE (qui deviendra le FPLE) se disputent le contrôle de l'Érythrée dans les décennies 1960 et 1970. Le FPLE l'emporte à la fin des années 1970 sous la conduite d'Issayas Afewerki et mène la guerre de libération finale contre Addis-Abeba au début des années 1990.

WASHINGTON SOUTIENT L'UNITÉ DE L'ÉTHIOPIE : 1952-1991

Revenons en arrière pour suivre cette fois l'évolution de la politique américaine à l'égard de l'Érythrée.

En 1948, l'empereur Sélassié et le secrétaire d'État américain John Marshall conviennent que les États-Unis maintiendront leur présence militaire au poste d'Asmara en échange de leur soutien à l'intégration de l'Érythrée à l'Éthiopie⁷. Suivant la recommandation de la commission d'enquête de l'ONU, les États-Unis (soutenus par le Royaume-Uni) parviennent en 1950 à faire voter au Conseil de sécurité une résolution créant la fédération de l'Éthiopie et de l'Érythrée, malgré les réticences de l'Union soviétique. À la suite de cette résolution, les États-Unis signent un traité de défense mutuelle avec l'Éthiopie, et la station radio-télégraphique Radio Marina, située à Asmara, rebaptisée « Kagnev Station », est convertie en un complexe militaire de 60 millions de dollars⁸. L'Érythrée devient alors un maillon important du réseau de communication mondial des États-Unis. Comme le souligne Yohannes,

la fédération éthio-érythréenne a été installée par les puissances occidentales, sous la conduite des États-Unis, pour des considérations strictement géopolitiques. Cette fédération sanctionnée par l'ONU est devenue en substance un déni du droit de l'Érythrée à l'autodétermination nationale⁹.

Lorsque l'Éthiopie annexe l'Érythrée par la force en 1962, les États-Unis gardent le silence, car cette action sert leurs intérêts : elle accroît le contrôle d'Addis-Abeba sur la vie politique de l'Érythrée, ce qui facilite les activités américaines dans la province.

LES INTÉRÊTS AMÉRICAINS EN ÉTHIOPIE DÉCROISSENT, MAIS LE SOUTIEN À L'UNITÉ DEMEURE

Avec le développement des satellites artificiels dans les décennies 1960 et 1970, la station Kagnev devient obsolète et, par voie de

7. Okbazghi Yohannes, *Eritrea, A Pawn in World Politics*, p. 91.

8. En échange, les États-Unis conçoivent la plupart des infrastructures éthiopiennes d'après-guerre et envoient la plus grande partie de leur aide économique africaine à l'Éthiopie. Voir Dan Connell, « Eritrea », p. 1.

9. Okbazghi Yohannes, *Eritrea, A Pawn in World Politics*, p. 258. Cité dans Raymond C. Taras et Rajat Ganguly, *Understanding Ethnic Conflicts: The International Dimension*, p. 216.

conséquence, l'Érythrée perd progressivement son intérêt géostratégique aux yeux des États-Unis. Quand l'empereur éthiopien est renversé par un coup d'État militaire marxiste en 1974, les États-Unis ont déjà réduit leur personnel militaire et leurs investissements dans la région. Puis, la montée au pouvoir de Mengistu au milieu des années 1970 met fin aux relations amicales entre Washington et Addis-Abeba, qui abroge le traité de défense mutuelle avec les États-Unis. L'influence américaine en Éthiopie est pratiquement réduite à néant lorsque le GRDPE rompt ses relations avec l'Occident et entre dans l'orbite soviétique, à la fin des années 1970¹⁰.

Malgré ce revers idéologique, et en dépit de leur aversion pour le régime marxiste de Mengistu, les États-Unis maintiennent une politique anti-sécessionniste à l'égard de l'Érythrée. Washington appelle à des négociations entre Addis-Abeba et Asmara et dit souhaiter que le conflit soit résolu dans le cadre politique éthiopien.

On aurait pu s'attendre à ce que le gouvernement américain redéfinisse sa politique dans la Corne de l'Afrique et choisisse d'appuyer l'indépendance de l'Érythrée afin d'affaiblir le GRDPE et de contrer l'influence soviétique dans la région. Il ne le fait pas. Même si le régime répressif de l'Éthiopie tente d'écraser le sécessionnisme par des moyens brutaux (dont le bombardement des grandes villes érythréennes) qui font plus de 100 000 victimes et provoquent une grande famine, les États-Unis refusent catégoriquement de soutenir les dirigeants du FPLE, parce que celui-ci prône la sécession. La méfiance de Washington à l'égard de l'inclination de longue date de l'Érythrée au socialisme et le précédent qu'un soutien américain au sécessionnisme engendrerait à travers l'Afrique conduisent les États-Unis à adopter une stratégie différente. Plutôt que de violer la norme de l'intégrité territoriale des États, chère à l'Organisation de l'unité africaine (OUA), Washington applique la doctrine de l'endiguement pour empêcher la diffusion du marxisme dans la région. La stratégie consiste à encercler l'Éthiopie en armant ses voisins (la Somalie, le Soudan, le Kenya) et en investissant en Somalie, qui devient le nouvel État client des États-Unis dans la région. Après 1974, alors que les relations américano-éthiopiennes se détériorent, les États-Unis

10. Mengistu annonce que les installations militaires américaines en Éthiopie (concentrées dans la province érythréenne) seront fermées. *Ibid.*, p. 144. Peu de temps après que le Derg a déclaré l'Éthiopie État socialiste, l'Union soviétique envoie pour plus de 11 milliards de dollars d'armes à Addis-Abeba. Grâce à ce soutien, Mengistu peut réoccuper temporairement les grandes villes d'Érythrée. Cependant, à la fin des années 1980, le FPLE regagne la majeure partie du territoire perdu. Voir Dan Connell, « Eritrea », p. 1.

augmentent leur aide militaire et économique au gouvernement somalien et font de leur ambassade à Mogadiscio (capitale de la Somalie) l'une des missions diplomatiques les plus importantes d'Afrique¹¹.

Ainsi, malgré la variation des intérêts stratégiques américains en Éthiopie au fil du temps, et malgré le changement assez radical de la nature de leurs relations avec le régime éthiopien, les États-Unis restent attachés à l'intégrité territoriale de l'Éthiopie.

INTERVENTION AMÉRICAINE

Les raisons qui conduisent Washington à intervenir dans le conflit éthio-érythréen à la fin des années 1980 sont bien différentes de celles qui ont motivé son intervention dans le conflit yougoslave. La Corne de l'Afrique ne fait pas partie des grands intérêts stratégiques des États-Unis, et avec la fin de la guerre froide cette région a perdu une grande partie de sa valeur géostratégique. Si la guerre yougoslave menace la sécurité et la stabilité du continent européen, le conflit brutal en Éthiopie n'affecte pas le bien-être des Américains ni celui d'aucun de leurs alliés. La guerre civile éthiopienne n'est donc pas une priorité pour l'administration Bush. Avant les années 1990, les États-Unis ne tentent jamais sérieusement de résoudre ce conflit sécessionniste (surtout pas de 1952 à 1974, alors que les États-Unis ont une grande influence en Éthiopie).

Pourquoi donc les États-Unis interviennent-ils dans ce conflit s'ils n'ont plus d'influence ni d'intérêts apparents en Éthiopie ? L'administration de George H. W. Bush intervient dans la guerre civile éthiopienne pour trois principales raisons. Premièrement, elle souhaite intensifier sa coopération avec l'URSS sur les questions internationales. À l'époque, l'Union soviétique cherche à se désengager du conflit parce qu'elle traverse une crise économique et ne peut plus fournir d'assistance à l'Éthiopie. Pour cette raison, Moscou est favorable à une implication américaine dans le conflit, et Washington y voit une occasion de renforcer ses relations avec le gouvernement soviétique de Mikhaïl Gorbatchev¹². Ainsi, après 15 ans de quasi-absence en Éthiopie (les

11. En quelques années, les relations américano-somaliennes remplacent celles que Washington entretenait avec l'Éthiopie depuis 20 ans. Le partenariat somalien permet aux États-Unis de conserver leur influence dans la région et de garder un certain contrôle sur la mer Rouge. Nous verrons cela plus en détail dans le chapitre suivant. Voir Herman J. Cohen, « Somalia and the US long and troubled history ».

12. Herman J. Cohen, *Intervening in Africa: Superpower Peacemaking in a Troubled Continent*, p. 20.

États-Unis n'ont plus d'ambassadeur à Addis-Abeba et ne sont représentés que par un chargé d'affaires), les États-Unis relèvent le défi.

Deuxièmement, à la fin des années 1980, environ 20 000 Éthiopiens de confession juive veulent immigrer en Israël pour échapper à la guerre civile et à la famine. Cette question devient une préoccupation majeure à Washington et le président Bush exprime un intérêt personnel pour le sort des juifs d'Éthiopie. Les membres du Congrès américain qui représentent des électeurs juifs font également part de leur inquiétude et pressent l'administration Bush de prendre des mesures concrètes pour faciliter leur départ d'Éthiopie.

Troisièmement, la faim en Éthiopie préoccupe aussi beaucoup Washington. Tout au long des années 1980, le gouvernement américain est l'un des principaux fournisseurs d'aide humanitaire en Éthiopie pour lutter contre la famine dans la région. À la fin des années 1980, l'administration Bush conclut qu'en intervenant dans le conflit éthiopien, elle pourrait contribuer à mettre fin à la guerre civile et, par suite, à la crise humanitaire, sans compter que les Éthiopiens de confession juive pourraient plus facilement quitter l'Éthiopie. Tous ces facteurs entrent en ligne de compte et motivent la décision des États-Unis d'intervenir dans le conflit.

La question de la sécession de l'Érythrée, en revanche, ne pèse pas dans cette décision. Il se trouve simplement que la question des juifs d'Éthiopie et celle de la faim sont intimement liées à la guerre sécessionniste. L'intervention américaine aura ainsi une portée plus grande que prévu. Comme le montrera la prochaine section, c'est pour renforcer la stabilité dans la Corne de l'Afrique que les responsables américains finiront par se pencher sur la question de la sécession de l'Érythrée.

VERS L'EFFONDREMENT DU GOUVERNEMENT ÉTHIOPIEN: 1989-1991

Le règne du Derg est marqué par une perte progressive du contrôle politique sur le territoire éthiopien. Tout au long des années 1980, le GRDPE combat sur plusieurs fronts contre le FPLE, qui s'est emparé de la plupart des positions stratégiques de l'Érythrée. Il combat également le FPLT, qui occupe la majeure partie du nord de l'Éthiopie. Vers la fin des années 1980, d'autres mouvements de libération, comme le Front de libération oromo, émergent à leur tour dans le sud du pays. Début 1990, Mengistu reconnaît pour la première fois que l'Éthiopie

est au bord de l'éclatement et que l'armée nationale doit lutter avec plus d'ardeur sur les multiples fronts insurgés pour garder le pays uni.

L'instabilité des frontières survient, mais les négociations internes sont toujours possibles

Au moment où les États-Unis interviennent dans le conflit, la stabilité des frontières de l'Éthiopie s'est dégradée. Entre 500 000 et 600 000 civils se sont réfugiés au Soudan principalement, mais aussi au Kenya et à Djibouti pour fuir la guerre éthio-érythréenne. De plus, un nombre considérable d'émigrés et d'exilés ont pris la route des États arabes (entre 80 000 et 100 000 personnes)¹³. Selon Robert Houdek, chef de mission américain en Éthiopie de 1988 à 1991, la crise des réfugiés est prise très au sérieux par le Département d'État, et c'est une raison de plus de s'impliquer dans le conflit¹⁴.

Sur le plan des négociations internes, Mengistu refuse de négocier avec les sécessionnistes érythréens jusqu'à la fin des années 1980 et s'efforce de mettre l'Érythrée au pas par des moyens militaires. Le déclin rapide de l'aide soviétique et la famine contraignent cependant le GRDPE à lancer une initiative de paix comprenant des négociations avec les sécessionnistes érythréens. Après sa première rencontre officielle avec le sous-secrétaire d'État adjoint américain aux affaires africaines, Herman J. Cohen, Mengistu exprime le souhait de mettre fin à la guerre. Il introduit des réformes économiques libérales et promet de faciliter l'émigration des juifs d'Éthiopie. À ce stade, le conflit a engendré une instabilité externe, mais Mengistu est ouvert au changement et accepte la médiation d'un tiers. Ainsi, comme le prédit la thèse de la quête de stabilité, cette ouverture est suffisante pour que les États-Unis maintiennent leur soutien à l'unité de l'Éthiopie.

En 1989, l'ancien président américain Jimmy Carter est choisi par les dirigeants éthiopiens et érythréens pour conduire des négociations de paix. Ces pourparlers semi-officiels ne produisent cependant aucun progrès significatif. Les négociations menées à Atlanta et à Nairobi à l'automne 1989 échouent devant le refus du GRDPE d'autoriser une mission d'observation des Nations Unies à participer aux négociations, comme l'exigent les sécessionnistes érythréens. Addis-Abeba fait valoir

13. David Pool, « Eritrean Independence: The legacy of the Derg and the politics of reconstruction », p. 394.

14. Entrevue téléphonique avec Robert Houdek, le 25 mai 2005.

que cette présence de l'ONU en Éthiopie internationaliserait davantage le conflit¹⁵. Mengistu est également opposé à la mise en œuvre d'un cessez-le-feu pendant les négociations de paix, une proposition avancée par les États-Unis. Les chefs sécessionnistes érythréens ne sont pas plus enclins au compromis, leur victoire militaire ayant commencé à modifier le rapport de force en leur faveur¹⁶.

Après ces tentatives de négociation, le FPLE lance une attaque sur les côtes de la mer Rouge et s'empare du port de Massaoua, principal port d'Érythrée. Cette victoire marque le début de la fin pour Mengistu : ses troupes postées à Asmara sont isolées et ne peuvent plus être ravitaillées. Le TPLF fait des progrès significatifs contre l'armée éthiopienne et se rapproche d'Addis-Abeba.

Devant cette situation, Mengistu semble disposé à reprendre les pourparlers de paix avec les sécessionnistes, sous les auspices des Américains, et montre des signes de souplesse. Pour prouver sa bonne foi, il laisse les secours alimentaires internationaux parvenir à la population érythréenne, ce qu'il avait jusque-là interdit. Le Département d'État organise des pourparlers informels à Washington à l'automne 1990 entre le gouvernement éthiopien et les sécessionnistes érythréens. À cette occasion, le représentant du GRDPE, Tesfaye Dinka, présente le projet d'une nouvelle constitution éthiopienne accordant une autonomie spéciale à l'Érythrée. « Je pense que le gouvernement éthiopien a fait preuve d'une grande souplesse ces dernières semaines et je demanderais au FPLE d'en faire autant », déclare alors le sous-secrétaire adjoint Cohen¹⁷. Les dirigeants du FPLE rejettent toutefois catégoriquement l'idée d'une autonomie politique au sein de l'Éthiopie et ne cessent de réclamer un référendum sur l'indépendance, qui est la pièce maîtresse de leur stratégie.

Mengistu agit de mauvaise foi

Si le gouvernement central éthiopien semble d'abord ouvert aux négociations et prêt à déléguer des pouvoirs constitutionnels à l'Érythrée, il apparaît rapidement que Mengistu agit en fait de mauvaise

15. Mengistu n'acceptera la proposition d'une mission d'observation des Nations Unies qu'en 1991, quand son régime sera sur le point de s'effondrer.

16. D'autres pourparlers organisés par le gouvernement italien à Rome à la fin de 1989 entre le TPLF et Addis-Abeba aboutissent à une impasse pour des raisons similaires. Voir John Young, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front*, p. 167.

17. *Ibid.*

foi. Il ne souhaite pas réellement parvenir à un règlement de paix négocié avec les sécessionnistes. Comme le constate le Département d'État, le GRDPE cherche surtout à gagner du temps. Son objectif reste de vaincre le mouvement insurrectionnel et de rétablir son autorité militaire sur l'Éthiopie. Et pour atteindre cet objectif, le gouvernement éthiopien prend deux décisions tactiques. La première est de soutenir la coalition américaine contre l'invasion du Koweït par Saddam Hussein. L'Éthiopie occupe alors un siège au Conseil de sécurité de l'ONU. Mengistu croit qu'une coopération avec les États-Unis sur la question irakienne pourrait être le premier pas vers une alliance américano-éthiopienne contre l'influence arabe dans la Corne de l'Afrique. Par cette alliance, Mengistu espère vaincre les insurgés sécessionnistes en Érythrée – même si les sécessionnistes regroupent des musulmans et des chrétiens – et consolider son régime. La seconde décision tactique de Mengistu est d'adopter une politique de « visas contre des armes ». Le dirigeant éthiopien souhaite en effet se servir des juifs d'Éthiopie pour obtenir des armes d'Israël et reconstruire son armée. Mengistu fait chanter le gouvernement israélien en statuant qu'il n'y aura pas d'émigration s'il n'obtient pas d'armes en échange. C'est ainsi qu'au début de 1991, l'administration Bush conclut que la politique de la main tendue de Mengistu envers l'Érythrée n'est qu'une feinte et que le GRDPE est un obstacle à la résolution de la guerre civile.

En avril 1991, après plusieurs tentatives infructueuses de négociations pacifiques, le FPLE et le FPLT lancent leur offensive finale contre le régime de Mengistu. À Washington, la question des juifs d'Éthiopie devient centrale. La Maison-Blanche et des membres du Congrès craignent qu'ils ne soient victimes de l'intensification de la guerre civile. Le premier ministre israélien Yitzhak Shamir exhorte même le président Bush à intervenir en faveur des juifs d'Éthiopie. En réponse à cet appel et aux pressions du Congrès, le président Bush nomme Rudy Boschwitz, un ancien sénateur républicain qui a à cœur le sort des juifs d'Éthiopie, envoyé spécial en Éthiopie. La première mission de Boschwitz est de demander au gouvernement éthiopien de faciliter la sortie des juifs¹⁸.

Le gouvernement américain accroît par ailleurs son implication dans le conflit en envoyant de hauts responsables en Éthiopie. Outre Rudy Boschwitz, le directeur du Conseil de sécurité nationale (NSC)

18. John M. Goshko, « U.S. plea for Ethiopian Jews led to mediator role ».

pour l'Afrique Robert Frasure et l'assistant au sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines Irving Hicks se rendent en Éthiopie pour appuyer le départ des juifs et parvenir à un accord de paix entre le GRDPE, le FPLE et le FPLT. Les responsables américains rencontrent d'abord Mengistu à Addis-Abeba. Lors de cette réunion, Mengistu se dit favorable à une sortie rapide des juifs du pays si les États-Unis acceptent de couvrir les coûts du transport aérien. Le dirigeant éthiopien demande également aux Américains d'organiser un nouveau cycle de négociations avec le mouvement insurgé. Le Département d'État accepte de reprendre les pourparlers de paix, mais une fois que le processus d'émigration des juifs aura commencé¹⁹. La conférence de paix s'ouvre finalement à Londres le 27 mai, après la sortie rapide et réussie d'Éthiopie de la plupart des juifs.

LE GOUVERNEMENT CENTRAL ÉTHIOPIEN SE DÉSINTÈGRE

Dans les jours qui précèdent la conférence de Londres, la situation change considérablement en Éthiopie. Le FPLE lance son assaut final sur Asmara et force 200 000 soldats éthiopiens à se rendre. Les sécessionnistes érythréens établissent alors un gouvernement provisoire, qui contrôle l'entièreté du territoire érythéen. Pendant ce temps, l'armée du FPLT attend aux portes d'Addis-Abeba, prête à entrer dans la ville. Face à sa défaite imminente, Mengistu abandonne son gouvernement le 21 mai et fuit au Zimbabwe²⁰. Avant de partir, il désigne son vice-président Tesfaye Gebre Kidan comme nouveau président de l'Éthiopie.

Peu après le début des négociations de la délégation américaine avec les représentants des différentes parties à Londres, le chargé d'affaires américain à Addis-Abeba, Robert Houdek, informe le sous-secrétaire adjoint Cohen que le GRDPE n'est plus en mesure de défendre la capitale contre les factions rebelles. Le gouvernement central du Derg étant à un stade avancé de désintégration, le gouvernement

19. Le directeur du NSC pour l'Afrique, Robert Frasure, se rend au Soudan pour rencontrer Issayas Afeworki, chef du FPLE, et Meles Zenawi, chef du FPLT. Tous deux acceptent de se rendre à Londres en mai pour entamer des négociations de paix avec le régime de Mengistu. Les 24 et 25 mai 1991, les juifs éthiopiens sont évacués par avion en Israël. Les États-Unis et Israël versent 35 millions de dollars en « frais de sortie » au gouvernement éthiopien pour l'opération.

20. Le chargé d'affaires américain Robert Houdek convainc Mengistu du « caractère désespéré de sa situation » et de l'inévitable défaite de son armée. La pression exercée par Houdek aurait décidé Mengistu à quitter l'Éthiopie. Voir Paul Henze, « Ethiopia and Eritrea: The defeat of the Derg and the establishment of new governments », p. 63.

américain prend une décision importante. Le sous-secrétaire adjoint Cohen, qui préside les pourparlers de paix à Londres, accepte de laisser le FPLT entrer à Addis-Abeba pour maintenir l'ordre. Cela fait partie de la stratégie d'« atterrissage en douceur » de Cohen, qui consiste à régler le conflit en réduisant le plus possible les troubles et la violence. Les États-Unis craignent que l'effondrement du régime de Mengistu ne produise un chaos qui intensifie la guerre. Le Département d'État est encore ébranlé par l'effondrement de l'ordre public qui a résulté du renversement du gouvernement libérien en 1990 et du gouvernement somalien au début de 1991, et Cohen est déterminé à empêcher qu'un état d'anarchie similaire n'émerge en Éthiopie.

La décision de soutenir l'entrée du FPLT à Addis-Abeba devient cependant très controversée, car elle est prise sans l'approbation du premier ministre éthiopien Tesfaye Dinka, qui participe à la conférence de Londres²¹. Cette décision change radicalement la dynamique des pourparlers à Londres. Les représentants du GRDPE, menés par Dinka, refusent de reconnaître la désintégration de leur régime et choisissent de quitter la conférence pour protester contre ce qu'ils appellent le « coup d'État de Cohen ». De nombreux Éthiopiens s'opposent également à la prise de pouvoir par le FPLT et y voient le remplacement d'un régime dictatorial par un autre. Beaucoup croient en Éthiopie que les États-Unis ont expressément autorisé un coup d'État militaire.

LES ÉTATS-UNIS SOUTIENNENT LE DROIT DE L'ÉRYTHRÉE À LA SÉCESSION

La deuxième grande décision américaine à Londres est encore plus surprenante que la première. Lors d'une conférence de presse, le sous-secrétaire adjoint Cohen se déclare favorable à un référendum sur l'indépendance de l'Érythrée, tout en disant espérer que les Érythréens choisiraient de rester en Éthiopie. Cette déclaration a l'effet d'une bombe. Des émeutes éclatent dans les rues de la capitale; les Éthiopiens protestent contre ce soutien américain à un référendum sur l'indépendance. Pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, les

21. Le président éthiopien par intérim, Tesfaye Gebre Kidan, aurait informé Robert Houdek qu'il consentait à laisser entrer le FPLT dans la capitale, étant donné qu'il s'agissait du seul moyen de faire respecter l'ordre à Addis-Abeba. Ce manque de communication entre le nouveau président éthiopien et son premier ministre, qui se trouvait à Londres pour participer aux pourparlers de paix, montre que le régime du Derg était dans une phase avancée de désintégration. Evelyn Farkas, *Fractured States and U.S. Foreign Policy: Iraq, Ethiopia, and Bosnia in the 1990s*, p. 20.

États-Unis soutiennent expressément le droit d'un État sécessionniste à organiser un référendum sur son indépendance. Cela va sans dire que cette déclaration dévie de la politique traditionnelle américaine de soutien à l'intégrité territoriale de l'Éthiopie. C'est la première fois en près de 50 ans que les États-Unis reconnaissent le droit de l'Érythrée à devenir un État souverain.

Cohen justifie cette décision en soulignant que la situation de l'Érythrée, d'un point de vue juridique, diffère des autres mouvements sécessionnistes africains. Le sous-secrétaire adjoint souligne le fait que l'Érythrée n'a jamais été autorisée à exercer son droit à l'autodétermination. Les Érythréens ont en effet, on l'a dit, été contraints par le Conseil de sécurité de l'ONU de rejoindre la fédération éthio-érythréenne en 1952, avant d'être illégalement annexés par l'Éthiopie en 1962. Soutenir un référendum sur l'indépendance de l'Érythrée est, pour Cohen, une façon de réparer une erreur historique.

Aux fins de notre étude, il faut souligner que le caractère singulier du cas de l'Érythrée est une constante plutôt qu'une variable. Les administrations américaines qui se sont succédé depuis 1952, de Truman à Reagan, n'ont jamais tenté de rectifier cette injustice. Cet argument n'explique donc pas le revirement soudain des États-Unis sur le droit de l'Érythrée à l'autodétermination. Le sous-secrétaire adjoint Cohen reconnaîtra même plus tard, lors d'un entretien qu'il m'a accordé, que cet argument juridique était une excuse pour justifier le soutien américain à l'autodétermination.

Nous avons estimé que cela nous donnerait un peu de latitude, car nous étions toujours inquiets avec l'Organisation de l'unité africaine. Mais l'Organisation est arrivée à la même conclusion que nous, à savoir que la sécession était inévitable et que nous ne pouvions pas l'arrêter²².

L'accent mis sur cet argument juridique visait en outre à désamorcer la critique selon laquelle la politique étrangère américaine en matière de reconnaissance internationale était incohérente. C'était une façon d'éviter de créer un précédent.

Explication du changement de politique de Washington

La décision d'appuyer le référendum sur l'indépendance de l'Érythrée était d'autant plus surprenante que la délégation américaine

22. Entrevue avec Herman J. Cohen à Washington, le 16 mai 2005.

s'était rendue à la conférence de Londres avec pour directive de ne pas soutenir la sécession²³. Alors pourquoi ce changement ? L'explication est à chercher dans la sphère politique plutôt que juridique.

L'État central éthiopien n'était plus viable au moment où les parties se réunissaient à Londres, en mai 1991, et la désintégration du régime était devenue une grande source d'instabilité. D'autre part, le gouvernement de Mengistu avait échoué à contenir la crise sécessionniste à l'intérieur des frontières et instrumentalisé les négociations de paix pour gagner du temps contre les sécessionnistes érythréens. Il était devenu, en somme, un obstacle majeur à la stabilité. Les faits montrent que les États-Unis ont consenti à un référendum sur l'indépendance de l'Érythrée parce qu'il s'agissait de la façon de mettre fin à la guerre et de rétablir la stabilité dans la Corne de l'Afrique. En d'autres termes, l'indépendance de l'Érythrée (ou du moins le droit d'organiser un référendum libre sur la question) était considérée comme un outil pour favoriser la stabilité régionale en Érythrée et en Éthiopie – le seul moyen de stopper la guerre et d'enrayer la famine.

Dénier à l'Érythrée le droit de faire sécession risquait de relancer la guerre en Éthiopie. Le fait que le FPLE disposait d'une armée plus puissante que celle du FPLT, qui contrôlait alors Addis-Abeba, a aussi contribué au changement de politique américain. L'Érythrée était un État indépendant *de facto* en mai 1991, et toute tentative de l'autorité transitoire éthiopienne de reprendre l'Érythrée par la force se serait soldée par un échec. Ainsi, l'évolution du contexte intérieur en Éthiopie a forcé les États-Unis, pragmatiques, à adopter une nouvelle approche. Comme l'indépendance de l'Érythrée était inéluctable et que l'État central éthiopien était impuissant à son égard, les États-Unis ont décidé d'utiliser leur pouvoir de reconnaissance pour faciliter la résolution du conflit (comme dans le cas de la Croatie et du Kosovo) et d'imposer, comme il sera montré plus loin, les conditions de reconnaissance. C'était la seule façon pour les États-Unis de garder un certain contrôle sur le processus menant à l'inévitable indépendance de l'Érythrée.

Traiter avec l'OUA

La délégation américaine à Londres se prononce donc en faveur du référendum sur la sécession de l'Érythrée avant de consulter l'OUA

23. Correspondance avec Herman J. Cohen, 23 mai 2005.

sur le sujet, ce qui est inédit. Les États-Unis ont toujours soutenu le principe défendu par l'OUA du maintien des frontières internationales postcoloniales, qui vise à contenir les aspirations sécessionnistes potentielles²⁴. Dans ce cas-ci, cependant, les États-Unis devancent l'OUA en soutenant le droit de l'Érythrée à l'autodétermination, ce qui ne laisse d'autre choix à l'Organisation que de se ranger derrière cette décision.

L'OUA est ainsi amenée à reconnaître que l'Érythrée n'a jamais eu la chance de décider de son avenir politique et qu'un référendum sur sa sécession est par conséquent légitime. Les responsables américains demandent aussi l'approbation des États voisins (Djibouti, l'Égypte, le Kenya et le Soudan), qui donnent tous leur consentement à la sécession de l'Érythrée. C'est un moyen pour les États-Unis d'assurer la stabilité de la région après l'indépendance du nouvel État²⁵.

ABSENCE DE CONSENSUS DANS L'ADMINISTRATION AMÉRICAINE

Le consensus qui existait entre les instances américaines de politique étrangère sur la question de l'Éthiopie reposait sur la nécessité de collaborer avec Gorbatchev, de changer le régime éthiopien et de mettre fin à la guerre. Avant la décision unilatérale d'Herman Cohen de soutenir le référendum sur l'indépendance de l'Érythrée, il y avait de sérieux doutes parmi les responsables américains de la sécurité nationale quant à l'opportunité de l'indépendance de l'Érythrée. Le Département de la défense et l'Agence de sécurité nationale (NSA) craignent qu'une Érythrée indépendante ne devienne un foyer de l'extrémisme islamique. Après le changement de politique, le Département d'État fait valoir que le nouveau gouvernement érythréen contrôle ses frontières et que, par conséquent, il n'est pas susceptible d'être manipulé par des radicaux ou par des puissances régionales hostiles aux intérêts américains²⁶.

La décision du sous-secrétaire adjoint Cohen de soutenir le droit de l'Érythrée de faire sécession est prise sans l'approbation préalable du Département d'État ni du NSC. À la question « Pourquoi les États-Unis

24. Voir Robert H. Jackson et Carl G. Rosberg, « Why Africa's weak states persist: The empirical and the juridical in statehood », p. 18.

25. Walter Kansteiner commente : « Si vous voulez jouer avec les frontières, vous avez intérêt à faire en sorte que le pays qui se sépare et les cinq pays voisins se mettent d'accord. » (Entrevue avec Walter Kansteiner à Washington, le 18 mai 2005)

26. Peter J. Schraeder, « U.S. intervention in the Horn of Africa amidst the end of the Cold War », p. 10.

ont-ils modifié leur politique vis-à-vis du droit de l'Érythrée à faire sécession ? », Walter Kansteiner – qui travaillait à la planification des politiques du Département d'État avant de remplacer Robert Frasure au poste de directeur du Conseil de sécurité nationale (NSC) pour l'Afrique – me répondra : « *Les États-Unis n'ont pas [changé de politique]; Cohen l'a fait. C'est ce qu'il y a de merveilleux dans le fait d'être sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines : personne d'autre ne se soucie de ces questions*²⁷. » Dans ce cas, cependant, l'administration Bush s'en soucie et la liberté prise par le sous-secrétaire adjoint crée des tensions et des désaccords au sein du Département d'État. Quelques heures après sa déclaration controversée, Cohen reçoit un appel du secrétaire Baker. Celui-ci se dit très préoccupé par cette politique nouvelle et inattendue à l'égard de l'Érythrée. Comme le relate Cohen lui-même :

Baker s'est dit préoccupé par mon approbation de l'autodétermination en Érythrée [...]. L'Allemagne, m'a-t-il expliqué, faisait pression sur les États-Unis pour qu'ils reconnaissent l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Les États-Unis résistaient parce qu'ils craignaient que des déclarations unilatérales d'indépendance en Yougoslavie ne conduisent à la violence. Mon soutien à un référendum en Érythrée ouvrirait la porte à des accusations d'incohérence : si l'autodétermination est bonne pour l'Érythrée, pourquoi ne l'est-elle pas pour la Croatie et la Slovénie ? J'ai rétorqué que la cohérence n'était pas nécessairement la meilleure façon de traiter les problèmes propres à chaque pays – un argument qu'il a trouvé naïf²⁸.

En entrevue, Herman Cohen ajoutera que « *Baker n'était pas vraiment en désaccord [avec ma décision]. Je pense que si je lui avais demandé son avis avant de faire ce que j'ai fait, il aurait dit : "Tu devrais rester en retrait et les laisser faire leur propre annonce"*²⁹ ». Baker anticipait les questions difficiles de la presse, qui ne manquait pas de lui demander pourquoi les États-Unis s'opposaient à l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, qui avaient toutes deux organisé un référendum gagnant sur l'indépendance, alors qu'ils soutenaient un référendum sur la sécession de l'Érythrée. Heureusement pour Baker (et pour Cohen), la presse n'a pas relevé l'incohérence.

Ce débat interne aurait pu être évité si Cohen avait obtenu l'approbation du secrétaire Baker avant de procéder à un changement aussi

27. Entrevue avec Walter Kansteiner à Washington, le 18 mai 2005.

28. Herman J. Cohen, *Intervening in Africa*, p. 54.

29. Entrevue avec Herman J. Cohen à Washington, le 16 mai 2005.

substantiel. Ce désaccord aurait également pu être évité si le représentant du NSC à la conférence de paix de Londres, Robert Frasure, s'était assuré que cette décision concernant l'Érythrée n'entraînait pas en conflit avec d'autres positions américaines.

Si la participation américaine au secours des juifs d'Éthiopie était une décision de la Maison-Blanche, l'implication américaine dans la résolution du conflit sécessionniste érythréen et dans la partition de l'Éthiopie est née de l'initiative d'un seul homme, le sous-secrétaire d'État adjoint Herman J. Cohen. À aucun moment, la Maison-Blanche n'a chargé le diplomate de travailler sur la question sécessionniste érythréenne, et encore moins de présider à la scission de l'Éthiopie³⁰.

LES ÉTATS-UNIS S'OPPOSENT À LA SÉCESSION UNILATÉRALE

Pour mener à bien leur stratégie d'« atterrissage en douceur », les responsables américains à Londres essaient de dissuader les dirigeants du FPLE d'émettre une déclaration unilatérale d'indépendance, craignant qu'une telle déclaration n'accentue l'instabilité en Éthiopie. Le sous-secrétaire adjoint Cohen prévient par ailleurs Issayas Afeworki, le chef du FPLE, que les États-Unis et l'Europe occidentale ne reconnaîtraient pas l'Érythrée si elle se séparait unilatéralement de l'Éthiopie. Il va encore plus loin en affirmant que les États-Unis refuseraient la reconnaissance tant du nouveau gouvernement éthiopien que de l'État sécessionniste érythréen si Addis-Abeba et Asmara concluaient une séparation immédiate.

Cohen demande aux sécessionnistes de différer leur déclaration d'indépendance de deux ans et d'attendre la tenue d'un référendum parrainé par l'ONU avant de faire officiellement sécession de l'Éthiopie. Cette période de deux ans doit permettre aux nouveaux gouvernements éthiopien et érythréen de consolider leur pouvoir, faciliter les négociations économiques et servir à établir les conditions propices à une transition stable vers l'indépendance de l'Érythrée.

Dans ce contexte, les chefs sécessionnistes font le calcul que les coûts d'une déclaration unilatérale d'indépendance en dépasseraient largement les bénéfices. D'une part, l'Érythrée est déjà un État

30. Paul Henze, « Ethiopia and Eritrea », p. 62.

indépendant *de facto*. Une sécession unilatérale n'accorderait pas tellement de pouvoir supplémentaire à l'Érythrée et, au contraire, priverait les Érythréens de la reconnaissance occidentale et de l'approbation de l'ONU. Une telle décision pourrait également nuire à la coopération avec Addis-Abeba et avec les capitales occidentales, à l'heure où l'Érythrée a besoin d'une aide économique d'urgence pour se remettre de sa guerre civile. Une déclaration unilatérale d'indépendance ne serait donc pas une décision rationnelle. Commentant la décision du FPLE, Robert Houdek, qui a été chargé d'affaires américain à Addis-Abeba de 1988 à 1991 et qui est devenu le premier ambassadeur américain en Érythrée de 1993 à 1996, m'a confié : « *C'était une manœuvre très habile. Si le FPLE avait déclaré l'indépendance le jour de son entrée dans Asmara, cela aurait indisposé les États-Unis et beaucoup d'États africains*³¹. »

LA PÉRIODE TRANSITOIRE DE 1991-1993

À l'issue de la conférence de paix de Londres, les parties conviennent de se rencontrer à Addis-Abeba en juillet pour planifier la phase de transition. Le régime de Mengistu s'était alors désintégré. De mai à juillet, l'Éthiopie est privée de gouvernement officiel et le FPLT assume la fonction de gouvernement de transition. Il est ironique que le FPLT, qui a été appuyé et entraîné par le front sécessionniste érythréen dans les décennies 1970 et 1980, ait formé en 1991 le nouveau gouvernement de l'État central dont les Érythréens tentaient de se séparer.

En juillet, lors de la conférence d'Addis-Abeba, trois décisions importantes sont prises. Premièrement, le FPLT reconnaît officiellement le droit des Érythréens de décider de leur avenir politique lors d'un référendum supervisé par les Nations Unies. Même si certains membres du gouvernement de transition sont opposés à l'indépendance de l'Érythrée, il n'y a rien que ce gouvernement puisse faire pour l'empêcher³². Le FPLE dispose de l'armée la plus puissante, et il est dans l'intérêt de l'Éthiopie de maintenir des relations amicales et de coopération avec l'Érythrée. Meles Zenawi, le chef du FPLT, qualifie la

31. Entrevue téléphonique avec Robert Houdek, le 25 mai 2005.

32. Au début des années 1990, l'Éthiopie est confrontée à cinq mouvements rebelles différents : celui des Afars, des Érythréens, des Oromos, des Somalis et des Tigréens (les plus puissants étant les Érythréens et les Tigréens). Il est important de mentionner que la conférence d'Addis-Abeba a approuvé le droit des nationalités éthiopiennes à l'autodétermination, y compris le droit de faire sécession. Cependant, seule l'Érythrée s'est prévaluée de ce droit, car elle seule avait la capacité et la volonté réelles d'être souveraine.

sécession de l'Érythrée d'événement « malheureux », mais soutient que le maintien de bonnes relations économiques avec Asmara minimisera l'effet perturbateur de la rupture. Zenawi fait savoir aux responsables américains que les nationalistes éthiopiens n'iront pas en guerre pour récupérer l'Érythrée. Le consentement de l'Éthiopie à la sécession de l'Érythrée facilite l'acceptation de la séparation par la communauté internationale. Il permet d'éviter un précédent politique où un État aurait fait sécession unilatéralement, sans l'approbation de son État central. Deuxièmement, le FPLE, qui assiste à la conférence à titre d'observateur, annonce que l'Érythrée restera en dehors du nouveau gouvernement de transition éthiopien, puisqu'il a déjà mis en place son propre gouvernement en Érythrée. Le FPLE accepte également de reporter de deux ans le référendum sur l'indépendance de l'Érythrée. Et troisièmement, le gouvernement éthiopien négocie un libre accès au port érythréen d'Assab, sur la mer Rouge³³. Assab devient un port de transit pour les marchandises à destination de l'Éthiopie.

De mai 1991 au référendum d'avril 1993, l'indépendance de l'Érythrée est effective, à défaut d'être officielle. Des États voisins comme le Soudan, l'Égypte et le Yémen établissent même une présence diplomatique officielle dans la capitale érythréenne. L'Érythrée demeurera néanmoins officiellement membre de l'Éthiopie jusqu'à la proclamation de son indépendance, en avril 1993.

Renforcement de la stabilité de l'Érythrée

Les représentants américains avaient fixé les conditions d'une éventuelle reconnaissance de l'indépendance de l'Érythrée. En plus d'obliger le FPLE à renoncer à déclarer unilatéralement la sécession et à organiser un référendum, les États-Unis attendent des autorités érythréennes qu'elles créent des institutions démocratiques, qu'elles libéralisent leur marché et qu'elles maintiennent des relations pacifiques avec leurs voisins. Ces faits tendent à valider la thèse de la quête de stabilité. Les États-Unis ont en effet persuadé les dirigeants érythréens qu'ils devaient asseoir leur légitimité et montrer qu'ils pouvaient maintenir la stabilité interne ainsi que la stabilité de leurs frontières avant d'être reconnus.

33. John Young, *Peasant Revolution in Ethiopia*, p. 186.

Durant ces deux années, les relations entre Éthiopiens et Érythréens sont constructives. Le gouvernement de transition éthiopien réaffirme sa volonté de respecter le droit de l'Érythrée à faire sécession et déclare qu'il reconnaîtra le résultat du référendum³⁴. Addis-Abeba et Asmara collaborent dans leurs projets de réforme démocratique et clament que la stabilité et la paix sont des conditions préalables au développement économique de la Corne de l'Afrique. Les deux États signent des accords sur le commerce et les communications et concluent un pacte de défense mutuelle³⁵. Le Gouvernement provisoire d'Érythrée procède notamment à d'importantes réformes politiques. Il instaure, entre autres, la primauté du droit et lance un programme d'éducation civique. Pendant ce temps, le gouvernement de transition éthiopien rédige une nouvelle constitution, qui proclame un nouvel ordre pacifique et démocratique. Puis, à la fin de 1992, l'OUA annonce qu'elle enverra des observateurs pendant le processus référendaire, et l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la résolution 47/114 établissant la Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du référendum en Érythrée (ONUVER). En 1993, au moment du référendum, l'Érythrée fait preuve de stabilité.

Le référendum a finalement lieu du 23 au 25 avril 1993. Des observateurs des États-Unis, de l'ONU, de l'OUA, de la Ligue arabe, du Royaume-Uni, de l'Éthiopie, de l'Égypte, de la Russie, du Yémen, du Soudan et de la Tunisie sont présents, pour un total de 536 observateurs étrangers³⁶. Les représentants de l'OUA valident le résultat du vote, et l'Érythrée déclare son indépendance le 27 avril. Les États-Unis reconnaissent immédiatement le nouvel État, et la communauté internationale lui emboîte le pas³⁷. L'Éthiopie reconnaît officiellement l'Érythrée le 3 mai. La célébration officielle de l'indépendance a lieu le 24 mai, jour du deuxième anniversaire de la libération d'Asmara par les troupes du FPLE. L'Érythrée devient membre des Nations Unies en juin 1993 et sa reconnaissance diplomatique lui permet d'adhérer au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale.

34. Voir Roy Pateman, *Eritrea: Even the Stones are Burning*, p. 238.

35. Voir The Washington Post, « Ethiopia proposes Eritrea vote in exchange for port access ».

36. Ruth Iyob, *The Eritrean Struggle for Independence*, p. 139. Sur le total de votants inscrits, soit 1,2 million, le quart vivait en dehors de l'Érythrée, dans des camps de réfugiés soudanais, en Éthiopie ou dans des pays occidentaux.

37. Si certains États ont déjà apporté leur soutien et accordé une reconnaissance *de facto* à l'Érythrée (Arabie saoudite, Soudan, Tunisie, Yémen), les États-Unis sont le premier État à reconnaître *de jure* l'Érythrée après sa déclaration d'indépendance. Voir Kinfe Abraham, *Ethiopia From Bullets to the Ballot Box*, p. 58.

L'ÉRYTHRÉE ET LA THÈSE DE LA QUÊTE DE STABILITÉ

Le cas érythréen valide-t-il la thèse de la quête de stabilité ? La réponse est oui. Tant que Mengistu était au pouvoir et manifestait une volonté de résoudre le conflit sécessionniste, les États-Unis restaient attachés à l'unité de l'Éthiopie, malgré le fait que la stabilité des frontières n'était plus préservée (en raison de l'afflux massif de réfugiés transnationaux). Du premier jour de l'intervention des États-Unis, en 1989, jusqu'à l'effondrement du gouvernement éthiopien, en 1991, le sous-secrétaire adjoint Cohen et le Département d'État ont usé de patience et tenté à plusieurs reprises de rapprocher les parties. Le cas de l'Érythrée valide ainsi la première étape de la théorie de la stabilité. À aucun moment, avant l'effondrement du régime de Mengistu, les États-Unis n'ont soutenu les aspirations sécessionnistes de l'Érythrée.

Notre thèse explique également le changement de politique des États-Unis en faveur de l'indépendance de l'Érythrée. Non seulement la guerre sécessionniste avait-elle provoqué une instabilité des frontières, mais le gouvernement central, qui n'était pas réellement ouvert à la négociation, avait fini par être paralysé puis s'était effondré. Ces conditions, comme le prévoit notre thèse, justifiaient un changement de politique de la part des États-Unis.

Quelqu'un pourrait douter que ces facteurs de stabilité soient la réelle cause du changement de politique américaine. Le fait que l'armée de libération érythréenne était la force militaire prédominante en Éthiopie en 1991 et que la sécession était par conséquent inévitable pourrait suffire à expliquer le soutien des États-Unis à l'autodétermination de l'Érythrée. On peut répondre à cela que, de 1989 à 1991, Washington a maintenu son soutien à l'intégrité de l'Éthiopie en dépit du fait que les rebelles étaient plus puissants que le pouvoir central et remportaient la plupart des combats. Le fait que Mengistu soit devenu un obstacle aux négociations internes, combiné au problème transnational des réfugiés, est à l'origine du changement de politique des États-Unis. La répartition du pouvoir, de plus en plus favorable aux sécessionnistes érythréens, n'a fait qu'accélérer le basculement.

La deuxième étape de la thèse de la stabilité explique également la gestion américaine de la dernière phase du conflit. De 1991 à 1993, l'équipe de négociation américaine s'est concentrée sur la stabilité de l'Érythrée. Cohen a d'abord reçu des Érythréens l'assurance qu'ils poursuivraient une politique étrangère coopérative avec l'Éthiopie ainsi

qu'avec leurs États voisins, qui acceptèrent tous la sécession de l'Érythrée. La stabilité des frontières était ainsi assurée lors de la conférence d'Addis-Abeba en juillet 1991. Quant à la stabilité interne, elle était maintenue par le FPLE, qui avait le contrôle effectif du territoire érythréen au moment d'entrer dans Asmara en mai 1991 et a rapidement établi un gouvernement fonctionnel. Au cours de la période transitoire de deux ans, le gouvernement érythréen a mis en œuvre des réformes démocratiques et libérales, suivies d'un référendum démocratique sur l'indépendance.

La décision [des États-Unis] d'autoriser la partition a été prise pour améliorer les perspectives de stabilité et de sécurité dans la Corne de l'Afrique, confirme Evelyn Farkas. Les moyens par lesquels cette décision a été mise en œuvre démontrent très clairement le souci de stabilité des Américains³⁸.

En avril 1993, l'Érythrée satisfaisait aux critères de stabilité et était mûre pour une reconnaissance.

THÈSES CONCURRENTES

Dans quelle mesure la politique ethnique et les intérêts commerciaux privés expliquent-ils la fluctuation de la position américaine envers l'Érythrée? Commençons par la thèse des lobbys ethniques. Il y avait un consensus parmi les Américains d'origine éthiopienne et érythréenne sur la nécessité de renverser le gouvernement de Mengistu. Ce consensus reflétait la coopération dont faisaient preuve le FPLT, le FPLE et les autres factions rebelles qui combattaient le Derg. Jusqu'en 1991, les lobbys éthiopien et érythréen aux États-Unis parlaient d'une même voix en faveur d'un changement de régime à Addis-Abeba. Cependant, les deux communautés diasporiques, qui comptaient en tout environ 100 000 citoyens américains, ne s'entendaient sur rien d'autre. Il n'y avait pas de consensus sur les personnes qui devraient gouverner à Addis-Abeba après la chute du Derg, et la plupart des éthio-Américains étaient opposés à l'indépendance de l'Érythrée.

Lorsque Washington a pris la décision de soutenir le référendum sur la sécession de l'Érythrée, la coopération entre les Américains éthiopiens et érythréens a brusquement pris fin. La communauté éthio-américaine s'est mobilisée et a manifesté contre ce changement de

38. Evelyn Farkas, *Fractured States and U.S. Foreign Policy*, p. 58.

politique. Un dirigeant de la communauté éthiopienne a déclaré que « s'il laisse l'Érythrée faire sécession, le gouvernement [américain] n'aura aucun moyen de la refuser aux autres groupes, ce qui signifie le démembrement de l'Éthiopie³⁹ ».

Les Érythréens étaient moins nombreux aux États-Unis que les Éthiopiens, mais ils faisaient bloc derrière le FPLE. La grande majorité d'entre eux étaient favorables à l'indépendance de l'Érythrée à la chute du régime de Mengistu et ils ont tous poussé dans la même direction, même s'ils n'étaient pas organisés en une seule grande association. Ils ont également réussi à faire pression sur les membres du Congrès et à convaincre certains d'entre eux de l'importance de la sécession de l'Érythrée. Ils ont notamment obtenu un soutien au sein de la sous-commission des Affaires africaines de la Chambre des représentants⁴⁰.

Si les Américains érythréens ont réussi à se faire entendre au Capitole et à faire pression sur les membres du Congrès, les faits montrent qu'ils n'ont pas eu d'effet sur l'administration Bush. Comme le souligne un responsable politique : « *Les manifestations dans les rues de Washington n'avaient aucune importance. Ce qui comptait, c'était les conversations que nous avions avec Meles Zenawi* [le chef du FPLT] *à Londres*⁴¹. » Et c'est sans compter que, comme nous l'avons vu, la décision de soutenir le droit de l'Érythrée à la sécession a été prise par le sous-secrétaire adjoint Cohen, à Londres, loin de la scène politique fédérale. Par ailleurs, rien n'indique que la communauté érythréenne-américaine ait eu une influence sur la perception qu'avait Herman Cohen de la question dans les semaines précédant la conférence de Londres.

D'une manière générale, le poids des lobbys ethniques dépend de leur capacité à influencer sur l'élection ou la réélection des politiciens. Les élus prêtent généralement attention à l'opinion des communautés ethniques, surtout lorsqu'elles sont concentrées dans des États ou des comtés importants. Dans le cas de l'Érythrée, la décision de soutenir l'autodétermination n'a pas été prise par le président ou par son entourage, mais par un fonctionnaire non élu qui n'avait pas consulté la Maison-Blanche avant de trancher. La conversation téléphonique entre le sous-secrétaire adjoint Cohen et le secrétaire Baker, quelques heures après la déclaration controversée, montre que le Département d'État

39. Cité dans *ibid.*, p. 65.

40. *Ibid.*, p. 67.

41. Entrevue avec Walter Kansteiner à Washington, le 18 mai 2005. Robert Houdek partage ce point de vue (entrevue téléphonique avec Robert Houdek, le 25 mai 2005).

et la Maison-Blanche n'avaient pas prévu ce changement de politique. Il est donc très peu probable que la diaspora érythréenne ait joué un rôle dans la redéfinition de cette politique. En fait, Baker et Cohen se concentraient tous deux sur les facteurs internationaux. Le secrétaire Baker tentait de préserver l'unité de la Yougoslavie et se préoccupait de la cohérence des politiques, tandis que l'objectif principal du sous-secrétaire adjoint Cohen était de mettre fin à la guerre d'Éthiopie et de stabiliser la Corne de l'Afrique. La thèse de la politique ethnique ne parvient donc pas à expliquer la variation politique.

Les faits montrent également que la thèse des intérêts commerciaux n'explique pas mieux ce cas d'étude. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les sociétés américaines avaient bel et bien des intérêts économiques en Éthiopie. Pan American Airlines avait obtenu des droits d'atterrissage pour sa liaison longue distance avec l'Asie. Sinclair Oil, basée à New York, faisait des forages d'exploration sur le territoire éthiopien. Et Shell exploitait une réserve de pétrole à Massaoua, en Érythrée, à l'usage des forces navales américaines⁴². Au milieu des années 1970, cependant, le colonel Mengistu avait nationalisé les propriétés américaines, sans compensation. Les intérêts commerciaux américains en Éthiopie s'étaient donc évaporés. Au moment où l'administration Bush arrive au pouvoir, les sociétés américaines ont reçu des compensations de Mengistu, mais l'Éthiopie n'est plus considérée comme un endroit sûr où investir⁴³. L'Éthiopie est encore officiellement un État communiste et la guerre civile de 30 ans a détruit les infrastructures et entraîné une grande instabilité. Pendant le règne du Derg, le seul investissement américain conséquent en Éthiopie est réalisé par la Kalamazoo Spice Company, du Michigan.

Le chargé d'affaires américain à Addis-Abeba, Robert Houdek, ne se souvient pas que des sociétés américaines aient jamais fait pression sur l'administration Bush relativement à la sécession de l'Érythrée : *« Le seul type d'intérêt commercial pour lequel je faisais pression, c'était les compagnies aériennes éthiopiennes. Je voulais qu'elles continuent d'acheter des Boeing. Et elles ont acheté des Boeing, équipés de réacteurs Pratt & Whitney⁴⁴. »* Boeing avait aidé le gouvernement éthiopien à mettre en place des lignes aériennes après la Seconde Guerre mondiale, et elle a voulu maintenir cette tradition après la chute de Mengistu. Le

42. Okbazghi Yohannes, *Eritrea, A Pawn in World Politics*, p. 67-68 et 210.

43. Entrevue avec Herman J. Cohen à Washington, le 16 mai 2005.

44. Entrevue téléphonique avec Robert Houdek, le 25 mai 2005.

sous-secrétaire adjoint Cohen abonde dans le sens d'Houdek. Il n'a jamais eu connaissance d'entreprises privées américaines qui auraient fait pression sur l'administration Bush d'une manière ou d'une autre sur la question de l'Érythrée⁴⁵.

La décision américaine de soutenir l'indépendance de l'Érythrée peut donc difficilement s'expliquer par les intérêts commerciaux américains dans la région. La question qui se pose est celle de savoir comment l'issue politique du problème érythréen (indépendance de l'Érythrée *versus* unité de l'Éthiopie) pouvait avoir une incidence sur les intérêts des entreprises américaines s'il n'y avait dans les faits aucun investissement américain ni en Éthiopie ni en Érythrée. Difficile de voir comment une Érythrée indépendante aurait pu servir ou léser les intérêts commerciaux américains. On pourrait seulement affirmer que la libéralisation de l'économie érythréenne et le renversement des régimes communistes en Érythrée et en Éthiopie pendant la période de transition servaient les intérêts économiques américains à moyen et long terme, puisqu'ils ouvraient ces pays à l'investissement privé.

CONCLUSION

L'instabilité des frontières internationales de l'Éthiopie n'était pas suffisante pour que l'on voie Washington passer à la deuxième étape de la théorie de la stabilité. Les États-Unis n'ont modifié leur politique en faveur de l'indépendance de l'Érythrée qu'une fois qu'il est devenu évident que le gouvernement central d'Addis-Abeba n'était plus en mesure de résoudre sa crise sécessionniste interne. Ce n'est qu'à ce moment-là que l'idée de sécession est apparue comme un moyen de rétablir l'ordre.

Les événements de la période de transition de 1991-1993 tendent également à valider notre modèle. Les États-Unis ont persuadé les dirigeants érythréens qu'une déclaration unilatérale d'indépendance isolerait l'Érythrée. Ils les ont encouragés à former plutôt un gouvernement fonctionnel et démocratique. Puis, les dirigeants érythréens ont renforcé leurs liens avec le nouveau régime éthiopien et procédé à un référendum sur l'indépendance de l'Érythrée – supervisé par les Nations Unies – pour valider la légitimité de la sécession. Ce n'est qu'une fois que l'Érythrée eut rempli ces critères que les États-Unis ont accordé leur reconnaissance.

45. Entrevue avec Herman J. Cohen à Washington, le 16 mai 2005.

CHAPITRE 7

Le Somaliland: un État indépendant non reconnu

INTRODUCTION

L'objectif du présent chapitre est d'expliquer pourquoi le Somaliland, région du nord-ouest de la Somalie qui a fait sécession en 1991, n'est toujours pas reconnu malgré la relative stabilité dont il fait preuve comparativement au reste de la Somalie. Plus précisément, ce chapitre cherche à montrer pourquoi Washington, dont le rôle a été central dans l'indépendance de l'État voisin de l'Érythrée, s'oppose depuis 30 ans à l'indépendance du Somaliland.

Je soutiens que les États-Unis n'ont abordé sérieusement la question de la reconnaissance du Somaliland qu'en 1997. Jusque-là, la région avait été trop instable, à l'image du reste de la Somalie. Depuis 1997 toutefois, le Somaliland connaît une période ininterrompue de stabilité et de démocratisation. Les autorités ont assuré la mise en place d'une économie dynamique et d'institutions démocratiques fonctionnelles, et le pays possède aujourd'hui la plupart des attributs d'un État. Il a son passeport, sa monnaie, son drapeau et ses plaques d'immatriculation. Pendant ce temps, le reste de la Somalie a plutôt connu de longues années de guerre et de chaos, et le gouvernement fédéral somalien établi en 2012 n'exerce toujours pas le contrôle sur l'ensemble du territoire. Pourtant, en dépit des réalisations que le Somaliland a menées à bien sans aucune aide étrangère – il convient de le noter –, les États-Unis restent opposés à sa sécession. Selon la thèse de la quête de stabilité, les Américains auraient dû reconnaître le Somaliland afin de promouvoir la stabilité dans cette région troublée de l'Afrique. Mais ils ne l'ont toujours pas fait. Pourquoi ?

Le Somaliland représente un cas exceptionnel. L'échec de la mission d'assaut américaine à Mogadiscio en octobre 1993, au cours de laquelle 18 Rangers ont été tués, explique en partie la non-reconnaissance du Somaliland par Washington. Depuis cet échec, une « aversion pour la question somalienne » pèse sur la politique américaine envers la Somalie et le Somaliland. La Maison-Blanche s'est abstenue de s'impliquer dans le borbier somalien durant de nombreuses années avant d'effectuer un retour dans le pays dans les années 2000 à la faveur de la guerre contre le terrorisme menée par l'administration de George W. Bush. Ainsi, les pertes américaines à Mogadiscio et la guerre contre le terrorisme jouent un rôle dans l'attitude américaine envers le Somaliland.

CONTEXTE HISTORIQUE

Après plus de 60 ans de domination impériale (1897-1960), la Somalie britannique – actuel Somaliland – a déclaré son indépendance du Royaume-Uni le 26 juin 1960 et a été reconnue par 35 États, dont les États-Unis¹. Puis, elle s'est jointe, cinq jours plus tard, à la Somalie italienne pour former la République de Somalie et poursuivre le rêve d'unir tout le peuple somali au sein d'un même État². Si les deux Somalies avaient un passé colonial différent, leur union était perçue comme un gage de stabilité politique, puisque la nouvelle République de Somalie constituait le seul État d'Afrique à présenter un caractère homogène sur le plan ethnique, linguistique et religieux.

Malgré leurs attributs communs, les deux ex-colonies ont échoué à susciter un sentiment d'identité nationale. Leurs économies, leurs expériences et leurs institutions restaient très différentes. En outre, la politique reposait sur des loyautés claniques qui mettaient l'accent sur des intérêts régionaux et divisaient le nord et le sud. Ces divergences empêchèrent les deux Somalies de s'entendre sur les termes de l'Acte d'Union, et le nouveau président de la Somalie, Aden Abdullah Osman, décréta unilatéralement l'unification. L'Acte d'Union n'a donc jamais obtenu le consentement de la classe politique de l'ancienne Somalie britannique, et aucun traité officiel sur l'Union n'a été signé entre les deux États³.

1. Henry Srebrnik, « Can clans form nations? Somaliland in the making », p. 225.

2. Voir Rakiya Omaar, « Somaliland: One thorn Bush at a time », p. 232.

3. Peter Woodward, *The Horn of Africa: Politics and International Relations*, p. 65.

Les Somalilandais se sont par ailleurs opposés à l'adoption de la constitution de la Somalie, parce que le document était considéré comme reflétant la pensée du sud et les valeurs italiennes. La constitution a néanmoins été adoptée grâce au vote majoritaire de la population de l'ancienne Somalie italienne, qui représentait les deux tiers de la population totale de la Somalie. L'expérience somalienne partait donc du mauvais pied et souffrait d'un déficit de légitimité⁴.

En 1969, un coup d'État militaire, orchestré par le chef des forces armées somaliennes Siad Barre, a radicalement transformé le paysage politique somalien. La constitution et l'assemblée de la République ont été suspendues, les industries privées ont été nationalisées et le nouveau régime militaire a mis en place un État socialiste, avec le soutien de l'Union soviétique⁵. Dans la seconde moitié des années 1970, Siad Barre a mené une politique étrangère agressive visant à réunir les Somalis d'Éthiopie, de Djibouti et du Kenya au sein d'une Grande Somalie. Il a notamment envahi la région éthiopienne de l'Ogaden en 1977, ce qui lui a coûté le soutien de l'Union soviétique au profit de l'Éthiopie. Cet événement a finalement contraint Barre à retirer ses troupes d'Éthiopie et à procéder à un réalignement politique majeur. En 1978, en effet, la Somalie a demandé l'aide économique et militaire des États-Unis, et bientôt les Américains sont devenus le plus important fournisseur d'aide étrangère à la Somalie⁶. En échange, les États-Unis ont obtenu le droit d'utiliser les installations navales et militaires du port de Berbera, situé au Somaliland, qui étaient auparavant utilisées par les Soviétiques.

Le soutien américain à la Somalie était purement pragmatique et s'inscrivait dans le contexte de la guerre froide. « Étant donné la position stratégique de la Somalie, la diplomatie américaine s'est sentie obligée de cultiver des relations étroites et cordiales avec l'un des despotes les plus vicieux de la planète, Mohamed Siad Barre », témoigne l'ancien sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines Herman J. Cohen⁷.

4. Les principaux postes gouvernementaux et la majorité des sièges au Parlement de Mogadiscio étaient occupés par des Somaliens du Sud. Tout au long des années 1960, le Somaliland s'est senti marginalisé politiquement et économiquement. Voir Ismail I Ahmed et Reginald Herbold Green, « The heritage of war and state collapse in Somalia and Somaliland: Local-level effects, external interventions and reconstruction », p. 116.

5. Un traité d'amitié et de coopération a été signé avec l'URSS en 1974. Voir Rakiya Omaar, « Somalia: At war with itself », p. 230.

6. De 1980 à 1990, 75 % de l'équipement militaire somalien est provenu des États-Unis. Voir Matthew Bryden, « Somalia: The wages of failure », p. 146.

7. Herman J. Cohen, *Intervening in Africa: Superpower Peacemaking in a Troubled Continent*, p. 197.

L'ÉMERGENCE DU MNS

Au début des années 1980, un groupe de Somalilandais exilés à Londres crée le Mouvement national somali (MNS). Ce mouvement rassemble des hommes d'affaires, des chefs religieux, des intellectuels et d'anciens officiers du clan des Issaq, le plus grand clan familial du Somaliland. Son principal objectif: renverser le régime de Barre⁸. Le MNS lance des opérations militaires depuis l'Éthiopie, avec le soutien d'Addis-Abeba. À noter que le MNS, qui déclarera l'indépendance du Somaliland en 1991, n'était pas au départ un mouvement sécessionniste. La plupart de ses membres considéraient l'unité de la Somalie comme inviolable et se battaient pour la création d'un État fédéral.

La guerre contre le régime de Siad Barre atteint son apogée en 1988, lorsque le MNS remporte des batailles importantes à Hargeisa (capitale du Somaliland) et à Burao. La réponse du gouvernement central est brutale. Barre ordonne le bombardement aérien des villes du Somaliland. Les effets de cette contre-mesure sont atroces. Dans l'année 1990, au moins 50 000 Somalilandais perdent la vie dans les combats entre le MNS et l'armée nationale, et ces événements renforcent le soutien populaire à la sécession.

Le MNS n'est pas le seul mouvement rebelle en Somalie. Deux autres organisations du Sud se battent pour renverser le régime autoritaire de Barre: le Congrès somali uni et le Front patriotique somali. Ces organisations coordonnent leurs efforts militaires avec ceux du MNS et accélèrent la chute de Barre. En mai 1990, les chefs de guerre de différents clans et mouvements rebelles contrôlent de grandes parties de la Somalie. L'administration de Mogadiscio ne peut plus exercer ses fonctions normales. En janvier 1991, l'État somalien se désintègre lorsque les troupes du Congrès somali uni, sous l'autorité du général Mohamed Farah Aïdid, entrent à Mogadiscio et provoquent la fuite de Siad Barre⁹.

8. Le clan issaq domine le nord-ouest de la Somalie. Environ 70% des Somalilandais sont issaq. Voir Asteris Hulianas, «The Viability of Somaliland: Internal constraints and regional geopolitics», p. 157.

9. Siad Barre se réfugie à la frontière kényane. Un an après son renversement, il n'est toujours accueilli par aucun pays étranger. Voir Département d'État des États-Unis, document de janvier 1992 numéroté E30, dossier n° 200502026, déclassifié le 27 janvier 2006. Finalement, Barre meurt en exil au Nigeria.

LE SENTIMENT PROSÉCESSIONNISTE GRANDIT

Dans les mois qui suivent, les dirigeants du MNS, qui contrôlent alors le Somaliland, sont très mécontents de la façon dont se déroule l'après-Barre. En raison d'un manque de concertation entre les trois mouvements rebelles, la conférence nationale sur la transition, qui avait été prévue avant le renversement du régime, n'aura jamais lieu. Là-dessus, une faction du Congrès somali uni décide unilatéralement de former un gouvernement à Mogadiscio et nomme son chef, Ali Mahdi Mohamed, président par intérim sans consultation préalable avec le MNS. Non seulement cette décision suscite-t-elle la colère des Somalilandais, mais elle déclenche une guerre entre Ali Mahdi et le général Aïdid, les deux figures dominantes du Congrès somali uni. Cette guerre est la principale cause de la famine et des souffrances dont la Somalie a été victime dans les années 1990.

Devant ces développements, le MNS proclame l'indépendance de la République du Somaliland à Burao, le 18 mai 1991, et abroge du même coup l'Acte d'Union de 1960. La proclamation de Burao stipule que le Somaliland conservera les frontières de l'ancienne colonie de la Somalie britannique, et le chef du MNS, Abdurahman Ahmed Ali, dit «Tur», est nommé président de la nouvelle République. Les dirigeants sécessionnistes font notamment valoir que puisque la Somalie britannique était une entité géopolitique distincte et que son indépendance a été internationalement reconnue en juin 1960, la proclamation de Burao n'est pas un acte de sécession, mais la dissolution d'une association entre États souverains. Néanmoins, comme il n'y a plus de gouvernement central à Mogadiscio pour consentir (ou non) à la dissolution, cette proclamation constitue bel et bien une sécession.

LA RÉACTION AMÉRICAINE

La thèse de la quête de stabilité sera ici évaluée pour l'ère post-mai 1991, c'est-à-dire après l'indépendance du Somaliland. Avant cette date, en effet, il n'y avait pas de crise sécessionniste en Somalie et le Bureau des affaires africaines du Département d'État se préoccupait uniquement de la résolution de la guerre civile¹⁰. Dans les jours qui

10. Tout au long des années 1980, les États-Unis soutiennent Siad Barre pour des raisons stratégiques. «Malgré la grave instabilité interne de la Somalie, le Commandement central des États-Unis a continué de considérer la base aéronavale de Berbera comme importante pour la défense du Golfe»,

suivent la déclaration unilatérale d'indépendance du Somaliland, le Département d'État énonce clairement la position du gouvernement américain : il ne reconnaîtra aucune nouvelle entité en Somalie. Dans un télégramme envoyé aux ambassades américaines en Afrique, le secrétaire d'État James Baker écrit :

Le MNS a récemment annoncé la sécession du nord de la Somalie sous le nom de « République du Somaliland », avec des frontières apparemment identiques à celles de l'ancien protectorat britannique du Somaliland. La portée de cette annonce n'est pas tout à fait claire. L'annonce peut ne pas être pleinement acceptée au sein même du MNS. Elle peut aussi être destinée à servir de levier de négociation avec le gouvernement provisoire autoproclamé de Mogadiscio. Les États-Unis ne reconnaissent bien entendu aucune nouvelle entité en Somalie. Comme nous l'avons clairement indiqué ailleurs, nous ne pensons pas que les actes déclaratifs puissent résoudre les problèmes de la Somalie ou de la Corne de l'Afrique. Seules les négociations le peuvent. La déclaration unilatérale d'indépendance du MNS pourrait d'ailleurs compliquer une éventuelle initiative politique des États africains ou de l'OUA [Organisation de l'unité africaine] en introduisant de nouveaux problèmes juridiques. Dans nos actions et nos déclarations concernant la Somalie, nous souhaitons attirer le moins d'attention possible sur la déclaration unilatérale d'indépendance du MNS¹¹.

La position américaine de non-reconnaissance est façonnée par différents facteurs qui, pris ensemble, ont conduit l'administration Bush à conclure que la partition de la Somalie conduirait à l'émergence d'un autre État instable dans la Corne de l'Afrique. Premièrement, la situation à Mogadiscio est chaotique et l'administration Bush veut éviter toute décision hâtive qui pourrait aggraver les tensions en Somalie.

Deuxièmement, en l'absence d'un gouvernement central à Mogadiscio, les États-Unis ne font confiance à aucun clan ni à aucun groupe rebelle prétendant parler au nom du peuple somalien. Comme le souligne le sous-secrétaire Cohen : « Si nous n'avons pas reconnu la

explique Cohen. Il ajoute : « À Tampa, en Floride, à la fin de 1989, le commandant en chef du Commandement central, le général Norman Schwarzkopf, a insisté auprès de moi sur la nécessité de maintenir l'accès à Berbera. » (Herman J. Cohen, *Intervening in Africa*, p. 202) C'est pourquoi les États-Unis ont continué de soutenir le régime de Siad Barre même si celui-ci n'a pas réussi à maintenir la stabilité extérieure du pays et a exercé une répression brutale contre la population du Somaliland.

11. Département d'État des États-Unis, document de mai 1991 numéroté E6, dossier n° 200502026, déclassifié le 20 janvier 2006. Pour sa part, l'OUA réaffirme ses principes fondateurs (souveraineté, intégrité territoriale) et s'oppose catégoriquement à la sécession du Somaliland. Voir Département d'État des États-Unis, document de juin 1991 numéroté E9, dossier n° 200502026, déclassifié le 20 janvier 2006.

nouvelle entité [du Somaliland], c'est parce que nous n'avions aucune confiance dans les déclarations qui étaient faites en Somalie¹².»

Troisièmement, le gouvernement américain ne parvient pas à recueillir de renseignements fiables sur le cours des événements politiques en Somalie – ce qui s'explique principalement par le fait que les États-Unis ont dû fermer leur ambassade de Mogadiscio et évacuer leur personnel diplomatique en janvier 1991 en raison des violences dans la capitale. Les ambassades américaines de Djibouti et du Kenya ne sont pas non plus en mesure de décrire ce qui se passe sur le terrain, comme le montrent des télégrammes déclassifiés : « Nous n'avons reçu aucune information fiable sur ce qui se passe réellement dans le nord¹³. » Par conséquent, les États-Unis ne sont pas en mesure de prendre une décision judicieuse et éclairée sur la question du Somaliland.

Quatrièmement, le Somaliland n'a jamais reçu l'approbation de l'État central pour sa sécession – contrairement à l'Érythrée, qui a fait sécession avec le consentement de l'Éthiopie –, puisque le renversement de Siad Barre a laissé la Somalie sans gouvernement constitutif. Les États-Unis sont parfaitement conscients de ce fait et le soulèvent comme une objection à la sécession, car ils craignent que, dans un tel contexte, la reconnaissance ne crée un précédent¹⁴.

Cinquièmement, l'OUA s'oppose à la sécession du Somaliland et les États-Unis ne souhaitent pas mettre à mal le principe sacré de l'intégrité des États cher à l'OUA¹⁵. L'approche de l'OUA envers le Somaliland est très différente de celle qu'elle maintient envers l'Érythrée, pour la raison mentionnée au quatrième point.

Aux yeux des États-Unis, il n'y a donc aucun avantage à soutenir l'indépendance du Somaliland. Le faire comporterait un coût considérable, soit le risque d'aggraver l'environnement politique de la Corne de l'Afrique.

12. Herman J. Cohen, *Intervening in Africa*, p. 204-205.

13. Département d'État des États-Unis, document de mai 1991 numéroté E4, dossier n° 200502026, déclassifié le 20 janvier 2006.

14. Département d'État des États-Unis, document de novembre 1991 numéroté E28, dossier n° 200502026, déclassifié le 27 janvier 2006.

15. Entrevue téléphonique avec Robert Houdek, le 25 mai 2005.

EN ATTENDANT LA FORMATION D'UN GOUVERNEMENT SOMALIEN

Après le départ de Siad Barre, les États-Unis focalisent leur attention sur le règlement global de la crise somalienne. L'administration Bush ne s'investit cependant pas autant en Somalie qu'elle le fait dans d'autres contextes semblables, en Éthiopie par exemple. À cette époque, le Bureau des affaires africaines est déjà impliqué dans la résolution de plusieurs autres conflits africains (Angola, Éthiopie, Libéria, Mozambique, Soudan) et souffre d'une certaine « lassitude bureaucratique ». « Avec nos forces armées directement installées dans le Golfe, et avec notre ambassade fermée [à Mogadiscio], la Somalie est plus ou moins sortie de notre écran radar », écrira Herman Cohen¹⁶.

Dans les semaines qui suivent l'effondrement de la Somalie, l'administration Bush exprime son appui à la restauration d'un gouvernement central somalien et encourage Djibouti dans son initiative d'accueillir des pourparlers de réconciliation en juin et juillet 1991. Les États-Unis considèrent le rétablissement de la paix et de l'ordre en Somalie comme essentiel à l'octroi d'une aide internationale et demeurent convaincus que la Somalie pourrait se doter d'un gouvernement fonctionnel¹⁷.

Les négociations de paix tenues à Djibouti à l'été 1991 échouent toutefois, boudées par certains chefs de guerre et en particulier par les dirigeants du MNS, lesquels affirment que leur parti n'est pas une faction politique parmi d'autres, mais *le* représentant de la République du Somaliland. Ironiquement, ces pourparlers, qui visaient à réunifier la Somalie, accélèrent son effondrement.

Pendant que les partis politiques somaliens tentent d'obtenir un accord de paix, les Somalilandais suivent une tout autre trajectoire. À l'automne 1991, les dirigeants du MNS se rendent dans des pays occidentaux pour obtenir une reconnaissance internationale et une aide humanitaire¹⁸. À Washington, ils portent le message suivant aux responsables du Département d'État : 1) les Issaq et les autres clans du Somaliland soutiennent la sécession ; 2) l'ordre public règne sur le

16. Herman J. Cohen, *Intervening in Africa*, p. 203.

17. Département d'État des États-Unis, document de juillet 1991 numéroté E22, dossier n° 200502026, déclassifié le 26 janvier 2006.

18. Les sécessionnistes du Somaliland visitent les capitales européennes, le siège de l'ONU, le Canada et les États-Unis.

terrain; 3) le Somaliland est attaché à la démocratie libérale; 4) un référendum sur la constitution du Somaliland aura lieu dans deux ans (N.D.A.: il sera tenu en réalité en 2001); 5) les Somalilandais favorisent une économie de marché¹⁹. Malgré cette offensive de charme, le Département d'État opte pour une approche attentiste et exprime sa préférence pour une solution globale qui mettrait fin à la crise somalienne dans son ensemble.

LE SOMALILAND SOMBRE DANS LE CHAOS, 1992-1996

L'ordre public vanté par les représentants du MNS à Washington ne dure pas. Des conflits entre clans éclatent en mars 1992 lorsque le gouvernement somalilandais tente de prendre le contrôle du port de Berbera contre la volonté des clans et des seigneurs de guerre locaux. Ce conflit découle de l'échec du MNS à établir des programmes de démobilisation des combattants. Des conflits entre sous-clans provoquent par ailleurs l'effondrement de l'économie émergente du Somaliland, après quelques mois d'activités économiques soutenues. L'absence de reconnaissance internationale joue également contre l'économie du Somaliland, car elle l'empêche d'obtenir des prêts des institutions internationales.

Moins d'un an après sa déclaration d'indépendance unilatérale, le Somaliland est instable. À cela s'ajoute que toutes les factions politiques et militaires de la Somalie sont opposées à sa sécession, ce qui signifie que le Somaliland évolue dans un environnement hostile. Ces événements confirment l'évaluation du Département d'État selon laquelle l'ensemble de la région est instable et une solution globale doit être trouvée, en commençant par la mise en place d'un gouvernement central à Mogadiscio.

LES ANCIENS AU CŒUR DU PROCESSUS DE RÉSOLUTION DES CONFLITS AU SOMALILAND

Fin 1992, les anciens des différents sous-clans du Somaliland se réunissent en *shir* (« conseil » ou « assemblée » en somali) pour trouver une solution à la crise lors de ce qui deviendra la première conférence

19. Département d'État des États-Unis, document de novembre 1991 numéroté E28, dossier n° 200502026, déclassifié le 27 janvier 2006.

de réconciliation nationale. Un règlement politique est conclu au printemps 1993 qui attribue notamment une plus grande part des sièges parlementaires aux clans minoritaires. Cette approche unique fait partie de la structure traditionnelle de résolution des conflits au Somaliland. Ce mécanisme traditionnel prouvera son efficacité tout au long des années 1990 et contribuera en grande partie à faire du Somaliland une entité politique stable par rapport au reste de la Somalie.

Au terme de cette conférence de réconciliation, Mohamed Haji Ibrahim Egal, qui avait été premier ministre de la Somalie à la fin des années 1960, est désigné président du Somaliland, et «Tur», qui a été le premier président du Somaliland en 1991, est désigné vice-président. Egal réalise des progrès significatifs vers la stabilité politique. Il démobilise les milices créées pour lutter contre Siad Barre et rétablit un environnement sûr pour l'activité économique. Il ne parvient toutefois pas à étendre son contrôle administratif à l'ensemble du territoire somalilandais et se heurte à la résistance de certains sous-clans issaq sur la question du partage du pouvoir. De plus, des groupes rebelles voués à l'unité de la Somalie et fidèles au général Aïdid, les «fédéralistes», s'opposent au gouvernement d'Egal. Fin 1994, la lutte entre sécessionnistes et fédéralistes fait basculer le Somaliland dans une deuxième guerre civile qui laissera Hargeisa et Burao gravement endommagées et provoquera le déplacement de 180 000 personnes²⁰. L'évaluation américaine de la situation au Somaliland est encore validée, cette fois-ci par cette deuxième guerre qui écarte la question de la reconnaissance de l'ordre du jour de la politique étrangère des États-Unis.

UN RETOUR PROGRESSIF À LA STABILITÉ

La guerre interne au Somaliland se termine par une deuxième conférence de réconciliation nationale, qui se tient à Hargeisa d'octobre 1996 à février 1997. Cette conférence marquera le début du processus d'institutionnalisation et de démocratisation du Somaliland. Les sous-clans issaq, qui se disputaient sporadiquement le contrôle des ressources, décident de mettre un terme à leurs différends et de travailler ensemble à l'édification d'institutions politiques viables²¹. Cet état d'esprit fait boule de neige : il améliore la confiance des clans minoritaires

20. Mark Bradbury, Adan Yusuf Abokor et Haroon Ahmed Yusuf, «Somaliland: Choosing politics over violence», p. 461.

21. Gerard Prunier, «Somaliland goes it alone», p. 228.

envers les Issaq et favorise leur participation au processus d'institutionnalisation du Somaliland.

Les participants à la conférence mettent également sur pied un parlement composé de deux chambres, sur le modèle de Westminster. La Chambre basse sert d'assemblée élue et la Chambre haute, également appelée Conseil des sages, sert de sénat des clans.

Si le président du Somaliland, Egal, ne réussit pas à obtenir la reconnaissance internationale du Somaliland, il parvient néanmoins à établir un gouvernement démocratique et stable et à assurer la reprise des activités économiques. En 1997, par exemple, le port de Berbera devient une plaque tournante de l'import-export et éclipse le port de Djibouti en quantité de marchandises échangées. À la fin des années 1990, le trafic du port est deux fois plus important qu'au déclenchement de la guerre contre Siad Barre en 1988. On observe par ailleurs un essor du secteur privé. Des compagnies d'aviation, d'électricité et de téléphone sont fondées afin de reconstruire les infrastructures du Somaliland. À l'aube du XXI^e siècle, l'économie du Somaliland est en bien meilleure position que l'économie somalienne, bien que celle-ci bénéficie de l'assistance d'organisations internationales.

Sur le plan politique, le président Egal a réussi à opérer la transition vers une démocratie multipartite, laquelle a bonifié le processus démocratique du Somaliland. Son gouvernement a également signé la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et rédigé une constitution garantissant le suffrage universel. En mai 2001, une nouvelle constitution est validée par 97 % des électeurs du Somaliland lors d'un référendum supervisé par des observateurs internationaux. Le résultat du référendum confirme qu'une majorité écrasante de la population soutient l'indépendance du Somaliland, puisque le premier paragraphe de la constitution proclame l'indépendance du Somaliland²².

La mort du président Egal en 2002 représente le premier véritable test démocratique pour le Somaliland. Le test est passé avec succès, et le transfert des pouvoirs au nouveau président Dahir Riyale Kahin est effectué conformément à la constitution. La viabilité et la stabilité du

22. Steve Kibble, « Somaliland: Surviving without recognition », p. 16. La communauté internationale est impressionnée par le processus référendaire, mais elle n'y attache aucune valeur juridique, car il n'y a pas eu de recensement au Somaliland et qu'il est par conséquent impossible de déterminer la proportion exacte de Somalilandais favorables à l'indépendance.

système politique somalilandais sont attestées²³. En septembre 2005, enfin, ont lieu les premières élections parlementaires multipartites. Pour plusieurs, ces élections représentent une étape majeure dans le processus de démocratisation du pays et prouvent que le Somaliland est en passe de devenir une démocratie stable²⁴.

Le Somaliland dispose ainsi d'institutions démocratiques fonctionnelles, dont un système judiciaire et une presse libre, et ne génère plus d'afflux de réfugiés, ce qui contribue grandement à la stabilité de ses frontières. Le Somaliland dispose également d'une constitution légitime, d'une armée et de forces policières. Comme nous l'avons mentionné en introduction, il possède même les principaux attributs d'un État : drapeau, monnaie, passeport, plaques d'immatriculation.

Après de nombreuses menaces à son existence dans la première moitié des années 1990, le Somaliland a réussi à survivre en tant qu'État indépendant *de facto* et à s'engager sur la voie de la prospérité. Il connaît une période de stabilité ininterrompue depuis 1997.

STABILITÉ DES FRONTIÈRES DU SOMALILAND

Le Somaliland ne produit plus de réfugiés, mais la stabilité de ses frontières demeure moins forte que sa stabilité interne. À la fin des années 1990, l'intégrité territoriale du Somaliland est contestée par le Puntland, un État autonome non sécessionniste créé en 1998 dans le nord-est de la Somalie qui revendique les régions somalilandaises de Sanaag et de Sool. Des clans minoritaires du Somaliland vivant près de la frontière du Puntland (les Dulbahante et les Warsangeli) et se sentant divisés dans leur affiliation veulent s'associer au Puntland. Le Somaliland fait valoir que les deux régions faisaient partie de l'ancienne Somalie britannique, alors que le Puntland soutient que les représentants de Sanaag et de Sool ont exprimé leur désir de rejoindre le Puntland et devraient avoir le droit de le faire²⁵. Des tensions surgissent en 1999 lorsque les autorités du Puntland tentent de prendre le contrôle de certaines parties des régions de Sanaag et de Sool, ce qui provoque une crise politique.

23. Le président Kahin est confirmé dans ses fonctions l'année suivante lors d'une élection présidentielle.

24. Stefan Simanowitz, « Democracy comes of age in Somaliland ».

25. Mark Bradbury, Adan Yusuf Abokor et Haroon Ahmed Yusuf, « Somaliland : Choosing politics over violence », p. 457.

Il semble cependant que le différend frontalier entre le Somaliland et le Puntland n'ait pas exercé une influence majeure sur la politique américaine de non-reconnaissance. Aucun des responsables américains interrogés aux fins du présent chapitre n'a mentionné la question du Puntland comme un obstacle à la reconnaissance du Somaliland, et la littérature sur le Somaliland écrite du point de vue américain n'aborde pas non plus ce sujet.

CONSTANCE DE LA POLITIQUE AMÉRICAINE

Dans la seconde moitié des années 1990 et au début des années 2000, les États-Unis ont continué de se concentrer sur la mise en place d'un gouvernement central à Mogadiscio. L'objectif : empêcher la Somalie de devenir un foyer de l'intégrisme islamique²⁶. Pendant toute cette période, les États-Unis sont restés catégoriquement opposés à l'indépendance du Somaliland.

En 1999, le président du Somaliland, Ibrahim Egal, se rend aux États-Unis et soulève la question de la reconnaissance auprès des responsables du Département d'État. La politique américaine reste cependant inchangée et le Département d'État déclare, comme il l'avait fait en 1991, qu'il faut trouver une solution globale à la crise somalienne. Cette fois, cependant, le gouvernement américain accepte de fournir une aide plus importante au Somaliland. Washington y dépêche même une délégation de l'Agence américaine pour le développement international (USAID) en 2000. La délégation, conduite par l'ambasadrice des États-Unis à Djibouti, rencontre le président Egal. Une telle visite dans un État sécessionniste africain est sans précédent. L'ancien sous-secrétaire Cohen m'a confié à ce sujet : « *En attendant la constitution d'un éventuel gouvernement somalien, nous faisons ce que nous aurions pu faire si nous avions reconnu le Somaliland. Nous fournissons une aide. La situation sur le terrain n'est donc pas si différente*²⁷. »

En 2001, les États-Unis soutiennent le processus de paix d'Arta (ville de Djibouti), qui établit le Gouvernement national de transition de Somalie. Il s'agit de la douzième négociation de paix depuis l'effondrement de la Somalie en 1991. Le gouvernement de transition ne réussit cependant pas à asseoir son autorité sur la Somalie, et toute la

26. Asteris Huliaras, « The viability of Somaliland », p. 171.

27. Entrevue avec Herman J. Cohen à Washington, le 16 mai 2005.

région demeure un « trou noir » administratif. Il faut attendre 2012 et l'adoption d'une nouvelle constitution pour qu'un gouvernement fédéral permanent soit constitué.

POURQUOI LES ÉTATS-UNIS REFUSENT-ILS DE RECONNAÎTRE LE SOMALILAND ?

Si le différend frontalier entre le Somaliland et le Puntland ne tracasse pas les décideurs américains, pourquoi les États-Unis refusent-ils toujours de reconnaître cet État sécessionniste, qui remplit pourtant la plupart des critères traditionnels américains de reconnaissance ? Pourquoi Washington persiste-t-il à soutenir l'unité somalienne après trois décennies de négociations infructueuses entre les différents clans familiaux, alors que le Somaliland est stable, pacifique, démocratique et en quête de reconnaissance ? Selon la théorie de la stabilité, les États-Unis auraient dû procéder à la reconnaissance de ce dernier depuis longtemps afin de renforcer la stabilité dans la région.

La clé de cette énigme réside dans une combinaison de facteurs, dont les deux principaux sont : l'aversion pour la question somalienne et la guerre contre le terrorisme. Pour comprendre l'incidence de ces facteurs dans l'évaluation de la stabilité régionale par les États-Unis, nous devons revoir les décennies 1990 et 2000.

L'AVERSION SOMALIENNE

Après l'effondrement de la Somalie en 1991, Mogadiscio devient le théâtre de combats entre clans pour le contrôle des denrées alimentaires et autres ressources. Au début de 1992, la crise humanitaire en Somalie défraie la chronique aux États-Unis et CNN couvre abondamment la question. La Somalie devient rapidement un sujet brûlant de l'actualité politique américaine. Comme le rappelle Herman Cohen, CNN, qui « montrait quotidiennement des images de mères et de bébés somaliens affamés, a eu un impact important. Le Congrès a été inondé de lettres appelant Washington à faire quelque chose pour arrêter cette souffrance²⁸. » À l'approche de l'élection présidentielle de novembre, le président Bush estime qu'il vaut la peine de s'attaquer au problème somalien. Après avoir été abandonnée par les Américains en

28. Herman J. Cohen, « Somalia and the U.S. », p. 3.

janvier 1991, la Somalie devient, dès l'année suivante, un enjeu majeur de la politique étrangère américaine. En août 1992, la Maison-Blanche annonce que le Département de la défense organisera un pont aérien de secours alimentaire vers la Somalie appelé « Operation Provide Relief²⁹ » (opération « Fournir des secours »). L'opération américaine se heurte toutefois à la résistance des seigneurs de guerre à Mogadiscio, qui bloquent la distribution de vivres.

Dans les semaines qui suivent sa défaite électorale contre Bill Clinton, le président Bush reste déterminé à résoudre le problème de la faim en Somalie. En décembre 1992, 28 000 soldats américains sont déployés dans le cadre de la Force d'intervention unifiée des Nations Unies (UNITAF). L'objectif de la mission est de prendre le contrôle des ports de Mogadiscio afin d'assurer la distribution des secours. Les Casques bleus sont attaqués à maintes reprises tout au long de l'année 1993 par des groupes de guérilla dirigés par le général Aïdid. Ces groupes veulent chasser l'ONU du pays afin de maintenir leur pouvoir. Le président Clinton, qui a hérité du dossier, autorise alors les troupes américaines à utiliser la force contre le général Aïdid, avec le consentement de l'ONU. L'opération tourne cependant au chaos dans les rues de Mogadiscio. Deux hélicoptères Black Hawk sont abattus par les rebelles d'Aïdid, et 18 soldats américains sont tués au cours de l'opération.

Ce fiasco marque la fin de l'opération américaine en Somalie et remet en question la raison même de cette intervention. Beaucoup considèrent la « bataille de Mogadiscio » comme injustifiable puisque les intérêts nationaux américains ne sont pas en jeu en Somalie. Cet événement suscite une aversion au sein des instances américaines de politique étrangère qui tiendra les États-Unis à distance de la Somalie et du Somaliland pendant plus de dix ans. La Somalie disparaît de l'écran radar de Washington dans la seconde moitié des années 1990³⁰ et n'attire de nouveau l'attention qu'avec les attentats du 11 septembre 2001. Quand j'ai demandé à un ancien haut responsable américain, qui était en poste dans la Corne de l'Afrique dans les années 1990, pourquoi les États-Unis ne s'impliquaient pas directement dans la résolution du conflit somalien et ne reconnaissaient pas l'indépendance du Somaliland, il m'a répondu :

29. Quelques semaines plus tard, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 794 établissant un environnement sûr pour l'aide humanitaire en Somalie. Peter Woodward, *The Horn of Africa*, p. 76.

30. Voir Walter Kansteiner, *Somalia: U.S. Policy Options*.

Pour tout dire, il y a une sorte de lassitude somalienne. Qu'aurions-nous réellement à gagner à nous impliquer ? Pourquoi ouvrir une ambassade si elle doit être bombardée une semaine plus tard ? Un jour, nous avons eu 28 000 soldats là-bas, et cette fois-là, nous sommes repartis la queue entre les jambes³¹.

Même si le Somaliland, stable depuis maintenant plus de 20 ans, évolue dans une réalité politique différente de la Somalie, le gouvernement américain se garde de toute mesure ambitieuse à son égard, car il estime ne rien avoir à y gagner.

Bien sûr, la thèse de l'aversion somalienne ne fait pas partie de la justification officielle de la non-reconnaissance du Somaliland. Voici plutôt les deux raisons les plus souvent invoquées : 1) Hargeisa n'a jamais obtenu l'approbation de Mogadiscio pour faire sécession ; 2) l'OUA s'oppose à la sécession du Somaliland. Les chapitres précédents ont pourtant montré que les États-Unis ont déjà reconnu des États sécessionnistes à la suite de « divorces non consensuels ». Le Kosovo, par exemple, s'est fait reconnaître même s'il avait unilatéralement fait sécession de la Serbie. Dans le cas de la Croatie, de la Macédoine et de la Slovénie, il faut dire que la Yougoslavie avait cessé d'exister lorsque les Américains ont reconnu ces républiques ; mais on peut en dire autant de la Somalie, qui a cessé d'exister en tant qu'entité politique cohérente dans les décennies 1990 et 2000. Si Washington craint de créer un précédent politique en reconnaissant le Somaliland, il semble que cette crainte ne soit pas fondée. Pour ce qui est de l'OUA, nous avons vu au chapitre 6 que sa divergence de vues n'avait pas empêché la délégation américaine à Londres de soutenir le droit à l'autodétermination de l'Érythrée en 1991. Ainsi donc, le caractère unilatéral de la sécession du Somaliland et l'objection de l'OUA suffisent-ils à expliquer la politique américaine de non-reconnaissance ? La réponse est non.

Si les États-Unis étaient convaincus que la reconnaissance du Somaliland apporterait plus de stabilité dans la région, ils feraient assurément pression en ce sens. Ils auraient par ailleurs des arguments solides pour justifier leur préférence pour la reconnaissance. D'une part, le Somaliland avait été reconnu par Washington comme État souverain avant son union avec la Somalie en 1960 (un privilège que ne connaissait pas l'Érythrée au moment de son intégration à l'Éthiopie en 1952).

31. Entrevue téléphonique avec un ancien haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, 25 mai 2005.

D'autre part, les Somalilandais n'ont jamais pleinement consenti aux termes de l'Acte d'Union signé en 1960. Ces deux arguments, qui font du Somaliland un cas unique, apportent une solide justification à la sécession et dressent une barrière contre une éventuelle propagation des mouvements sécessionnistes en Afrique. Sur le plan moral, les États-Unis pourraient évoquer le fait que les Somalilandais ont été victimes de discrimination politique et économique et de répression militaire tout au long des années 1970 et 1980.

Malgré ces arguments forts en faveur de la reconnaissance, le gouvernement américain est loin d'être convaincu dans les années 1990 que la reconnaissance renforcerait la stabilité de la région. Cette évaluation découle de la défaite militaire à Mogadiscio, qui a été une étape déterminante dans la séquence des événements qui ont façonné la politique américaine envers le Somaliland (phénomène de *path dependence*, ou « dépendance au chemin emprunté »). L'opinion dominante au Conseil de sécurité nationale (NSC) et au Département d'État est qu'on ne pourra rien faire pour rétablir l'ordre tant qu'il n'y aura pas de gouvernement central à Mogadiscio. Certains soutiennent même dans les hautes sphères de la politique étrangère que c'est précisément parce qu'il n'a pas été reconnu que le Somaliland est en bonne voie : l'espoir d'obtenir une reconnaissance l'aura obligé à bien se tenir et à opter pour un système démocratique³². Autrement dit, une reconnaissance internationale n'apporterait pas plus de stabilité au Somaliland. Ainsi, tout au long des décennies 1990 et 2000, Washington se concentre sur une initiative de paix globale dans le but de restaurer l'ordre dans l'ensemble de la Somalie.

LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME

Alors que « l'aversion somalienne » guide la réaction américaine dans les années 1990, la lutte contre le terrorisme amorcée au début des années 2000 est le prisme à travers lequel les administrations américaines de George W. Bush à Joe Biden évaluent la question somalilandaise. Au milieu des années 2000, l'administration Bush appuie la formation d'un gouvernement fédéral de transition à Mogadiscio et envoie des forces spéciales dans le pays pour combattre les organisations terroristes Al-Qaïda et Al-Shabaab. En 2012, plus de 20 ans après la décomposition de la Somalie, un gouvernement fédéral somalien permanent est

32. Entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 4 mai 2005.

constitué et l'administration Obama conclut un partenariat avec Mogadiscio afin de poursuivre la guerre contre le groupe terroriste Al-Shabaab qui continue de déstabiliser le pays. Ce groupe djihadiste contrôle encore aujourd'hui environ la moitié du sud et du centre de la Somalie et a tué plus de 4 500 civils dans le pays depuis 2010³³. Plus de dix ans après sa constitution, le gouvernement somalien demeure toute-fois dysfonctionnel et incapable de rétablir l'ordre dans le pays. Pourtant, Washington maintient son appui à l'intégrité territoriale de la Somalie et refuse toujours la sécession du Somaliland. Pourquoi ?

Premièrement, depuis l'établissement d'un gouvernement permanent somalien en 2012, Mogadiscio pratique la politique de la main tendue envers le Somaliland. Les dirigeants somaliens sont ouverts aux négociations et n'exercent aucune répression militaire susceptible de causer de l'instabilité aux frontières. Comme l'indique la théorie de la quête de stabilité, dans un tel cas de figure les États-Unis se concentreront sur l'intégrité de l'État central et espéreront une résolution du conflit. C'est précisément le cas en Somalie. Ainsi, en observant la période récente du conflit sécessionniste somalilandais par le prisme de la théorie de la stabilité, on constate que Washington fait pour ainsi dire des allers-retours entre les étapes de cette théorie afin de maximiser ce qu'il perçoit comme une amélioration de l'ordre régional. Deuxièmement, les responsables américains craignent que la reconnaissance du Somaliland ne mette à mal leurs relations avec le gouvernement fédéral somalien, qui est un partenaire important dans la lutte contre le terrorisme. Une telle reconnaissance porterait également atteinte aux relations avec l'OUA qui ne reconnaît pas le Somaliland, sans compter qu'elle encouragerait possiblement d'autres mouvements sécessionnistes africains, dont le Biafra au Nigéria et le Sahara occidental au Maroc³⁴. Ainsi, même si le Somaliland est stable et démocratique, la position américaine à l'égard de son indépendance demeure inchangée.

Malgré cela, le président du Somaliland, Muse Bihi Abdi, et son ministre des Affaires étrangères, Essa Kayd Mohamound, se sont rendus à Washington au printemps 2022 pour plaider en faveur de la reconnaissance auprès de l'administration Biden³⁵. Ils ont rencontré des hauts fonctionnaires de l'administration ainsi que des élus démocrates et républicains au Congrès. Le président Abdi a rappelé que le

33. Stephen M. Schwartz, « The way forward for the United States in Somalia ».

34. Robbie Gramer et Mary Yang, « Somaliland courts U.S. for independence recognition ».

35. *Ibid.*

Somaliland est un îlot de stabilité dans une région marquée par le terrorisme et les guerres civiles. Il a souligné le fait que la seule base militaire américaine dans la région se trouve à Djibouti, pays qui accueille également une base militaire chinoise et qui se rapproche dangereusement de Pékin. Dans le contexte de la rivalité grandissante entre la Chine et les États-Unis, les dirigeants somalilandais de passage à Washington ont joué abondamment cette carte pour faire valoir les avantages associés à leur reconnaissance internationale. Le Somaliland proposait notamment à l'administration Biden d'être son allié stratégique dans la Corne de l'Afrique. Le président Abdi a même dressé un parallèle entre le Somaliland et Taïwan, deux États démocratiques *de facto* qui résistent à l'autoritarisme et qui sont alignés sur Washington. Les dirigeants somalilandais ont expliqué aux représentants de l'administration Biden qu'ils étaient favorables à ce que les États-Unis développent des bases militaires sur leur territoire afin de réduire l'influence de la Chine dans la région en échange de la reconnaissance internationale de leur pays. Toutefois, malgré cette entreprise de charme, le département d'État s'est limité à indiquer que l'administration Biden souhaitait renforcer ses relations avec le Somaliland dans le cadre de sa « politique d'une Somalie unique³⁶ ».

DANS LA BOÎTE NOIRE DE L'EXÉCUTIF AMÉRICAIN

La question de la reconnaissance du Somaliland n'a jamais suscité de désaccord important entre les instances américaines de politique étrangère. Au début des années 1990, elle n'était tout simplement pas à l'ordre du jour. La sécession du Somaliland était traitée comme un effet secondaire de l'effondrement de l'État somalien et une source de tracas parmi d'autres. La reconnaissance du Somaliland n'a été sérieusement étudiée qu'au début des années 2000 par le Bureau des affaires africaines du Département d'État³⁷. Le sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines, Walter Kansteiner, est toutefois arrivé à la conclusion que la reconnaissance ne procurerait que très peu d'avantages pour les coûts qu'elle entraînerait. L'ancien sous-secrétaire d'État adjoint Herman J. Cohen était parvenu à une conclusion similaire, comme il me l'a confié : « *L'OUA est un partenaire dans notre lutte contre le terrorisme et sur toutes sortes de questions économiques. Si vous tenez*

36. *Ibid.*

37. Entrevue avec Walter Kansteiner à Washington, le 18 mai 2005.

compte de tout cela, vous conclurez qu'il ne vaut pas la peine de la contrarier au sujet du Somaliland³⁸.» Cette analyse guide toujours la politique américaine 30 ans après l'indépendance *de facto* du Somaliland.

LA THÈSE DE LA POLITIQUE ETHNIQUE

Il n'y a pas eu de variation majeure de la politique américaine envers le Somaliland depuis 1991. Cela complique l'analyse de l'incidence que les Américains d'origine somalienne et somalilandaise pourraient avoir eue sur la position américaine. On sait cependant que la communauté somalienne aux États-Unis, qui compte plus de 100 000 personnes, n'était pas politiquement organisée à Washington. Divisée en clans, elle n'a pas réussi à faire entendre sa voix ni même à adopter une position cohérente sur l'avenir de la Somalie³⁹. Rien n'indique que la politique américaine aurait pu être influencée par ce groupe ethnique.

Les Somalilandais ont, pour leur part, organisé des manifestations à Washington en faveur de l'indépendance du Somaliland, mais ils n'étaient pas non plus très bien organisés, notamment en raison de leur petit nombre. Le plus gros de la diaspora du Somaliland est en effet situé en Angleterre⁴⁰. Comme la position américaine envers le Somaliland est restée inchangée depuis 1991, on doit conclure que la communauté somalilandaise n'a eu sur elle que peu ou pas du tout d'influence. Cette étude de cas tend donc à invalider la thèse selon laquelle la politique étrangère des États-Unis est façonnée par le groupe ethnique qui exerce la plus grande pression sur le gouvernement américain ou qui représente le plus grand nombre d'électeurs américains.

LA THÈSE DES INTÉRÊTS COMMERCIAUX

À la fin des années 1980, des sociétés pétrolières (Exxon Mobil, Total, Amoco, Chevron) détenaient des concessions d'exploration dans le nord de la Somalie. Lorsque la Somalie s'est effondrée en 1991, ces sociétés ont déclaré un « cas de force majeure » qui les exemptait de

38. Il ajoutera : « *Mais d'un point de vue logique, philosophique et moral, la bonne chose à faire serait probablement de reconnaître le Somaliland.* » (Entrevue avec Herman J. Cohen à Washington, le 16 mai 2005)

39. Entrevue avec Herman J. Cohen à Washington, le 16 mai 2005 ; entrevue avec Walter Kansteiner à Washington, le 18 mai 2005.

40. Entrevue avec un haut responsable du Département d'État qui a requis l'anonymat, Washington, 4 mai 2005.

leurs obligations envers l'État somalien en raison de conditions indépendantes de leur volonté⁴¹. Une partie des concessions détenues par ces sociétés pétrolières était située dans l'actuelle République du Somaliland. Cependant, les États-Unis ne reconnaissant pas l'État sécessionniste, ces sociétés se sont retrouvées dans une situation juridique complexe.

Les pétrolières Conoco et Phillips (aujourd'hui fusionnées sous l'appellation ConocoPhillips et formant l'une des plus grandes sociétés énergétiques des États-Unis) avaient découvert en 1991 des gisements de pétrole dans le nord-est de la Somalie, près de la frontière du Somaliland, et une partie de ce pétrole se trouvait sous le sol somalilandais. Ces sites devaient produire jusqu'à 300 000 barils de pétrole par jour⁴². À la sécession du Somaliland, Conoco et Phillips se sont inquiétés de la situation juridique dans le pays et ont consulté des responsables américains pour déterminer s'il était sûr de commencer l'exploration pétrolière⁴³. Le problème était que le droit international ne s'appliquant plus à la république autoproclamée, les autres entreprises qui avaient choisi de faire affaire au Somaliland n'avaient aucun recours juridique.

Cela dit, rien n'indique que ces compagnies pétrolières aient influencé d'une manière ou d'une autre la politique américaine à l'égard de la Somalie et du Somaliland, et aucune information ne permet de conclure à l'existence d'un lien entre les responsables américains et les sociétés pétrolières implantées en Somalie et au Somaliland. La littérature sur la crise somalienne n'aborde pas cette question, et les documents déclassifiés du Département d'État ne permettent pas de conclure que la Maison-Blanche aurait défini sa politique en fonction des intérêts des sociétés américaines ou de sociétés avec lesquelles l'exécutif américain aurait eu des liens. Les entretiens que j'ai menés avec des responsables du NSC et du Département d'État n'ont pas apporté de lumière sur cette question.

Qui plus est, le fait que les États-Unis se sont constamment opposés à l'indépendance du Somaliland tendrait à prouver que si des sociétés privées ont effectivement tenté d'influencer la Maison-Blanche,

41. Alexander's Gas & Oil Connections, « Somalia welcomes oil interest ».

42. Département d'État des États-Unis, document de juin 1991 numéroté E15, dossier n° 200502026, déclassifié le 26 janvier 2006.

43. Département d'État des États-Unis, document de juin 1991 numéroté E28, dossier n° 200502026, déclassifié le 27 janvier 2006.

elles ont fait chou blanc. Le présent chapitre ne prétend toutefois pas que la thèse des intérêts commerciaux ne trouve aucune application dans le cas du Somaliland, bien que les chapitres précédents aient montré que ce modèle n'était pas convaincant. Il avance simplement que les renseignements disponibles sont insuffisants pour tirer une conclusion sur la capacité de cette thèse à expliquer ce cas d'étude.

CONCLUSION

La performance de la thèse de la quête de stabilité n'est pas aussi bonne ici que dans les autres cas étudiés. La thèse fonctionne bien pour la période de 1991 à 1997, quand les Somalilandais étaient aux prises avec des guerres internes. Le Somaliland était alors perçu comme une zone de conflit parmi d'autres en Somalie, et la reconnaissance diplomatique de cet État sécessionniste n'était même pas à l'ordre du jour des États-Unis. La période suivante, marquée par une démarche soutenue de démocratisation et d'institutionnalisation, donne lieu à des résultats tout autres. Alors que les indicateurs de la théorie de la stabilité auraient prédit une reconnaissance américaine du Somaliland, Washington s'en est tenu à sa politique de non-reconnaissance.

Le Somaliland représente une exception en ce que des facteurs *ad hoc* doivent être invoqués pour expliquer la politique américaine. L'échec de l'opération militaire menée à Mogadiscio en 1993 a tenu le gouvernement américain éloigné de la Somalie et du Somaliland. Puis, au milieu des années 2000, la présence des États-Unis en Somalie dans le cadre de sa guerre contre le terrorisme est venue teinter le calcul de Washington. L'objectif des administrations de George W. Bush et de Barack Obama était le rétablissement d'un gouvernement central à Mogadiscio afin de parvenir, avec lui, à éradiquer les groupes terroristes présents sur le territoire somalien. Pour ce faire, Washington devait renouveler son appui à l'unité de la Somalie et éviter toute ambiguïté à l'égard du Somaliland. Ainsi, malgré les progrès considérables réalisés au fil des ans par les Somalilandais pour se doter d'une démocratie libérale stable, les responsables américains, de George H. W. Bush à Joe Biden, ont refusé de reconnaître une évidence, celle de l'indépendance *de facto* du Somaliland. Pour cette raison, ce cas ne correspond pas parfaitement à la thèse de la quête de stabilité.

CHAPITRE 8

La non-reconnaissance de la Catalogne

INTRODUCTION

La Catalogne fait partie de l'Espagne, une démocratie libérale avancée qui est membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et de l'Union européenne (UE). Elle est pour cette raison un cas particulier par rapport aux conflits sécessionnistes précédemment étudiés, qui se sont déroulés dans des États autoritaires ou, au mieux, dans des États en transition démocratique. La déclaration unilatérale de sécession émise par le parlement catalan en 2017 fut en conséquence une première pour Washington dans la mesure où la Maison-Blanche a dû se positionner à l'égard d'une déclaration qui menaçait ouvertement l'intégrité territoriale d'un État membre de l'Alliance atlantique. La tentative de sécession de la Catalogne fut aussi un phénomène nouveau pour l'Union européenne ; jamais une communauté politique n'avait déclaré sa sécession d'un État membre de l'UE. Bien sûr, d'autres membres de l'OTAN et de l'UE ont connu des crises sécessionnistes : le Canada et le Royaume-Uni ont fait face respectivement à des référendums sur la sécession du Québec en 1995 et de l'Écosse en 2014. Dans ces deux cas, cependant, aucune déclaration d'indépendance n'a été formulée. La Catalogne se retrouve donc dans une catégorie à part.

C'est sans surprise que Washington s'est opposé à la sécession de la Catalogne et a réaffirmé à de nombreuses reprises son appui indéfectible à l'unité espagnole. Cette réponse est parfaitement en phase avec l'argument de la quête de stabilité. Puisque l'Espagne a coupé court à la crise sécessionniste par des moyens constitutionnels et coercitifs, et puisque le pays ne s'est pas enfoncé dans une guerre interne, à l'image de la Yougoslavie ou de l'Éthiopie, Washington a maintenu son appui à l'unité espagnole.

Ce chapitre est relativement court par rapport aux précédents, d'une part parce que la crise sécessionniste a été rapidement jugulée, et d'autre part parce qu'il confirme une évidence par rapport aux intérêts américains : c'est en appuyant le gouvernement central à Madrid que la Maison-Blanche a pu contribuer à la stabilité de l'Espagne et à celle de l'UE dans son ensemble. Le chapitre se termine sur une évaluation des thèses concurrentes, celle des lobbys ethniques et celle des intérêts commerciaux.

TENSIONS POLITIQUES ENTRE MADRID ET BARCELONE

Pour les nationalistes catalans, les relations politiques avec le gouvernement central espagnol sont marquées depuis plusieurs siècles par la domination de l'Espagne. À leurs yeux, la Catalogne est une nation opprimée dans le royaume espagnol. D'ailleurs, le traitement réservé par les autorités espagnoles à la Catalogne a historiquement oscillé entre l'accommodation et la répression¹. Fait intéressant, au lendemain de la Première Guerre mondiale, les nationalistes catalans se sont inspirés du principe d'autodétermination promu par le président américain Woodrow Wilson dans ses 14 points. Ils ont mené une campagne pour une autonomie politique qui fut accueillie par la résistance du gouvernement central et plus tard par la répression d'un régime dictatorial à Madrid, à partir de 1923².

Les revendications catalanes reposent pour l'essentiel sur une culture, une histoire, une langue et sur des structures de gouvernance uniques au sein de l'Espagne³. Il faut ajouter à cela des revendications économiques. Depuis le XIX^e siècle, la Catalogne a connu l'industrialisation, ce qui a eu pour effet d'alimenter le contraste avec le reste du pays moins développé économiquement, à l'exception du Pays basque qui lui aussi a connu une industrialisation soutenue.

Aujourd'hui, la Catalogne représente 16 % de la population de l'Espagne, mais elle génère 20 % de son PIB et est responsable de 25 % de ses exportations. C'est en quelque sorte le moteur économique du pays. Dans ce contexte, les indépendantistes catalans soutiennent que le gouvernement espagnol dépense moins en Catalogne qu'il n'y

1. Carles Boix et J.C. Major, « La marche de la Catalogne vers l'autodétermination ».

2. *Ibid.*, p. 40-41.

3. Javier Alcade et Pablo Aguiar, « Catalan sovereignty in practice », p. 12.

engrange de revenus⁴. En conséquence, une importante proportion de la population catalane considère que l'indépendance permettrait d'accroître le niveau de vie des Catalans. Un sondage réalisé en 2013 indiquait que près de 30% des répondants considéraient l'économie comme la principale raison pour réaliser l'indépendance⁵.

LE STATUT D'AUTONOMIE DE LA CATALOGNE

Après la mort du dictateur Francisco Franco, une nouvelle constitution espagnole est adoptée en 1978 avec l'appui massif des Catalans. Cette constitution consacre la création de 17 communautés autonomes et reconnaît la Catalogne comme « nation historique » au sein de l'Espagne⁶. Le système des communautés autonomes a pour objectif principal de répondre aux revendications autonomistes de la Catalogne, du Pays basque et de la Galicie. La constitution vise à concilier l'unité espagnole avec l'autonomie politique des nationalités du Royaume d'Espagne⁷. Toutefois, aucune communauté autonome ne peut aspirer à l'indépendance sans modification constitutionnelle en ce sens. L'article 2 de la constitution fait clairement ressortir les tensions entre la volonté de défendre l'unité du peuple espagnol et celui de protéger les nationalités de Catalogne, de Galicie et du Pays basque. L'article stipule ceci : « La Constitution a pour fondement l'unité indissoluble de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols. » Cet article rend donc automatiquement illégaux les référendums sur la sécession⁸.

Les autorités catalanes espèrent néanmoins que la nouvelle constitution démocratique évoluera vers une décentralisation fédérale qui permettra à la Catalogne d'avoir juridiction sur un plus grand nombre de champs de compétence⁹. Les décennies suivantes montrent toutefois que le principe fédératif cher aux Catalans ne fut jamais mis de l'avant par les gouvernements centraux espagnols. Les revendications politiques catalanes sont en fait perçues comme une menace à l'unité de la

4. *Ibid.*

5. Ryan D. Griffiths, Pablo Guillen Alvarez et Ferran Martinez I Coma, « Between the sword and the wall : Spain's limited options for catalan secessionism », p. 51.

6. Glen M. E. Duerr, *Secessionism and the European Union: The Future of Flanders, Scotland, and Catalonia*.

7. Montserrat Guibernau, « Secessionism in Catalonia : After democracy », p. 376.

8. *Ibid.*, p. 379.

9. Carles Boix et J.C. Major, « La marche de la Catalogne vers l'autodétermination », p. 42.

nation. En outre, l'idée d'un modèle de décentralisation asymétrique favorisant la Catalogne est aussi critiquée et bloquée par les tenants d'une égalité politique entre communautés autonomes. Enfin, plusieurs mesures sont adoptées par Madrid au fil des ans dans le but de réduire l'importance de la notion de nationalités dans le projet politique espagnol.

VERS UNE CONSULTATION CITOYENNE SUR L'INDÉPENDANCE

Face à ces difficultés, les autorités catalanes forcent le jeu en 2014 en organisant un référendum non officiel sur l'indépendance. Cette décision résulte d'une combinaison de facteurs dont les principaux furent sans doute le manque d'ouverture de Madrid face aux demandes répétées de la Catalogne pour plus d'autonomie et l'échec de la révision de son statut d'autonomie dans la seconde portion des années 2000. Sous le gouvernement centralisateur et conservateur de Jose Maria Aznar (2000-2004), les demandes catalanes pour une autonomie politique accrue sont accueillies avec défiance. L'hostilité d'Aznar facilite, en 2004, l'élection au poste de premier ministre du socialiste Rodriguez Zapatero, lequel démontre une sensibilité aux revendications catalanes.

C'est dans ce contexte que le Parlement catalan adopte en 2005 une révision de son statut d'autonomie, une première depuis la fin des années 1970. Cette révision, qui est appuyée par une majorité écrasante de 90 % des députés catalans, donne notamment à la Catalogne une plus grande liberté en matière de fiscalité et de procédures judiciaires. Comme l'indiquent Alcalde et Aguiar :

En présentant une proposition quasi fédérale, l'objectif du parlement catalan était de mieux définir les termes de la relation entre la Catalogne et l'Espagne. Un deuxième objectif était de protéger les pouvoirs politiques de la région contre les réformes du gouvernement central perçues comme allant à l'encontre du pouvoir des communautés autonomes¹⁰.

Toutefois, le premier ministre Zapatero et les socialistes ne veulent pas, ou du moins ne peuvent pas, répondre de manière satisfaisante à ces revendications politiques. Jugeant la proposition de réforme catalane non conforme aux dispositions de la constitution espagnole, le gouvernement Zapatero fait amender la proposition par le parlement espagnol.

10. Javier Alcade et Pablo Aguiar, « Catalan sovereignty in practice », p. 18.

Le texte final soumis au peuple catalan par Madrid fait référence à de nombreuses reprises à l'unité « indissoluble » de la nationale espagnole. Le gouvernement catalan fait de ce texte l'objet d'un référendum : 73,2 % des votants sont favorables à son adoption, bien que le taux de participation soit en deçà de 50 %¹¹. Malgré les modifications faites au document par Madrid et la ratification de ce document par les Catalans lors du référendum, le statut d'autonomie révisé est contesté devant le Tribunal constitutionnel espagnol au motif qu'une partie de son contenu n'est pas conforme à la Constitution du pays¹². Des contestataires, dont le Parti populaire espagnol mais aussi plusieurs gouvernements de communautés autonomes, intentent des procédures légales contre l'adoption du statut particulier pour la Catalogne. Finalement, en 2010, le Tribunal constitutionnel rejette le statut d'autonomie qui avait été adopté quatre ans plus tôt. Pas moins de 14 articles du statut sont invalidés et 30 autres sont amendés¹³. Le tribunal déclare que la référence à la Catalogne en tant que nation dans le préambule du document n'a aucun poids juridique, puisque l'Espagne est la seule nation reconnue par la constitution. La décision du tribunal provoque alors un sentiment d'indignation en Catalogne. Pour les nationalistes, l'échec de la révision de la charte d'autonomie de la Catalogne est l'exemple ultime démontrant l'intransigeance de la nation espagnole envers la nation catalane¹⁴. Cet état de fait conduit un nombre grandissant de Catalans à chercher des solutions de rechange au *statu quo* et à envisager sérieusement la possibilité de faire sécession de l'Espagne¹⁵.

Les indépendantistes catalans organisent alors des scrutins symboliques sur l'indépendance dans des centaines de municipalités catalanes entre 2009 et 2011¹⁶. Les taux de participations sont faibles (moins de 30 % pour l'ensemble des consultations), mais le vote pour l'indépendance atteint 90 % des suffrages exprimés¹⁷. Pour Madrid, cette démarche procède du chantage et va à l'encontre des intérêts du peuple espagnol.

Des enquêtes d'opinion réalisées pour un média espagnol en 2012 et 2013 indiquent pour leur part que 80 % des Catalans interrogés sont

-
11. Crameri, Kathryn, « Political power and civil counterpower: The complex dynamics of the Catalan independence movement », p. 106.
 12. Montserrat Guibernau, « Secessionism in Catalonia: After democracy », p. 381.
 13. *Ibid.*, p. 384.
 14. Carles Boix et J.C. Major, « La marche de la Catalogne vers l'autodétermination », p. 39.
 15. *Ibid.* p. 37.
 16. Glen M. E. Duerr, *Secessionism and the European Union: The Future of Flanders, Scotland, and Catalonia*.
 17. Katy Collin, « The referendum in Catalonia, explained ».

favorables à un référendum sur l'autodétermination, et de ce nombre, plus de 52 % sont favorables à l'indépendance¹⁸. Puis, en 2013, le parlement catalan adopte la Déclaration de souveraineté et du droit de décision du peuple de Catalogne. Cette déclaration proclame le droit à l'autodétermination et a pour objectif d'asseoir la légitimité du projet politique indépendantiste catalan. L'année suivante, toutefois, le Tribunal constitutionnel espagnol juge à l'unanimité cette déclaration nulle et non avenue et précise que seul le peuple espagnol dans son ensemble est souverain¹⁹.

Le Parlement catalan réagit à l'arrêt du tribunal en approuvant une loi de consultation publique en septembre 2014, qui fournit le cadre légal pour l'organisation d'une consultation juridiquement non contraignante sur l'indépendance de la Catalogne. En octobre 2014, le président catalan Arthur Mas va de l'avant avec cette consultation comme solution de remplacement à un référendum en bonne et due forme, afin de contourner l'interdiction par l'État espagnol de tenir un référendum sur la sécession. La consultation a lieu en novembre. Deux questions apparaissent sur le bulletin de vote : « *Voulez-vous que la Catalogne soit un État ? Si oui, voulez-vous que cet État soit indépendant ?* ». Le jour du vote, le gouvernement catalan indique que 2,3 millions de votes ont été exprimés et que 80,8 % des votants se sont prononcés pour l'indépendance. Ce résultat a pour effet d'accroître considérablement la polarisation et les tensions politiques entre Barcelone et Madrid.

Puisqu'un référendum sur la sécession ne peut être organisé, le président catalan considère l'élection de 2015 comme une élection plébiscitaire similaire à un référendum. En vue de cette élection, les partis indépendantistes catalans forment une coalition qui recueille 48 % des voix le jour du vote. Toutefois, compte tenu du système de représentation en vigueur, les indépendantistes obtiennent la majorité des sièges au parlement, soit 72 sur 135 sièges²⁰. À la suite de l'élection, les indépendantistes adoptent une résolution stipulant que la Catalogne amorçe son processus de séparation de l'Espagne. Ils nomment également Carles Puigdemont à la présidence de la Catalogne.

18. Carles Boix et J.C. Major, « La marche de la Catalogne vers l'autodétermination », p. 38.

19. Javier Alcade et Pablo Aguiar, « Catalan sovereignty in practice », p. 19.

20. *Ibid.*, p. 22.

LE RÉFÉRENDUM SUR LA SÉCESSION

Avant même le référendum sur l'indépendance tenu en 2017, le projet est jugé illégal et inconstitutionnel par les autorités espagnoles. Pour les indépendantistes catalans, cette fin de non-recevoir illustre la nature antidémocratique de l'État espagnol. En contrepartie, Madrid déclare à de nombreuses reprises être disposée à négocier de bonne foi avec Barcelone tant et aussi longtemps que la question de la sécession n'est pas évoquée²¹. Le principal moyen de dissuasion employé par Madrid contre le projet de sécession est d'affirmer que la Catalogne ne serait jamais reconnue internationalement comme pays souverain et que, de toute manière, l'Espagne mettrait son veto à l'adhésion de la Catalogne à l'Union européenne²². Le ministre des affaires étrangères espagnol José Manuel García-Margallo va même jusqu'à déclarer qu'une Catalogne indépendante « errerait dans l'espace et serait exclue de l'UE pendant des siècles²³ ».

Malgré ces avertissements de Madrid, le référendum sur l'indépendance est organisé le 1^{er} octobre 2017 par la coalition indépendantiste au pouvoir *Junts pel Si* (« ensemble pour le oui »). Ce référendum est déclaré illégal par le Tribunal constitutionnel. Le jour du scrutin, c'est sur la base de ce jugement que le gouvernement espagnol du premier ministre Mariano Rajoy a recours à d'importantes mesures coercitives pour empêcher le vote. Madrid dépêche des milliers de policiers nationaux en Catalogne pour saisir des millions de bulletins de vote et pour fermer les bureaux de scrutin²⁴. Il y a également de la brutalité policière contre de nombreux Catalans qui tentent de voter, des arrestations de fonctionnaires catalans, des menaces envers des élus locaux, des saisies de matériel électoral et des cyberattaques menées contre des sites électoraux catalans²⁵.

Carles Puigdemont annonce alors qu'en cas de vote majoritaire en faveur de l'indépendance, le Parlement catalan procéderait immédiatement à une déclaration d'indépendance effective dans les 48 heures suivant le vote. Le 1^{er} octobre, 2,3 millions d'électeurs réussissent à

21. *Ibid.*, p. 15.

22. Ryan D. Griffiths, Pablo Guillen Alvarez et Ferran Martinez I Coma, « Between the sword and the wall: Spain's limited options for catalan secessionism ».

23. Michael Strubell, « The Catalan independence process and cold repression (2003-2016) », p. 16.

24. Angela Dewan, « Catalonia independence referendum: What just happened? ».

25. Raphael Minder et Ellen Barry, « Catalonia's independence vote descends into chaos and clashes »; Katy Collin, « The referendum in Catalonia, explained ».

exprimer leur voix, ce qui représente 43 % des électeurs éligibles. De ce nombre, 90 % votent pour l'indépendance. À la suite du vote, le Tribunal constitutionnel espagnol ordonne l'emprisonnement des dirigeants sécessionnistes Jordi Sanchez et Jordi Cuixart pour sédition. Puis, le 27 octobre, la majorité des députés catalans, 70 sur 135, reconnaissent le résultat du référendum et déclarent l'indépendance de la République de Catalogne.

En réaction à cette déclaration, le gouvernement espagnol décrète des pouvoirs d'urgence en vertu de l'article 155 de la constitution, dissout le parlement catalan et appelle à de nouvelles élections. À la fin octobre, le président Puigdemont ainsi que quatre ministres catalans sont accusés de trahison par Madrid et choisissent de fuir à Bruxelles pour faire appel aux dirigeants européens et éviter d'être arrêtés. Le Tribunal suprême espagnol condamne également 13 dirigeants indépendantistes catalans qui furent arrêtés. Pour sa part, la déclaration d'indépendance est annulée le 8 novembre par le Tribunal constitutionnel²⁶.

Le mouvement sécessionniste catalan n'est pas unique en Europe ; d'autres nations sans État ont leurs propres aspirations sécessionnistes, notamment l'Écosse, la Flandre et le Pays basque. À ce jour, toutefois, seule la Catalogne est allée aussi loin que de déclarer unilatéralement son indépendance. Cette situation est sans précédent dans l'histoire de l'Union européenne.

LA RÉPONSE DES ÉTATS-UNIS

Au fil des ans, les administrations républicaines et démocrates s'en tiennent à la formule officielle suivante : la question catalane relève de la politique interne de l'Espagne et les États-Unis ne s'ingèrent pas dans les affaires espagnoles²⁷. Toutefois, les tensions politiques aiguës entre Madrid et Barcelone et la perspective d'un référendum catalan sur l'indépendance poussent les administrations américaines à préciser leur pensée. Lors d'une visite de Philippe VI, le roi d'Espagne, à Washington en 2015, soit deux ans avant le référendum catalan, le président Obama rappelle que la relation entre l'Espagne et les États-Unis est importante non seulement pour les deux pays, mais aussi pour

26. Le Monde, « Espagne : la Cour constitutionnelle annule la déclaration d'indépendance de la Catalogne » ; Derek E. Mix, « Spain and its relations with the United States: In brief ».

27. Daniel Runde, « The case against Catalan independence ».

l'OTAN. À cette occasion, Obama ajoute qu'en « matière de politique étrangère, nous sommes profondément attachés au maintien d'une relation avec une Espagne forte et unifiée²⁸ ».

Puis, quelques jours avant le référendum en 2017, le premier ministre espagnol Mariano Rajoy est de passage à la Maison-Blanche où il s'entretient avec le président Donald Trump. À l'issue de leur rencontre, le président américain déclare sans détour qu'il s'oppose à l'idée d'un référendum sur l'indépendance de la Catalogne : « je suis pour une Espagne unie. Je pense vraiment que les habitants de la Catalogne devraient rester en Espagne. Je pense qu'ils seraient fous de ne pas rester²⁹. » À la suite de la déclaration unilatérale d'indépendance de la Catalogne le 27 octobre 2017, la porte-parole du département d'État, Heather Nauert, déclare que « [l]a Catalogne fait partie intégrante de l'Espagne, et les États-Unis soutiennent les mesures constitutionnelles du gouvernement espagnol visant à maintenir l'Espagne forte et unie ». Elle ajoute : « Les États-Unis jouissent d'une grande amitié et d'un partenariat durable avec notre alliée de l'OTAN, l'Espagne³⁰. »

À l'exception de ces déclarations sans équivoque, les hauts responsables du Département d'État furent très peu loquaces sur la question de la Catalogne. Comme me l'a confié un haut fonctionnaire américain bien au fait de la question : « *Il s'agit toujours d'une question très sensible en Espagne. C'est pourquoi les États-Unis adoptent une position publique très claire, mais concise et que les responsables du Département d'État évitent généralement de faire des déclarations publiques sur cet enjeu*³¹. »

Malgré cette retenue, la position américaine correspond parfaitement à la thèse de la stabilité. Les États-Unis ont soutenu l'unité espagnole alors que Madrid contenait la crise sécessionniste à l'intérieur des frontières du pays, et ce, même si le gouvernement espagnol a eu recours à la violence policière pour intimider les indépendantistes et perturber le processus référendaire jugé illégal. Les déclarations du président Trump et de la porte-parole du Département d'État Heather Nauert indiquent

28. The White House, « Remarks by President Obama and his Majesty King Felipe of Spain after bilateral meeting ». Cette position m'est également rappelée par John Heffern, ancien secrétaire d'État adjoint pour les affaires européennes et eurasiennes lors du référendum catalan. Correspondance avec l'auteur, 13 septembre 2022.

29. Reuters, « Trump, Spanish PM Rajoy say they oppose Catalonia independence bid ». Voir aussi Anne Gearan, « Trump says U.S. opposes independence bid in Spain's Catalonia region ».

30. Heather Nauert, porte-parole du Département d'État, « On U.S. Support For Spanish Unity », *Département d'État*, 27 octobre, 2017.

31. Correspondance avec un fonctionnaire du Département d'État qui a requis l'anonymat. 16 octobre 2022.

clairement que Washington a cherché à endiguer les revendications sécessionnistes afin de préserver la stabilité de l'Espagne et de l'Europe. Non seulement Washington a pris parti pour l'unité de l'Espagne, mais le Département d'État a précisé qu'il soutenait les mesures constitutionnelles prises par le gouvernement Rajoy à la suite de la déclaration d'indépendance de la Catalogne afin d'assurer l'unité du pays³².

Mais pourquoi l'unité de l'Espagne est-elle si importante pour Washington ? L'Espagne joue un rôle dans la stratégie de défense des États-Unis en Europe. Elle accueille plusieurs destroyers américains sur sa base navale de Rota ainsi que des Marines sur la base aérienne de Moron dans le sud du pays³³. Les Marines sur place sont responsables d'une force d'intervention rapide en cas de menace aux intérêts américains en Europe et en Afrique du Nord³⁴. La base aérienne de Moron a joué un rôle stratégique important lors des interventions américaines dans le golfe persique, au Kosovo, en Afghanistan ainsi qu'en Libye. D'ailleurs, depuis 2015, l'armée américaine a une présence permanente sur cette base et peut y déployer jusqu'à 3 000 militaires³⁵. L'Espagne est également perçue tant à la Maison-Blanche qu'au Congrès comme une alliée européenne fiable et importante, notamment sur les questions de contre-terrorisme. Madrid fut d'ailleurs un allié loyal lors des interventions militaires américaines en Afghanistan et en Irak.

L'Espagne est également une partenaire importante des États-Unis dans la lutte contre la criminalité provenant de l'Amérique latine puisqu'elle est l'un des principaux points d'entrée des malfaiteurs latino-américains en Europe. Madrid collabore étroitement avec le FBI, la CIA et le Département de la sécurité intérieure en échangeant des informations et de bonnes pratiques pour combattre le trafic de drogue, le blanchiment d'argent et la contrefaçon en provenance d'Amérique latine³⁶.

Contrairement aux ex-républiques yougoslaves ou à l'Érythrée, le cas catalan s'arrête à la première étape de la thèse de la stabilité telle qu'elle a été présentée au chapitre 2. À aucun moment la Maison-Blanche n'a douté de la capacité du gouvernement espagnol du premier ministre Rajoy à contenir la crise sécessionniste à l'intérieur des frontières du pays,

32. Brennan Weiss, « "Catalonia is an integral part of Spain": The US sides with Spain's government in Catalonia independence dispute ».

33. Mallory Shelbourne, « Biden administration basing two more destroyers in Rota, Spain ».

34. Derek E. Mix, « Spain and its relations with the United States: In brief ».

35. Cheryl Pellerin, « U.S., Spain agree to make U.S. crisis force deployment permanent ».

36. Entrevue avec un responsable du Département d'État, 2 novembre 2022.

et ce, malgré la répression policière. L'administration Trump n'a pas jugé que le gouvernement Rajoy était devenu un obstacle au rétablissement de la stabilité dans la région sécessionniste, ce qui théoriquement aurait pu conduire le Département d'État et le Conseil de sécurité nationale des États-Unis à explorer d'autres voies pour rétablir la stabilité régionale. Comme l'a fait remarquer un responsable du Département d'État lors de l'entretien qu'il m'a accordé, « [1] *Espagne est un pays stable, constructif, prévisible, compétent et son unité est très importante pour nous. La sécession quant à elle est mauvaise pour la cohésion de l'OTAN, les relations économiques et la stabilité en général*³⁷. »

L'appui indéfectible de Washington à l'unité espagnole fut sans doute facilité par le fait que l'Union européenne a adopté grosso modo la même position. Pour Bruxelles, le fonctionnement de l'Union européenne repose sur la cohésion entre ses membres et sur la stabilité au sein de ses États membres. La déclaration unilatérale de sécession de la Catalogne est donc diamétralement opposée à ses intérêts³⁸. La question catalane doit donc rester un enjeu de politique intérieure espagnole. Pour cette raison, l'Europe n'a proposé aucune médiation officielle dans cette affaire même si elle s'est activée en coulisse pour contenir les risques de déstabilisation³⁹. Le président du Conseil européen, Donald Tusk, précise à la suite de la déclaration unilatérale d'indépendance de la Catalogne que rien ne change pour l'Europe et que l'Espagne demeure le seul interlocuteur de l'UE. Le président français Emmanuel Macron, la première ministre britannique Theresa May et la chancelière allemande Angela Merkel communiquent la même position : pas de reconnaissance de la déclaration illégale d'indépendance, respect de la constitution et de l'unité espagnoles et protection de l'État de droit⁴⁰.

Comme le rappelle à juste titre Heather Conley du Center for Strategic & International Studies, de Washington, plus de 900 Européens sont blessés par la police nationale espagnole à Barcelone le 1^{er} octobre 2017 et les dirigeants européens choisissent de garder le silence. Il en est de même le lendemain lorsque le président catalan appelle Bruxelles à agir en tant que médiateur dans le conflit⁴¹. L'Union européenne brille alors par son silence. Seul le premier ministre belge Charles Michel

37. Entrevue avec un responsable du Département d'État, 2 novembre 2022.

38. Cécile Ducourtieux, « Catalogne : pourquoi l'Union européenne refuse d'intervenir ».

39. *Ibid.*

40. Le Monde, « Après avoir amorcé l'indépendance, la Catalogne isolée sur la scène internationale ».

41. Heather A. Conley, « The silence of the damned: Catalonia's separation from Spain ».

déroge publiquement de cette ligne politique en adoptant une position moins tranchée pour laquelle il est réprimandé par le gouvernement espagnol. Pour Charles Michel, une solution pacifique est nécessaire, puisque seul le dialogue peut permettre la résolution de la crise politique espagnole⁴². Même la première ministre écossaise et pro-indépendantiste Nicola Sturgeon n'offre aucun appui clair à l'indépendance de la Catalogne⁴³. Le gouvernement écossais avait pourtant tenu un référendum sur la sécession de l'Écosse du Royaume-Uni en septembre 2014, proposition rejetée à 55,3 %. Le gouvernement écossais se limite à déclarer qu'il comprend et respecte la position du gouvernement catalan tout en critiquant Madrid pour sa gestion brutale de la crise sécessionniste⁴⁴.

LES LOBBYS ETHNIQUES ONT-ILS JOUÉ UN RÔLE ?

Si la thèse du lobbyisme ethnique était fondée, l'influence des lobbys hispano-américains devrait nous permettre d'expliquer pourquoi la Maison-Blanche a ouvertement appuyé l'unité espagnole en s'opposant à la sécession de la Catalogne. La mobilisation de ces lobbys, l'argent qu'ils ont investi dans la promotion de l'unité de l'Espagne et leur poids démographique aux États-Unis dans certains États clés devraient être la principale source explicative de la position américaine. Mais qu'en est-il exactement ?

Il n'est pas facile d'isoler les organisations hispano-américaines dans un pays où les Latino-Américains sont si nombreux. Le recensement de 2020 indique que plus de 62 millions d'Américains sont hispaniques⁴⁵. Selon le Pew Research Center, 810 000 d'entre eux sont d'origine espagnole. La communauté espagnole des États-Unis représente donc environ 1 % de la grande famille hispanique et elle n'est que la neuvième communauté hispanophone en importance aux États-Unis⁴⁶. Cela explique peut-être en partie pourquoi il n'y a pas de lobby hispano-américain digne de

42. Saim Saeed, « How the world reacted to Catalan independence declaration ».

43. Reuters Staff, « Scottish lawmakers call for international recognition for Catalan independence ».

44. Il faut néanmoins préciser que 23 des 63 députés du Parti national écossais ont signé une motion pour que l'indépendance de la Catalogne soit reconnue par leur parlement. Toutefois, celle-ci ne fut pas débattue en chambre par manque d'appui au sein des députés du parti (Reuters, « Scottish devolved government says respects catalonian independence... »).

45. Nicholas Jones, Rachel Marks, Roberto Ramirez, Merarys Rios-Vargas, « 2020 census illuminates racial and ethnic composition of the country ».

46. Luis Noe-Bustamante, Antonio Flores et Sono Shah, « Facts on Hispanics with origins from Spain in the United States, 2017 ».

ce nom à Washington. Comme l'a indiqué en entrevue un responsable du Département d'État bien au fait du dossier :

Il n'y a tout simplement pas de lobby hispano-américain comme il y a des lobbys arméno-américains, gréco-américains ou juifs américains. Bien sûr il existe des groupes d'affinité, les « amis de l'Espagne » si vous voulez, mais il ne s'agit pas de groupes politiquement structurés cherchant à faire pression sur le Département d'État⁴⁷.

En fait, la communauté espagnole la plus visible aux États-Unis, comme me le fait remarquer le responsable, est celle des descendants de bergers basques qui habitent l'Idaho et qui n'ont rien à voir avec la Catalogne : environ 15 000 Américains d'origine basque, soit la plus forte concentration de la diaspora basque hors d'Europe⁴⁸.

Du côté des Catalan-Américains, le Catalonia America Council, une association basée à Washington et faisant la promotion des intérêts de la Catalogne, a travaillé en coulisse pour sensibiliser les élus du Congrès à la cause indépendantiste⁴⁹. Andrew Davis, le directeur général de l'organisation de 2008 à 2017, déclarait notamment que le gouvernement catalan était en contact fréquent avec les commissions des affaires étrangères de la Chambre des représentants et du Sénat et que la cause indépendantiste avait des appuis au Congrès⁵⁰. Il est vrai qu'une délégation du gouvernement catalan a rencontré les membres de la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants à Washington en 2014⁵¹. À l'issue de cette rencontre, certains représentants américains déclaraient que la Catalogne avait droit à l'autodétermination. La présidente du sous-comité sur les affaires européennes de la Chambre des représentants, la républicaine Dana Rohrabacher, déclarait alors : « Je ne vois pas pourquoi le peuple catalan ne pourrait décider de faire partie ou non de l'Espagne ; comme tout autre peuple, il a le droit de décider⁵². » Ce point de vue fut partagé par les représentants républicains Mario Diaz-Balart et Carlos Curbelo. Puis, en mars 2015 à la suite de l'élection catalane, Carles Puigdemont a rencontré quelques-uns des membres de la même commission de la Chambre⁵³. Ces rencontres furent hautement médiatisées dans la presse

47. Entrevue avec un responsable du Département d'État, 2 novembre 2022.

48. John O'Connor, « Herding sheep in Basque Country (Idaho) ».

49. Catalonia America Council, <https://www.catalanamerican.org/team>

50. Steven Nelson, « Catalonia's independence from Spain has few open backers in DC – for now ».

51. Montserrat Serra, « Members of the U.S. Congress support catalan self-determination ».

52. *Ibid.*

53. Steven Nelson, « Catalonia's independence from Spain has few open backers in DC – for now ».

catalane et donnèrent l'impression que les États-Unis soutenaient la cause sécessionniste catalane. Mais comme le lobby albanophone avant lui dans le cas du Kosovo et celui des Américains érythréens, l'organisation catalane américaine s'est butée au fait que la reconnaissance internationale des États est une prérogative de l'exécutif et non du Congrès. La position tranchée et laconique de la Maison-Blanche à l'égard de la sécession de la Catalogne démontre que la démarche de cette organisation a été infructueuse. D'ailleurs, s'il faut en croire un représentant du Département d'État qui a participé à la formulation de la réponse américaine au référendum sur la sécession de la Catalogne, s'il n'y a pas de lobby hispano-américain à Washington, il n'y a pas non plus de lobby catalan américain digne de ce nom⁵⁴. En somme, le cas de la Catalogne semble réfuter la thèse des lobbys ethniques.

DES INTÉRÊTS COMMERCIAUX ÉTAIENT-ILS EN JEU ?

Est-ce que des intérêts commerciaux privés américains ont pu influencer la réponse de Washington au projet sécessionniste catalan ? Plus particulièrement, est-ce que la position américaine est conforme aux intérêts des grandes entreprises américaines qui ont des intérêts en Espagne ? Et est-ce que cette position reflète les intérêts des sociétés multinationales avec lesquelles des membres de l'exécutif américain ont des liens étroits ?

Les relations économiques avec l'Espagne sont importantes pour Washington. Les entreprises espagnoles occupent le 10^e rang des investisseurs étrangers aux États-Unis, et les États-Unis investissent aussi beaucoup dans le pays. Avec des exportations vers l'Espagne de 11 milliards et des importations de 15 milliards, l'Espagne figurait en 2017 au 24^e rang des partenaires commerciaux des États-Unis⁵⁵. Cette relation économique n'est pas aussi importante que celle avec l'Allemagne qui occupait le 5^e rang ou avec la France qui occupait le 8^e rang des partenaires commerciaux des États-Unis, mais il s'agissait néanmoins d'une relation importante. Il est clair que les entreprises américaines présentes en Espagne étaient défavorables à la cause indépendantiste catalane. Mais cela n'avait rien d'extraordinaire puisque les regroupements d'affaires catalans, dont l'influent Cercle d'Economia,

54. Entrevue avec un responsable du Département d'État, 2 novembre 2022.

55. United States Census Bureau, « Exhibit 13. U.S. Trade in Goods by Country and Area: 2017 ».

s'opposaient eux-mêmes à la sécession⁵⁶. En étant fermement contre la sécession de la Catalogne pour des raisons de stabilité géopolitique et économique, la Maison-Blanche est donc allée inévitablement dans le sens des préférences des entreprises américaines.

Mais est-ce que cela signifie que la réponse américaine fut motivée par les liens étroits que des responsables de l'administration Trump entretenaient avec les multinationales américaines opérant en territoire espagnol? La position de l'administration Obama à l'égard de l'unité de l'Espagne et de l'indépendance de la Catalogne était la même que celle de l'administration Trump. S'il faut se fier à la thèse des intérêts commerciaux, cela voudrait dire que des membres de l'exécutif de ces deux administrations qui furent si différentes l'une de l'autre auraient entretenu des relations étroites avec des entreprises américaines implantées en Espagne et que cela aurait conditionné leur réponse à cette crise sécessionniste. Aucune information ne permet d'étayer cette affirmation. Selon un responsable du Département d'État, l'idée selon laquelle les membres de l'exécutif étaient manipulés par des chefs d'entreprise ne tient pas la route. Il a confié en entrevue : *« la stabilité politique de l'Espagne était au cœur de nos intérêts. Cela inclut les intérêts commerciaux des sociétés américaines ainsi que les intérêts géostratégiques. Voilà pourquoi nous avons plaidé en faveur de l'unité espagnole et contre la sécession de la Catalogne »*⁵⁷.

CONCLUSION

L'argument de la quête de stabilité permet d'expliquer la décision sans équivoque des États-Unis d'appuyer l'unité espagnole. Contrairement aux cas précédemment étudiés, toutefois, la seconde étape de la théorie élaborée au chapitre 2 n'est pas prise en compte dans ce cas d'étude pour comprendre le comportement de la Maison-Blanche. En effet, les intérêts géostratégiques et économiques des États-Unis résidaient dans une Espagne unie et la stabilité du pays était donc centrale dans le calcul de Washington. Parallèlement, Madrid était en mesure d'assurer la stabilité de ses frontières et de contenir la crise sécessionniste au sein de l'Espagne. En conséquence, le pouvoir exécutif à Washington a été peu loquace et s'en est tenu à une politique qui peut être résumée en une seule phrase : « les États-Unis sont favorables à une Espagne forte et unie ».

56. Reuters, « Catalan business lobby says worried by any declaration of independence ».

57. Entrevue avec un responsable du Département d'État, 2 novembre 2022.

En ce qui concerne les thèses concurrentes, le cas de la Catalogne semble réfuter celle du lobbyisme ethnique puisque ni les Hispano-Américains ni les Catalans-Américains n'ont été en mesure d'exercer une influence quelconque sur le Département d'État et la Maison-Blanche. La thèse des intérêts commerciaux semble toutefois avoir plus de résonance puisque l'importance accordée par Washington à la stabilité de l'Espagne s'explique par un ensemble de considérations dont font partie les relations économiques bilatérales. Sans surprise, la position américaine fut donc conforme aux intérêts des grandes entreprises américaines qui faisaient des affaires en Espagne.

CHAPITRE 9

Conclusion

Cette étude ramène les facteurs externes au premier plan du débat théorique sur la formulation de la politique étrangère américaine à l'égard des conflits intraétatiques. Si les États-Unis ont fait preuve de constance pendant la guerre froide en soutenant systématiquement les États en proie à une crise sécessionniste, leur réaction aux conflits sécessionnistes depuis la fin de la guerre froide a été plus variable et plus difficile à expliquer. Jusqu'à présent, aucune théorie n'avait abordé de front cette fluctuation de la réponse de Washington aux États sécessionnistes ni expliqué l'apparente incohérence de la politique américaine. La présente étude a tenté de remédier à ce problème en montrant que les États-Unis sont une puissance en quête de stabilité et que c'est cette quête qui explique le phénomène qui nous occupe. La thèse de la stabilité offre une meilleure explication et de meilleures prédictions que les thèses de la politique ethnique et des intérêts commerciaux, et elle a remis en question la thèse plus large selon laquelle, aux États-Unis, la politique intérieure définit la politique étrangère.

En comparant les régions, les cas à l'intérieur d'une même région et les variations à l'intérieur d'un même cas, notre approche a maximisé les « points de mesure » et ainsi mieux vérifié la validité externe de la théorie. Les tableaux 9.1 et 9.2, aux pages suivantes, affichent le « score » de la thèse de la stabilité.

TABLEAU 9.1 – TYPOLOGIE DU MODÈLE DE LA QUÊTE DE STABILITÉ : PREMIÈRE ÉTAPE DE LA THÉORIE

État central	Stabilité des frontières		Négociations internes			Réaction des États-Unis	
	Réfugiés transnationaux	Violation de la souveraineté des États voisins	Négociation avec les sécessionnistes	Répression policière ou militaire des sécessionnistes	État central paralysé ou en ruine	Réaction attendue	Réaction réelle
Yougoslavie	Oui	Non	Oui, puis non	Oui	Oui	Fin du soutien à l'intégrité de la Yougoslavie	Fin du soutien à l'intégrité de la Yougoslavie ^a
RFY (Serbie-et-Monténégro)	Oui	Oui	Oui, puis non	Oui	Non	Fin du soutien à l'intégrité de la RFY	Fin du soutien à l'intégrité de la RFY ^a
Éthiopie	Oui	Non	Oui, puis non	Oui	Oui	Fin du soutien à l'intégrité de l'Éthiopie	Fin du soutien à l'intégrité de l'Éthiopie ^a
Somalie	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Fin du soutien à l'intégrité de la Somalie	Soutien à l'intégrité de la Somalie ^b
Espagne	Non	Non	Non	Oui	Non	Soutien à l'intégrité de l'Espagne	Soutien à l'intégrité de l'Espagne ^a

^a Prédiction juste. ^b Prédiction erronée nécessitant une explication *ad hoc*.

TABEAU 9.2 – TYPOLOGIE DU MODÈLE DE LA QUÊTE DE STABILITÉ: DEUXIÈME ÉTAPE DE LA THÉORIE

État sécessionniste	Stabilité des frontières			Stabilité interne			Réaction des États-Unis	
	Territoire défini	Respect des frontières internationales	Relations pacifiques avec ses voisins	Contrôle effectif du territoire	Respect des frontières intérieures	Référendum démocratique / Respect des minorités	Réaction attendue	Réaction réelle
Slovénie (1991-1992)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui / Oui	Reconnaissance de la sécession	Reconnaissance de la sécession ^a
Croatie (1991-1992)	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui / Non	Non- reconnaissance de la sécession	Reconnaissance de la sécession ^b
Macédoine (1991-2004)	Oui	Oui	Oui, mais tensions avec la Grèce	Oui	Oui	Oui / Oui	Reconnaissance de la sécession	Reconnaissance de la sécession ^a (retardée)
Kosovo (1991-2008)	Oui	Oui	Oui, mais tensions avec la Serbie	Oui, avec l'aide de l'UE et de l'OTAN	Oui	Oui / Oui	Reconnaissance de la sécession	Reconnaissance de la sécession ^a (retardée)
Érythrée (1989-1993)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui / Oui Référendum parrainé par l'ONU	Reconnaissance de la sécession	Reconnaissance de la sécession ^a
Somaliland (1991-2005)	Oui	Oui	Oui, mais tensions avec le Puntland	Oui	Oui	Oui / Oui	Reconnaissance de la sécession	Non- reconnaissance de la sécession ^b

^a Prédiction juste. ^b Prédiction erronée nécessitant une explication *ad hoc*.

La première étape de la théorie parvient à expliquer l'attitude américaine par rapport à quatre des cinq États centraux étudiés : la Yougoslavie, la RFY, l'Éthiopie et l'Espagne. Washington a soutenu les trois premiers États tant et aussi longtemps que ceux-ci ont été ouverts à la négociation et capables ou désireux de négocier. Ce n'est que lorsque ces États centraux ont échoué à offrir des perspectives de stabilité que les Américains ont envisagé la reconnaissance de l'État sécessionniste comme solution de rechange. Dans le cas de l'Espagne, Madrid a été en mesure de maintenir la stabilité de ses frontières et les désordres internes liés au référendum sur la sécession de la Catalogne ont été limités. Washington a donc maintenu son appui au gouvernement espagnol et a refusé de reconnaître l'indépendance de la Catalogne. Dans le cas de la Somalie, il faut invoquer des facteurs *ad hoc* pour expliquer que les États-Unis ont continué de soutenir le projet d'un État unifié alors que les indicateurs de stabilité prédisaient le contraire. Ce choix des Américains fait exception à la règle parce qu'il est lié, ne serait-ce qu'indirectement, à la désastreuse bataille de Mogadiscio et à « l'aversion somalienne » qui en a résulté. La guerre contre le terrorisme, pour sa part, a favorisé le *statu quo* de la position américaine.

La deuxième étape de la théorie a également donné de bons résultats. Sur les six cas de sécession examinés, notre thèse est parvenue à en expliquer cinq. Quatre d'entre eux – l'Érythrée, le Kosovo, la Macédoine et la Slovénie – ont été reconnus par les États-Unis parce qu'ils satisfaisaient aux critères de stabilité intérieure et extérieure et que leur reconnaissance permettait de renforcer leur sécurité. Le cas de la Croatie est légèrement différent dans la mesure où il ne s'est pas entièrement conformé aux attentes. Des considérations de stabilité plus larges entraient en jeu ; la reconnaissance de la Croatie faisait partie d'une stratégie visant à contenir le comportement agressif de la Serbie. Ces considérations expliquent que les Croates ont obtenu la reconnaissance même s'ils ne remplissaient qu'en partie les conditions de stabilité posées par Washington. La stratégie américaine mettait alors davantage l'accent sur la transformation des frontières croates en frontières internationales que sur la stabilité interne. Autrement dit, la politique des États-Unis envers la Croatie était effectivement motivée par la stabilité régionale, bien que les moyens retenus pour y parvenir aient en partie différé de ceux prévus par la thèse. Notre théorie est donc valide dans ce cas aussi, et la position américaine envers la Croatie montre que le pouvoir d'accorder, de refuser ou d'empêcher la reconnaissance diplomatique d'un pays est un outil puissant pour gérer les crises sécessionnistes.

Le cas du Somaliland pose un défi plus important à notre thèse. La théorie prédisait, contrairement au cas de la Croatie, que cet État serait reconnu par Washington étant donné que les Somalilandais s'étaient dotés d'un État stable dans la seconde moitié des années 1990. Pourtant, le gouvernement américain refuse toujours de reconnaître le Somaliland 30 ans après sa sécession *de facto*. Il s'agit, encore une fois, d'une exception, pour les raisons exposées dans le chapitre 7.

En somme, dans la plupart des cas, les faits concordent avec les postulats de la thèse de la quête de stabilité. Premièrement, en tant que puissance en quête de stabilité, les États-Unis soutiennent l'intégrité des États souverains tant et aussi longtemps que ceux-ci parviennent à contenir dans leurs frontières les effets des luttes sécessionnistes, ou tant qu'ils sont disposés à négocier avec les sécessionnistes pour mettre fin au conflit. Deuxièmement, les États-Unis ne reconnaissent l'indépendance qu'aux États sécessionnistes qui peuvent maintenir simultanément leur stabilité interne et celle de leurs frontières. Si la stabilité ne peut être garantie par les sécessionnistes, les États-Unis maintiennent le *statu quo* ou retardent leur reconnaissance (comme dans le cas du Kosovo et de la Macédoine).

LES THÈSES FONDÉES SUR LES FACTEURS INTERNES SONT PEU CONVAINCANTES

Notre étude montre que la thèse de la politique ethnique et celle des intérêts commerciaux s'appliquent mal, car les faits ne concordent généralement pas avec leurs hypothèses respectives. Ces propositions théoriques n'expliquent pratiquement aucun des cas étudiés. Les données recueillies indiquent que ces facteurs intérieurs de politique étrangère étaient secondaires et souvent marginaux.

À une seule brève occasion, un groupe ethnique a pu influencer la conduite de la politique américaine relativement à une crise sécessionniste. L'administration Clinton est en effet revenue sur sa décision d'établir des relations diplomatiques avec l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) en 1994 en raison des pressions exercées par le lobby gréco-américain. Ce groupe n'a toutefois rien pu faire pour empêcher Washington de reconnaître la république, et l'incidence de son action demeure donc limitée. Dans tous les autres cas et sous-cas étudiés, la politique ethnique aux États-Unis a toujours été un aspect secondaire, voire marginal.

Les cas que nous avons étudiés montrent par ailleurs que les lobbys ethniques peuvent aussi bien s'opposer à la reconnaissance d'un État sécessionniste que la rechercher. Globalement, l'étude a montré que les groupes ethniques nationaux n'avaient pas eu suffisamment de poids pour faire pencher la balance, que ce soit d'un côté ou de l'autre. La position américaine à l'égard des cas étudiés n'a presque jamais reflété les intérêts des groupes nationaux qui exerçaient le plus de pression sur le gouvernement américain ou qui représentaient le plus grand nombre d'électeurs américains.

Quant à la thèse des intérêts commerciaux, les cas ont bien montré qu'à l'exception de l'Espagne, les intérêts commerciaux n'étaient pas un facteur important dans la définition de la politique de Washington. Nous ne pouvons toutefois fournir pour cette thèse une évaluation aussi catégorique que pour la thèse de la politique ethnique, car l'information se faisait parfois rare. Nous avons dû, par exemple, renoncer à analyser cette proposition dans le chapitre sur le Kosovo, faute de données suffisantes.

APPORT THÉORIQUE

Il est toujours intéressant de remettre en question une conception généralement admise et de démontrer qu'elle est fausse. Une telle entreprise peut donner lieu à des travaux originaux et ouvrir de nouvelles voies de recherche. Ce n'est pourtant pas là l'objectif premier de la thèse de la quête de stabilité. Notre thèse a plutôt pour but de décoder, d'opérationnaliser et de valider une intuition courante dans le domaine de la politique étrangère américaine. Elle vise à exposer plus clairement la notion large et abstraite de *stabilité*, souvent intuitivement employée pour expliquer la réaction américaine aux mouvements sécessionnistes, et à montrer son rôle dans la formulation de la politique étrangère du pays. La contribution et l'originalité de la thèse ne résident donc pas dans le fait qu'elle soutient que la stabilité joue un rôle dans la politique étrangère américaine, mais plutôt dans sa capacité à faire le pont entre l'intérêt américain pour la stabilité et les résultats observables.

Réalisme et politique étrangère américaine

La présente étude montre que les concepts réalistes offrent une bonne compréhension théorique de la politique étrangère américaine à l'égard des conflits sécessionnistes. Elle cadre avec le paradigme du

réalisme défensif qu'a clarifié Joseph Grieco en introduisant le positionnalisme défensif. Avec la fin de la guerre froide il y a plus de 30 ans, certains analystes, dont John Stack, ont soutenu que le réalisme, qui avait été le principal cadre théorique de l'équilibre des puissances et de la dissuasion nucléaire pendant la guerre froide, était mal outillé pour rendre compte de l'émergence des conflits ethniques comme force centrale des relations internationales¹. J. Lewis Rasmussen a même soutenu que le réalisme avait échoué « en tant que dispositif normatif pour les praticiens de la politique étrangère, qui sont déconcertés par les vicissitudes des nombreux conflits de l'après-guerre froide² ». Notre étude montre pourtant que le réalisme, en tant que dispositif normatif de la politique étrangère, est très utile pour comprendre la dimension internationale des luttes ethniques et sécessionnistes de l'après-guerre froide³.

Une conclusion théorique importante de notre étude réaliste défensive est que le *statu quo* et la stabilité n'ont pas le même sens ni les mêmes implications. Si les États-Unis attachent une grande importance au *statu quo* international, ils n'ont jamais soutenu autant d'États sécessionnistes que depuis la fin de la guerre froide, ce qui semble contradictoire. C'est que le *statu quo*, soit l'ordre établi, ne joue pas toujours en faveur de la stabilité des sous-systèmes régionaux et, par conséquent, des intérêts américains. Ainsi, dans certaines situations, les États-Unis choisiront de rompre avec le *statu quo* parce que celui-ci entraîne une instabilité et n'offre aucune véritable solution au conflit sécessionniste. La reconnaissance des États sécessionnistes, qui représente une violation du *statu quo* et une modification des ordres régionaux établis, peut ainsi devenir un outil crédible pour rétablir la stabilité dans les régions touchées par le sécessionnisme. À la lumière des données recueillies, nous pouvons conclure que, de manière générale, les États-Unis favorisent le *statu quo* et font preuve d'un parti pris antisécessionniste, mais seulement dans la mesure où l'ordre établi dans la région concernée sert leurs intérêts. Si ce n'est pas le cas, le gouvernement américain n'hésitera pas à s'affranchir du *statu quo*.

1. John F. Stack Jr., « The ethnic challenge to international relations theory », p. 19.

2. J. Lewis Rasmussen, « Peacemaking in the twenty-first century », p. 24.

3. John Stack affirme par exemple : « Du point de vue néoréaliste, l'ethnicité ne comptait pas dans l'évaluation de la sécurité nationale par l'élite des grandes puissances et des superpuissances. L'ethnicité – l'une des principales forces dans la formation du système international de l'après-guerre froide et aujourd'hui un élément central de la politique étrangère des grandes puissances – était simplement tenue pour quantité négligeable. » (John F. Stack, « The ethnic challenge to international relations theory », p. 22-23)

Ainsi, la stabilité, plus que le *statu quo*, définit la sécurité américaine. Cela nous amène à affirmer que les États-Unis ne sont pas toujours une « puissance de *statu quo* », mais qu'ils sont toujours une « puissance en quête de stabilité ». Cette distinction, qui a une dimension ontologique, permet d'affiner l'approche positionnaliste défensive de la politique étrangère américaine⁴.

Stabilité versus droit international

La position américaine face aux crises sécessionnistes est en fin de compte une question de stabilité, et non de droit international. Le droit international a été transgressé à de multiples reprises par les États-Unis dans la gestion des crises sécessionnistes depuis la fin de la guerre froide. Washington a aussi invoqué le droit international à certaines occasions, mais seulement dans la mesure où cela servait ses intérêts.

Le Kosovo est un bon exemple de ce phénomène. Les États-Unis ont d'abord refusé, en 1991, de reconnaître l'État kosovar, prétextant qu'il formait une province au sein de la Serbie (et non une république) et que, par conséquent, il n'avait pas le droit, sur le plan constitutionnel et international, de faire sécession. Cet argument juridique de pure forme a été invoqué par Washington pour éviter la division sans fin des républiques yougoslaves; c'était un moyen commode de contenir la désintégration de la Yougoslavie. Puis, l'administration Bush a choisi, en 2008, de reconnaître la sécession unilatérale du Kosovo contre la volonté de Belgrade et au mépris du droit international, une décision alors recommandée par le Département d'État et le NSC et présentée comme le meilleur moyen de renforcer la stabilité au Kosovo. Cette reconnaissance a d'ailleurs créé un précédent qui a ensuite permis à la Russie de reconnaître l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud quelques mois plus tard. L'Érythrée est un autre cas intéressant: encore une fois, l'administration Bush a, pour des raisons de stabilité, autorisé les Érythréens à faire sécession au début des années 1990, malgré les arguments juridiques utilisés par les administrations américaines précédentes pour s'y opposer.

4. La littérature sur la transition de puissance et la stabilité hégémonique gravite autour de la distinction entre États de *statu quo* et États révisionnistes. Les conclusions de notre étude contribuent à cette distinction en montrant que les États-Unis sont tantôt une puissance de *statu quo*, tantôt un État révisionniste cherchant à renforcer la stabilité des régions touchées par un conflit sécessionniste. Pour en savoir plus sur cette distinction, voir A. F. K. Organski, *World Politics*, et Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*.

Dans les deux cas, Washington a justifié sa décision en soutenant que ces États sécessionnistes représentaient des cas uniques. C'est ainsi que les États-Unis ont présidé à la modification des frontières serbes et éthiopiennes et qu'ils sont devenus le principal architecte de la sécession du Kosovo et de l'Érythrée. La défense du « cas unique » masque en réalité le fait qu'à une certaine phase de ces crises sécessionnistes, le droit international est devenu un obstacle aux intérêts de stabilité des États-Unis.

Le fait que la Maison-Blanche ait à la fois soutenu et défié les instruments juridiques internationaux dans le but de favoriser ou de contrer les mouvements sécessionnistes depuis la fin de la guerre froide est intéressant. Il est assez ironique de voir Washington se soustraire au régime antisécessionniste qu'il a lui-même contribué à mettre en place après la Seconde Guerre mondiale. En effet, les dispositions de la *Charte des Nations Unies* sur l'autodétermination reflétaient en grande partie les intérêts américains. Plus largement, le régime international antisécessionniste s'est bâti sur une série de résolutions activement soutenues par les États-Unis, puis adoptées non seulement par les Nations Unies, mais aussi par la Ligue des États arabes, l'Organisation des États américains et l'Organisation de l'unité africaine. Ces résolutions mettaient l'accent sur le principe de l'intégrité territoriale et refusaient le droit de faire sécession aux mouvements indépendantistes non coloniaux⁵.

La réaction américaine aux crises sécessionnistes au cours des 30 dernières années montre que les normes internationales contre la sécession, qui étaient importantes pour les États-Unis pendant la guerre froide, n'empêchent plus Washington de maximiser ses intérêts de stabilité régionale dans le système international actuel.

L'influence limitée des puissances régionales et des grandes puissances

L'étude démontre que l'incidence des puissances régionales et des grandes puissances sur la position des États-Unis face aux conflits sécessionnistes est faible. L'Allemagne a exercé une certaine influence sur la politique américaine à l'égard de la Croatie et de la Slovaquie, et la Grèce a joué un rôle similaire dans le cas de la Macédoine. L'Union européenne (UE) a également, dans une moindre mesure, altéré la perception américaine de l'indépendance du Kosovo. Mais ces puissances

5. Voir Alexis Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, p. 21.

régionales n'ont jamais pu détourner Washington de son intérêt principal : renforcer la stabilité des Balkans. L'administration Bush s'est catégoriquement opposée à la décision d'Helmut Kohl de reconnaître Zagreb et Ljubljana en décembre 1991, et il a attendu un cessez-le-feu entre la Croatie et la Serbie et le déploiement d'un important contingent de Casques bleus en Croatie et en Bosnie avant de reconnaître ces nouveaux États.

Dans le cas de la Macédoine, la forte réaction grecque contre la volonté de l'ARYM d'utiliser le nom de Macédoine a suscité des tensions importantes entre Athènes et Skopje, empêchant initialement la Maison-Blanche de reconnaître la république. Ce facteur n'a cependant pas empêché l'administration Clinton de trouver entre-temps d'autres moyens de promouvoir la stabilité régionale (en déployant, par exemple, des troupes américaines à la frontière serbo-macédonienne pour contenir une éventuelle agression serbe) et de reconnaître au bout du compte la Macédoine.

Si l'UE a influencé la perception américaine de la question kosovare dans les années 1990, c'est plutôt l'instabilité du Kosovo qui explique la décision de l'administration Clinton de s'opposer à sa reconnaissance en 1998-1999. Dix ans plus tard, quand l'administration Bush décidera de reconnaître la sécession unilatérale du Kosovo, elle restera inflexible devant la forte opposition de la Chine et de la Russie et la menace du président Poutine d'utiliser ce précédent pour reconnaître les régions séparatistes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. C'est là un indice clair qu'en définitive l'opinion des grandes puissances ne prévaut pas dans le calcul des Américains dans ce domaine.

Dans le cas de l'Érythrée et du Somaliland, la position des puissances régionales et des grandes puissances n'a eu qu'un effet minime, voire nul, sur la formulation de la politique américaine. Les États-Unis se sont d'abord impliqués en Éthiopie parce que l'Union soviétique ne pouvait plus jouer de rôle dans la région et parce que l'administration de George H. W. Bush souhaitait collaborer avec Moscou sur les questions internationales. Lorsque la crise éthiopienne s'est intensifiée en 1991, le gouvernement américain était la seule véritable puissance impliquée dans la résolution du conflit. En tant qu'ancienne puissance coloniale, l'Italie avait tenté quelques années auparavant de faire cesser la guerre, mais elle avait échoué et n'avait pas pu faire pencher Washington ni en faveur ni en défaveur de l'indépendance de l'Érythrée. Le Kenya et Djibouti, enfin, ont été particulièrement actifs dans les

nombreuses tentatives visant à mettre fin à la guerre civile en Somalie, mais leur opposition à l'indépendance du Somaliland n'explique pas la position des États-Unis.

Les puissances régionales et les grandes puissances ont finalement eu une incidence secondaire sur la conduite de la politique étrangère américaine en matière de sécessionnisme.

Les sphères d'intérêt

Il est intéressant de noter que les États-Unis n'ont pas réagi avec la même intensité ni avec la même diligence aux mouvements sécessionnistes de la Corne de l'Afrique qu'à ceux des Balkans. Ils sont en effet intervenus plus rapidement en Yougoslavie qu'en Éthiopie ou en Somalie. Et les réfugiés issus des guerres sécessionnistes yougoslaves les préoccupaient davantage, par exemple, que ceux issus des conflits éthiopiens et somaliens. La raison en est simple : les États-Unis ont des intérêts économiques et politiques plus importants en Europe qu'en Afrique. Les crises sécessionnistes dans les Balkans et en Espagne menaçaient de déstabiliser les partenaires économiques européens de Washington et ses alliés de l'OTAN, alors que le sécessionnisme dans la Corne de l'Afrique ne perturbait pas de manière significative ses intérêts économiques ni la stabilité de ses alliés.

Cet écart illustre bien le fait que la stabilité est le moteur de la politique étrangère américaine, puisque Washington se concentre sur les régions où l'enjeu de la stabilité est le plus important. Il s'agit d'une autre implication de la thèse de la quête de stabilité.

Une contribution à la médiation et à la résolution des conflits

Ces résultats théoriques et empiriques apportent une contribution à la littérature sur la médiation et la résolution des conflits en ce qu'ils permettent de mieux comprendre les moyens utilisés par la puissance américaine pour arbitrer et résoudre les conflits sécessionnistes. Jacob Bercovitch a affirmé que les grands États « créent souvent des occasions de recourir à la médiation et utilisent cette dernière comme un moyen

de protéger ou de promouvoir leurs propres intérêts⁶ ». Mes recherches confirment cette affirmation. Les États-Unis ont utilisé leur pouvoir de reconnaissance diplomatique comme un outil politique au service de leur gestion des luttes sécessionnistes. Dans certains cas, ils ont refusé leur reconnaissance pour renforcer l'unité des États centraux, comme la Somalie et la Yougoslavie. Dans d'autres, ils ont retardé leur reconnaissance pour forcer la mise en œuvre de mesures de stabilité dans l'État sécessionniste, par exemple en Érythrée et au Kosovo – une « stratégie de conditionnalité », comme on l'appelle dans la littérature sur la résolution des conflits ethniques, qui lie la reconnaissance diplomatique au comportement coopératif des dirigeants sécessionnistes⁷. Dans d'autres cas encore, les États-Unis ont accordé leur reconnaissance en guise de récompense aux États sécessionnistes qui ont adopté les mesures de stabilité préconisées, ou à titre préventif pour éviter de plus grandes tensions ou effusions de sang. La reconnaissance du nom constitutionnel de la Macédoine par l'administration Bush en est un exemple.

William Zartman a fait valoir que, « puisque la résolution des conflits est un élément crucial du leadership mondial, elle devrait être un élément important de la politique étrangère de l'État ayant les intérêts mondiaux les plus étendus, à savoir les États-Unis⁸ ». La présente étude montre que c'est le cas dans les conflits sécessionnistes. Les États-Unis ont été très actifs dans la résolution de ces crises au cours des 30 dernières années, afin de promouvoir leurs intérêts de stabilité mondiale.

Cette étude montre par ailleurs que lorsqu'un conflit sécessionniste émerge à l'étranger, les États-Unis soutiennent systématiquement la décentralisation gouvernementale et la représentation politique des minorités pour combattre les aspirations sécessionnistes. Cette prédilection pour le partage du pouvoir a guidé Washington dans ses efforts de médiation et de résolution des conflits dans chacun des cas étudiés pour lesquels l'intégrité de l'État était sérieusement compromise par une crise sécessionniste.

6. Jacob Bercovitch, « Mediation in international conflict: An overview of theory, a review of practice », p. 142.

7. Pour en savoir plus sur la littérature portant sur la conditionnalité, voir Judith Kelley, « International actors on the domestic scene: Membership conditionality and socialization by international institutions », et Ronald H. Linden, « Putting on their sunday best: Romania, Hungary, and the puzzle of peace ».

8. I. William Zartman, « Introduction: Toward the resolution of international conflicts », p. 14.

L'absence d'une politique cohérente vis-à-vis du sécessionnisme

Notre étude montre bien que les États-Unis ne disposent pas d'une politique arrêtée sur les crises sécessionnistes. Ils n'ont en effet jamais développé en la matière de grande stratégie qui favoriserait explicitement, par exemple, le *statu quo* ou, à l'inverse, les aspirations sécessionnistes. Les lignes directrices pour la reconnaissance d'État, qui furent élaborées par le Département d'État en 1991 alors que l'administration Bush faisait face à l'émergence d'États sécessionnistes dans les Balkans (voir le chapitre 3), constituent le seul document pouvant se rapprocher d'une telle politique.

À la lumière de la présente étude, nous pouvons maintenant affirmer qu'en tant qu'État positionnaliste défensif, les États-Unis tentent de préserver ou de rétablir la stabilité. C'est la stabilité qui, dans chaque cas, a guidé la réaction américaine, et non pas le droit international ou des considérations intérieures, et certainement pas une politique standardisée en la matière.

Il est illusoire de chercher une politique étrangère unique qui orienterait Washington dans le traitement des multiples crises sécessionnistes. Le véritable objectif est de déterminer les préférences qui guident la réaction américaine. Qu'il s'agisse des Balkans, de la Corne de l'Afrique ou de l'Europe de l'Ouest, les États-Unis ont chaque fois penché pour l'option qui promettait le plus de stabilité, selon le profil et l'évolution de la crise sécessionniste en cause. La réaction américaine aux crises sécessionnistes n'est donc incohérente qu'en apparence; en réalité, elle découle du jeu d'un ensemble cohérent d'intérêts qui, dans les cas étudiés, a donné lieu à des résultats différents. Si, du point de vue des seuls résultats, les États-Unis semblent avoir souvent changé d'avis, du point de vue du processus et des mécanismes ayant mené à ces résultats, ils ont au contraire fait preuve de constance.

IMPLICATIONS POLITIQUES

Quelles sont les implications de ces résultats pour le Canada, la Géorgie, l'Inde ou les Philippines, qui sont tous aux prises avec des mouvements sécessionnistes? Quelles sont les implications pour les groupes sécessionnistes du Cachemire et du Kurdistan turc, qui

espèrent accéder à l'indépendance et obtenir la reconnaissance diplomatique américaine?

Cette étude montre que les États centraux ont un net avantage sur les dirigeants sécessionnistes. Tant que l'État central gardera le contrôle de ses frontières internationales, Washington soutiendra son intégrité territoriale. Les moyens employés par les États centraux pour maintenir le contrôle des frontières n'ont pas d'effet sur la position américaine. La Yougoslavie, l'Éthiopie et dans une bien moindre mesure l'Espagne ont réprimé leurs mouvements sécessionnistes sans que les États-Unis cessent pour autant de les soutenir. La répression militaire et policière tend cependant à provoquer une plus grande instabilité et, en définitive, une perte de contrôle des frontières internationales. Dans un tel cas, notre étude montre que Washington continuera à soutenir l'unité de l'État central si celui-ci consent à la médiation par un tiers ou à la négociation avec les sécessionnistes. En d'autres termes, si les États centraux, pour le dire crûment, écrasent efficacement leur mouvement sécessionniste, c'est-à-dire sans provoquer de perturbations extérieures, ou si, à défaut, ils agissent de bonne foi et se montrent ouverts à un processus de résolution, Washington restera de leur côté. L'ordre du jour et la reconnaissance diplomatique échapperont alors aux élites sécessionnistes. Washington ne changera son fusil d'épaule et n'envisagera la reconnaissance de l'État sécessionniste que s'il y a une combinaison d'instabilité des frontières et de mauvaise foi de la part de l'État central.

Ces implications ne concernent pas que le monde en développement. Elles s'appliquent également aux éléments radicaux des démocraties bien établies qui – que ce soit au Québec, en Écosse ou en Catalogne – préconisent la sécession unilatérale. Après une sécession unilatérale, la marge de manœuvre des dirigeants indépendantistes pour obtenir la reconnaissance des États-Unis est très étroite, pour ne pas dire inexistante, comme en témoigne l'expérience récente de la Catalogne. Cette marge ne s'élargit généralement que si le conflit sécessionniste devient très violent et chaotique – ce qui, évidemment, est loin d'être souhaitable.

Index

A

Abdurahman Ahmed Ali, dit «Tur», 173
Abkhazie, 1, 4, 19, 45, 135, 214, 216
Abramovitz, Morton, 125, 140
Accord d'Ohrid, 102, 103, 104, 107, 129
Accord de Dayton, 72, 119
Accord de Rambouillet, 123
Aceh, 33, 47
Administration Bush (père), 59, 60, 61, 62, 64, 67, 69, 70, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 80, 81, 115, 117, 118, 136, 149, 150, 153, 159, 166, 167, 168, 174, 176, 216, 219
Et Macédoine, 83, 86, 87, 89, 90, 92, 108, 218
Administration Clinton, 33, 51, 83, 93, 94, 95, 98, 99, 120, 121, 123, 125, 128, 137, 138, 211, 216
Et Kosovo, 51, 120, 121, 123, 125, 128, 137, 138, 216
Et Macédoine, 51, 83, 93, 94, 95, 99, 211, 216
Et reconnaissance de l'ARYM, 83, 94, 95, 99, 211, 216
Et unité canadienne, 33
Afeworki, Issayas, 146, 154, 160
Ahtisaari, Martti, 128, 130, 132
Aïdid, Mohamed Farah, 172, 173, 178, 183
Albanian American Civic League, 136, 137
Albanian-Macedonian-Bulgarian Oil Corporation (AMBO), 109

Albright, Madeleine, 114, 115, 120, 121, 122, 124, 125, 136, 140
Et le Kosovo, 114, 115, 120, 121, 122, 124, 125, 136, 140
Allemagne, 7, 20, 63, 67, 76, 95, 115, 119, 129, 130, 134, 144, 159, 204, 215
Et reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie, 67, 76, 144, 215
Ambrosio, Thomas, 23, 139
American Hellenic Educational Progressive Association, 98
Annan, Kofi, 128
Armée de libération du Kosovo (ALK), 21, 119
Armée de libération nationale (ALN), 102
Armée populaire yougoslave (APY), 58, 86, 115

B

Baker, James, 59, 62, 64, 68, 73, 77, 87, 99, 174
Et la Macédoine, 87, 99
Et la reconnaissance de la Croatie, 64, 77
Et le Conseil de sécurité, 62
Et le référendum en Érythrée, 174
Et le Somaliland, 174
Barre, Siad, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 178, 179
Bangladesh, 2, 17, 19, 20, 57
Bennett, Andrew, 54, 55, 84
Bentley, Helen Delich, 77, 138

Bercovitch, Jacob, 217, 218
 Berry, Steven, 91
 Biafra, 2, 6, 17, 19, 143, 186
 Reconnaissance, 2, 6, 19
 Sécession, 6, 143, 186
 Bienen, Henry, 14, 31
 Blanchard, James, 3
 Boschwitz, Rudy, 153
 Bosnie-Herzégovine, 14, 21, 27, 35,
 51, 59, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 77,
 84, 87, 90, 91, 93, 100, 112, 115,
 116, 117, 118, 119, 121, 138, 216
 Reconnaissance américaine, 21, 68,
 69, 70, 90, 91, 216
 Référendum, 68
 Boucher, Richard, 104
 Brzezinski, Zbigniew, 24
 Bush, George H. W., 10, 59, 92, 107,
 114, 149, 190, 216
 Bush, George W., 10, 83, 101, 103,
 107, 108, 127, 133, 137, 170, 185,
 190
 Et l'Éthiopie, 170, 185, 190
 Et la Macédoine, 83, 101, 103,
 107, 108
 Et la sécession du Kosovo, 127,
 133, 137

C

Callahan, David, 2, 5, 13, 40
 Canada, 1, 3, 23, 33, 47, 74, 176, 191,
 219
 Unité nationale, 1, 3, 23, 33, 47,
 191, 219
 Carment, David, 7, 8
 Carter, Jimmy, 151
 Christopher, Warren, 2, 98, 116
 Clark, Wesley, 119
 Clinton, Bill, 3, 10, 83, 107, 114, 183
 CNN, 182
 Cohen, Herman J., 149, 151, 155, 156,
 157, 159, 160, 164, 166, 167, 168,

171, 174, 175, 176, 181, 182, 187,
 188
 Coup d'État allégué, 155
 Et la Somalie, 149, 171, 182
 Et le référendum en Érythrée, 151,
 155, 156, 159, 164, 166, 168
 Et le Somaliland, 174, 175, 176,
 181, 187, 188

Cohen, Lenard, 64
 Commission Badinter, 68, 87
 Congrès de l'unité serbe, 77, 138, 139
 Congrès somali uni, 172, 173
 ConocoPhillips, 189
 Crise congolaise, 26
 Croates américains, 76
 Croatian-American Association, 75
 Croatie, 4, 9, 10, 19, 20, 24, 35, 51, 52,
 57, 58, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 68,
 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77,
 78, 79, 80, 81, 85, 86, 87, 90, 91,
 108, 113, 115, 117, 118, 124, 144,
 157, 159, 184, 209, 210, 211, 215,
 216
 Conditionnalité de la reconnais-
 sance, 61, 64, 65, 210
 Crise sécessionniste, 9, 10, 35, 57,
 58, 113, 117, 210
 Déclaration d'indépendance, 58,
 76
 Reconnaissance allemande, 19, 20,
 67, 73, 144, 159, 215
 Reconnaissance américaine, 4, 20,
 51, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 75, 76,
 77, 80, 81, 91, 108, 157, 184, 211
 Reconnaissance, 19 51, 86, 90, 215
 Stabilité, 57, 60, 71, 73, 81

D

David, Steven, 14
 Département d'État, 10, 59, 62, 63,
 64, 65, 66, 71, 72, 76, 78, 79, 87,
 89, 90, 91, 92, 94, 98, 99, 103, 104,
 106, 109, 110, 113, 115, 116, 118,

120, 132, 135, 137, 138, 140, 151, 152, 153, 154, 155, 158, 159, 164, 166, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 181, 184, 185, 187, 188, 189, 199, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 214, 219

Conditionnalité de la reconnaissance, 66, 90

Critères de reconnaissance, 62

Désaccord interorganisations, 98

Et Croatie et Slovénie, 59, 66, 71, 72, 76

Et déclaration d'indépendance du Somaliland, 173, 176

Et désintégration yougoslave, 72, 113

Et Érythrée, 152, 153, 154, 155, 158, 159, 164, 166, 175, 184, 200, 204

Et Éthiopie, 151, 152, 153, 154, 155, 158, 164, 166, 172, 175, 176, 184

Et Juifs éthiopiens, 154

Et Kosovo, 10, 113, 115, 116, 120, 122, 123, 132, 135, 140, 184, 200, 204, 214

Et lobby gréco-américain, 91, 92, 106

Et lobby serbo-américain, 135, 138

Et Macédoine, 10, 87, 89, 90, 91, 92, 94, 98, 99, 103, 104, 106, 109, 110, 116, 120, 132, 140

Et Milošević, 78, 79, 87, 94, 113, 115, 116, 118, 120, 137, 138, 140

Et politique américaine, 63, 66, 89, 110, 116, 135, 164, 181, 184, 185, 188, 189

Et sécession de l'Érythrée, 158, 159, 166

Et Somaliland, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 181, 184, 185, 187, 188, 189

Reconnaissance de la Macédoine, 87, 89, 91, 94, 95, 99

Reconnaissance du Somaliland, 181, 184, 187

Derg, 145, 146, 148, 150, 151, 154, 155, 165, 167

Dinka, Tesfaye, 152, 155

Dole, Bob, 75, 76, 136

Droit international, 65, 114, 132, 189, 214, 215, 219

E

Eagleburger, Lawrence, 68, 73, 77, 78, 79, 87, 88, 116, 138

Et l'avertissement de Noël, 116

Et la reconnaissance américaine, 68, 77

Et la reconnaissance de la Macédoine, 68, 88

Et la Yougoslavie, 79

Et le Kosovo, 116

Et les intérêts commerciaux, 78, 79, 87

Egal, Mohamed Haji Ibrahim, 178

Et les États-Unis, 178

Érythrée, 2, 4, 7, 9, 11, 17, 20, 21, 26, 27, 39, 48, 51, 52, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 175, 184, 200, 204, 209, 210, 214, 215, 216, 218

Histoire, 51, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 166

Référendum, 146, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 163

Érythréens américains, 165, 166, 204

États-Unis, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 61,

- 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70,
71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79,
80, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 91, 93,
94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102,
103, 104, 105, 106, 107, 108, 109,
110, 111, 113, 115, 116, 117, 118,
119, 120, 121, 122, 123, 125, 126,
127, 128, 129, 130, 131, 132, 133,
134, 136, 138, 139, 140, 141, 144,
145, 147, 148, 149, 150, 151, 152,
153, 154, 155, 156, 157, 158, 159,
160, 161, 162, 163, 164, 165, 166,
169, 170, 171, 172, 173, 174, 175,
176, 177, 178, 181, 182, 183, 184,
185, 186, 187, 188, 189, 190, 198,
199, 200, 201, 202, 203, 204, 205,
207, 208, 209, 210, 211, 213, 214,
215, 216, 217, 218, 219, 220
Critères de reconnaissance, 62, 69
Dilemme de politique étrangère, 50
Et autodétermination, 2, 5, 14, 18,
19, 20, 24, 31, 75, 111, 122, 147,
156, 158, 159, 161, 164, 184, 203,
215
Et sécession de l'Érythrée, 143,
144, 150, 157, 158, 159, 162, 165,
166
Et sécession de la Croatie et de la
Slovénie, 57, 60, 61, 67, 79, 113,
115
Et sécession de la Macédoine, 85,
87, 88
Et sécession du Kosovo, 111, 115,
116, 122, 129, 132, 133, 134, 136,
137, 139, 140, 141, 215
Et sécession du Somaliland, 174,
175, 184, 186, 187, 189
Et sécessionnisme, 2, 3, 5, 7, 8, 11,
12, 15, 18, 20, 21, 22, 23, 29, 33,
38, 148, 213, 217, 219
Guerre de Sécession, 3, 23
Intérêts de stabilité, 44, 48, 105,
215, 218
Exxon Mobil, 109, 188
- F**
Falachas (voir «Juifs éthiopiens»), 154
Farkas, Evelyn, 14, 155, 165
Fédération éthio-érythréenne, 145,
147
Ferguson, Edward, 109
Force d'intervention unifiée des
Nations Unies (UNITAF), 183
Force de protection des Nations Unies
en Croatie (FORPRONU), 67, 69,
70
Force internationale de sécurité au
Kosovo (KFOR), 126, 134
Frasure, Robert, 154, 159, 160
Front de libération de l'Érythrée
(FLE), 145, 146, 165, 171, 204
Front de libération oromo, 150
Front patriotique somali, 172
Front populaire de libération de
l'Érythrée (FPLE), 143, 146, 148,
150, 152, 153, 154, 157, 160, 161,
162, 163, 165, 166
Front populaire de libération du Tigré
(FPLT), 146, 150, 153, 154, 155,
157, 161, 165, 166
- G**
Gebre Kidan, Tesfaye, 154, 155
George, Alexander, 49, 53, 54, 55, 84
Géorgie, 1, 219
Gibbs, David, 26, 78, 80, 108, 111
Glazer, Nathan, 24
Gleditsch, Kristian Skrede, 36
Gligorov, Kiro, 85
Gompert, David, 72, 73, 76, 92, 117
Et le Kosovo, 117
Et le lobby croato-américain, 76,
77
Et le lobby gréco-américain, 92
Gore, Al, 98
Grèce, 41, 60, 83, 88, 89, 90, 91, 93,
94, 95, 96, 97, 99, 100, 104, 105,

107, 117, 124, 125, 134, 144, 209, 215
 Embargo pétrolier, 93, 96, 99
 Et Turquie, 90
 Grieco, Joseph, 29, 110, 213

H

Halperin, Morton, 14, 140
 Hamilton, Daniel, 112, 123, 124, 128, 140
 Harris, Marshall Freeman, 94, 108, 109
 Hellenic-American National Council, 92
 Heraclides, Alexis, 7, 8, 17, 19, 22, 27, 31, 37, 38, 215
 Hicks, Irving, 154
 Hill, Christopher, 121, 122
 Hockenos, Paul, 23, 75, 85, 136, 138
 Holbrooke, Richard, 59, 62, 93, 100, 119, 121, 136
 Et l'ARYM, 100
 Et la Macédoine, 93
 Et le Kosovo, 119, 121, 136
 Horowitz, Donald, 6
 Houdek, Robert, 151, 154, 155, 161, 166, 167, 175
 Howe, Jonathan T., 73
 Huntington, Samuel P., 20, 21

I

Identification des mécanismes
 causaux, 9, 54, 55
 Indonésie, 31, 33, 47, 134
 Irak, 1, 14, 105, 200

J

Judah, Tim, 112, 116, 118
 Juifs éthiopiens, 154

K

Kansteiner, Walter, 158, 159, 166, 183, 187, 198
 Katanga, 17, 19, 26, 143
 Keohane, Robert O., 49
 Kohl, Helmut, 216
 Kosovo, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 19, 20, 21, 31, 32, 39, 47, 51, 52, 58, 102, 105, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 145, 157, 184, 200, 204, 209, 210, 211, 214, 215, 216, 218
 Autodétermination, 111
 Autonomie, 112, 113, 114
 Indépendance supervisée, 21, 122, 123, 129, 130, 134
 Non-reconnaissance américaine, 114, 115, 116, 122, 124, 125, 137, 140
 Protectorat de l'ONU, 126, 127, 128, 129, 133, 135, 140
 Reconnaissance américaine, 4, 6, 7, 19, 20, 21, 51, 105, 111, 115, 118, 120, 121, 131, 133, 136, 140, 216, 218
 Répression, 32, 114, 115, 116, 117
 Sécession, 4, 113
 Koštunica, Vojislav, 132
 Kupchan, Charles, 128

L

Lake, Anthony, 98, 99
 Lavrov, Sergueï, 134
 Lebamov, Ivan A., 96
 Ligue démocratique du Kosovo, 113, 136
 Lobby albano-américain, 135, 137
 Lobby croato-américain, 74, 75, 76

Lobby gréco-américain, 85, 91, 92, 97, 106, 108, 211

Lobby serbo-américain, 77, 135, 138, 139

Lobbys ethniques, 23, 24, 28, 48, 76, 111, 137, 139, 140, 165, 166, 192, 202, 204, 212

M

Macédoine, 7, 9, 10, 11, 32, 41, 51, 52, 60, 68, 69, 70, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 116, 117, 120, 121, 123, 124, 125, 129, 130, 132, 140, 144, 184, 209, 210, 211, 215, 216, 218

Référendum sur la décentralisation, 86, 88

Macedonian Patriotic Organization (MPO), 96

Marković, Ante, 58, 60

Marshall, John, 147

Mastanduno, Michael, 16, 30, 110

Mearsheimer, John, 24

Médiation des conflits, 217, 218

Mengistu, colonel, 146, 167

Mesić, Stjepan, 58

Et la désintégration yougoslave, 58

Milošević, Slobodan, 58, 78, 79, 87, 112, 115, 119, 140, 145

Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), 126

Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du référendum en Érythrée (ONUVER), 163

Mitsotákis, Konstantínos, 88

Moldavie, 34, 35, 47

Et sécession de la Transnistrie, 34, 35, 47

Monténégro, 58, 85, 123, 208

Mouvement de libération de l'Érythrée (MLE), 145, 146

Mouvement national somali (MNS), 172, 173, 174, 176, 177

Et États-Unis, 174, 176, 177

Moynihan, Patrick, 24

N

National Albanian American Council (NAAC), 136, 137

Nau, Henry, 24

Néolibéralisme, 21

Néoréalisme, 15, 212, 213

Niles, Thomas, 68, 73, 76, 92

Et les Gréco-Américains, 92

Nimetz, Matthew, 96, 100, 101, 107

Novak, Pero, 75

NSC (Conseil de sécurité nationale), 4, 61, 63, 68, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 79, 81, 87, 89, 92, 94, 99, 103, 104, 106, 115, 117, 123, 132, 153, 154, 158, 159, 160, 185, 189, 214

Et cessez-le-feu serbe et croate, 61, 63, 64, 67, 71, 72, 77, 81

Et Érythrée, 153, 159, 160

Et Kosovo, 132, 214

Et lobby gréco-américain, 92, 99, 104

Et reconnaissance d'État, 4, 61, 74, 76, 79, 158

Et reconnaissance de la Macédoine, 68, 87, 89

Et Somalie, 185, 189

Nye, Joseph, 2

O

O'Brien, James, 112, 122, 123, 128, 136, 138, 140

Ogaden, 171

Opération « Force alliée » (Allied Force), 122

Opération « Fournir des secours »
(Provide Relief), 183

Organisation de l'unité africaine
(OUA), 148, 157, 158, 163, 174,
175, 184, 186, 187

Ossétie du Sud, 1, 19, 45, 135, 214,
216

OTAN, 21, 32, 59, 67, 86, 90, 91, 101,
102, 103, 104, 111, 117, 121, 122,
124, 125, 126, 132, 134, 135, 136,
138, 191, 199, 210, 209, 217

P

Papandreou, Andreas, 96

Paquin, Jonathan, 1, 4, 11, 15, 29

Pearson, Robert, 62, 63, 72

Pérez de Cuéllar, Javier, 63

Phillips, John, 86, 109

Politique étrangère et de sécurité
commune (PESC), 89

Positionnalisme défensif, 30, 101, 213

Poutine, Vladimir, 134

Powel, Colin, 103, 104, 106

Process-Tracing (voir « Identification
des mécanismes causaux »), 9, 54,
55

Puntland, 180, 181, 182, 209

Q

Québec, 1, 2, 3, 23, 33, 47, 191, 220

Et sécession, 1, 2, 3, 23, 33, 47,
191, 220

R

Rasmussen, J. Lewis, 213

Réalisme défensif, 4, 16, 29, 110, 213

Réalisme offensif, 16, 17

République fédérale de Yougoslavie, 1,
16, 22, 25, 32, 35, 36, 47, 48, 51,
57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66,
67, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 77, 78,

79, 80, 85, 86, 87, 88, 91, 93, 104,
108, 111, 112, 113, 114, 115, 116,
120, 123, 124, 133, 159, 167, 184,
191, 208, 210, 214, 217, 218, 220
Guerre au Kosovo, 32, 47, 58, 214,
217

Stabilité, 35, 218, 220

Rice, Condoleezza, 106

Rosin, Hanna, 85, 98

Ross, Dennis, 72

Rugova, Ibrahim, 113, 119, 136

Russie, 1, 6, 17, 34, 44, 45, 52, 119,
129, 131, 132, 134, 135, 141, 163,
214, 216

S

Saideman, Stephen, 15, 16, 22, 25, 85

Salehyan, Idean, 36

Scheffer, David, 14

Scowcroft, Brent, 59, 68, 73, 78, 79,
80, 89

Et les intérêts commerciaux, 78, 79

Sélassié, Haïlé, 145

Serbie, 6, 21, 35, 58, 61, 63, 64, 67, 68,
69, 71, 78, 79, 81, 85, 86, 87, 88,
89, 94, 95, 111, 112, 113, 114, 115,
116, 117, 118, 212, 222, 123, 125,
126, 129, 130, 131, 132, 134, 138,
141, 184, 208, 209, 210, 214, 216

Shain, Yossi, 23, 24

Shamir, Yitzhak, 153

Shea, John, 85, 96, 98, 100

Slovènes américains, 74

Slovénie, 9, 10, 19, 20, 35, 48, 51, 52,
57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 67,
68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76,
77, 79, 80, 81, 85, 86, 87, 90, 91,
108, 113, 115, 117, 124, 159, 184,
209, 210, 215

Conditionnalité de la reconnais-
sance, 61, 62, 65, 70, 74, 80, 87,
210

Crise sécessionniste, 9, 10, 19, 57, 86
 Déclaration d'indépendance, 58, 60
 Reconnaissance allemande, 20, 67, 73, 154, 215
 Reconnaissance américaine, 20, 67, 68, 69, 70, 71, 76, 85, 91, 108, 159, 184
 Small, Patricia, 14
 Somalie, 51, 148, 149, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 208, 210, 217, 218
 Et aversion somalienne, 170
 Histoire, 170, 171, 172, 173
 Investissements américains, 171
 Somaliland, 4, 7, 9, 11, 26, 51, 52, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 209, 211, 216, 217
 Histoire, 51, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181
 Somalilandais américains, 188
 Sremac, Danielle, 138
 Stack, John, 213
 Stephanopoulos, George, 97, 98
Structured, Focused Comparison (voir « Comparaison structurée et ciblée »), 9, 54, 55

T

Tchéchénie, 17, 44
 Thaçi, Hashim, 132
 Tudjman, Franjo, 71
 Tutwiler, Margaret, 72

U

Union soviétique, 2, 6, 10, 17, 32, 44, 46, 52, 66, 67, 134, 145, 147, 148, 149, 171, 216

V

Vance, Cyrus, 63
 Voïvodine, 58, 113, 120

W

Walt, Stephen, 16, 24
 Waltz, Kenneth, 50, 55
 Wisner, Frank, 129

Y

Yohannes, Okbazghi, 147, 167
 Yougoslavie (voir aussi « République fédérale de Yougoslavie »), 1, 16, 22, 25, 32, 35, 36, 47, 48, 51, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 85, 86, 87, 88, 91, 93, 104, 108, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 120, 123, 124, 133, 159, 167, 184, 191, 208, 210, 214, 217, 218, 220
 Désintégration, 1, 35, 36, 51, 57, 58, 60, 64, 73, 74, 80, 86, 91, 93, 112, 113, 123, 133, 214
 Instabilité, 32, 47, 48, 57, 58, 61, 62, 73, 115, 116
 Soutien américain, 35, 36, 59, 60, 61, 62, 63, 69, 76, 78, 80, 159, 167, 191, 210, 218, 220
 Young, Robert, 42

Z

Zacher, Mark, 18, 41
 Zartman, William, 218
 Zenawi, Meles, 154, 161, 166
 Zimmermann, Warren, 61, 73

Bibliographie

- Abraham, Kinfe, *Ethiopia From Bullets to the Ballot Box*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1994.
- Adler, David Gray, « The president's recognition power: Ministerial or discretionary? », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 25, n° 2, 1995, p. 267-286.
- Ahmed, Ismail I et Reginald Herbold Green, « The heritage of war and state collapse in Somalia and Somaliland: Local-level effects, external interventions and reconstruction », *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 1, 1999, p. 113-127.
- Aklaev, Airat R., « Dynamics of the Moldova-Trans-Dniester ethnic conflict (late 1980s to early 1990s) », dans Kumar Rupesinghe et Valery A. Tishkov (dir.), *Ethnicity and Power in the Contemporary World*, Tokyo, United Nations University Press, 1996, p. 83-115.
- Albanian American Civic League, « The Albanian American Civic League applauds Kosova's Declaration of Independence », 18 février 2008.
- Albright, Madeleine, « The importance of Kosovo », *U.S. Department of State Dispatch*, vol. 10, n° 1, 1999.
- Albright, Madeleine, avec Bill Woodward, *Madam Secretary: A Memoir*, New York, The Easton Press, 2003.
- Alcade, Javier et Pablo Aguiar, « Catalan sovereignty in practice », PRIO Paper, *Peace Research Institute Oslo* (PRIO), 2017.
- Alexander's Gas & Oil Connections, « Somalia welcomes oil interest », vol. 10, n° 17, 2005.
- Ambrosio, Thomas, « Ethnic identity groups and U.S. foreign policy », dans Thomas Ambrosio (dir.), *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*, Westport, Praeger, 2002, p. 1-19.
- American Council for Kosovo, « About American Council for Kosovo », 2008.
- Andrejevich, Milan, « Kosovo: A precarious balance between stability and civil war », *Report on Eastern Europe*, RFE/RL Research Institute, vol. 2, n° 42, 1991, p. 23-29.
- Andrejevich, Milan, « State presidency deadlocked over election of State President », *Report on Eastern Europe*, RFE/RL Research Institute, vol. 2, n° 23, 1991, p. 21-24.
- Baker, III, James A., « U.S. concerns about the future of Yugoslavia », *U.S. Department of State Dispatch*, vol. 2, n° 26, 1991.

- Baker, III, James A., « Violent crisis in Yugoslavia », *U.S. Department of State Dispatch*, vol. 2, n° 39, 1991.
- Baker, III, James A., *The Politics of Diplomacy*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1995.
- Baker, Peter, « U.S. extends formal recognition of Kosovo », *The Washington Post*, 18 février 2008.
- Bélanger, Louis, Erick Duchesne et Jonathan Paquin, « Foreign interventions and secessionist movements: The democratic factor », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 38, n° 2, 2005, p. 435-462.
- Bercovitch, Jacob, « Mediation in international conflict: An overview of theory, a review of practice », dans I. William Zartman et J. Lewis Rasmussen (dir.), *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, Washington, United States Institute of Peace, p. 125-153.
- Bienen, Henry, « Ethnic nationalisms and implications for U.S. foreign policy », dans Charles A. Kupchan (dir.), *Nationalism and Nationalities in the New Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1995, p. 158-179.
- Binder, David, « Eagleburger anguishes over yugoslav upheaval », *The New York Times*, 19 juin 1992.
- Binder, David, « U.S. set to accept yugoslav breakup », *The New York Times*, 12 mars 1992.
- Binder, David, « U.S. suspends trade benefits to all 6 Yugoslav Republics », *The New York Times*, 7 décembre 1991.
- Blanchard, James J., *Behind the Embassy Door*, Toronto, Sleeping Bear Press, 1998.
- Bloom, Mia et Roy Licklider, « What's all the shouting about? », *Security Studies*, vol. 13, n° 4, 2004, p. 219-229.
- Boix, Carles et J.C. Major, « La marche de la Catalogne vers l'autodétermination », *Politique étrangère*, n° 4, 2013-2014, p. 37-49.
- Boucher, Richard, *Daily Press Briefing*, Washington, Département d'État des États-Unis, 4 novembre 2004.
- Bradbury, Mark, Adan Yusuf Abokor et Haroon Ahmed Yusuf, « Somaliland: Choosing politics over violence », *Review of African Political Economy*, n° 97, 2003, p. 455-478.
- Bradsher, Keith, « In asian reaction to Kosovo Declaration, fears of secession », *The New York Times*, 19 février 2008.
- Brancati, Dawn, *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Bryden, Matthew, « Somalia: The wages of failure », *Current History*, vol. 94, n° 591, 1995, p. 145-151.
- Brzezinski, Zbigniew, « A dangerous exemption: Why should the Israel lobby be immune from criticism? », *Foreign Policy*, juillet-août 2006, p. 63-64.
- Callahan, David, *The Enduring Challenge: Self Determination and Ethnic Conflict in the 21st Century*, New York, Carnegie Corporation of New York, 2002.

- Callahan, David, *Unwinnable Wars: American Power and Ethnic Conflicts*, New York, Hill and Wang Editions, 1997.
- Caplan, Richard, « International diplomacy and the crisis in Kosovo », *International Affairs*, vol. 74, n° 4, 1998, p. 745-761.
- Carley, Patricia, *Self-Determination: Sovereignty, Territorial Integrity, and the Right to Secession*, rapport d'une table ronde organisée avec le Bureau de la planification des politiques du Département d'État, Washington, United States Institute of Peace, 1995.
- Carley, Patricia, *U.S. Responses to Self-Determination Movements: Strategies for Nonviolent Outcomes and Alternatives to Secession*, rapport d'une table ronde organisée avec le Bureau de la planification des politiques du Département d'État, Washington, United States Institute of Peace, 1997.
- Carment, David, « The ethnic dimension in world politics: Theory, policy and early warning », *Third World Quarterly*, vol. 15, n° 4, 1994, p. 551-582.
- Carpenter, Ted Galen, « Kosovo and Macedonia: The West enhances the threat », *Mediterranean Quarterly*, 2002, p. 21-37.
- Catalonia America Council, <<https://www.catalanamerican.org/team>> (consulté le 2 novembre 2022).
- Central Intelligence Agency, « Yugoslavia: Update on Trends in Population Displacements and Relief Efforts », note de service, Directorate of Intelligence, Office of Resources, Trade, and Technology, 9 juin 1992.
- Central Intelligence Agency, *The World Factbook*. <www.cia.gov/the-world-factbook/> (consulté le 23 juin 2022).
- Cervenka, Zdenek, *The Organization of African Unity and its Charter*, New York, Praeger, 1969.
- Clinton, Bill, « Address by William Jefferson Clinton », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, n° 4, 1999, p. 23-32.
- Coggins, Bridget, *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century: The Dynamics of Recognition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
- Cohen, Herman J., « Somalia and the US long and troubled history », *Race and History*, 21 janvier 2002.
- Cohen, Herman J., *Intervening in Africa: Superpower Peacemaking in a Troubled Continent*, New York, St. Martin's Press, 2000.
- Cohen, Lenard J. *Broken Bonds: The Disintegration of Yugoslavia*, Boulder, Westview Press, 1993.
- Cohen, Lenard J., « The Disintegration of Yugoslavia », *Current History*, novembre 1992, p. 369-375.
- Collin, Katy, « The referendum in Catalonia, explained », *Brookings*, 29 septembre 2017.
- Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001.

- Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, *Acte final*, Helsinki, CSCE, 1975.
- Conley, Heather A., «The silence of the damned: Catalonia's separation from Spain», *Center for Strategic & International Studies*, 10 octobre 2017.
- Connell, Dan, «Eritrea», *Foreign Policy in Focus*, International Relations Center, vol. 2, n° 45, 1997.
- Conseil de sécurité des Nations Unies, *Résolution 713: République fédérale socialiste de Yougoslavie*, 3009^e séance, 25 septembre 1991.
- Coopération politique européenne, *Déclaration sur les «Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux États en Europe orientale et en Union soviétique»*, 16 décembre 1991.
- Crameri, Kathryn, «Political power and civil counterpower: The complex dynamics of the catalan independence movement», *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 21, n° 1, p. 104-120.
- Crawford, Beverly, «Explaining defection from international cooperation: Germany's unilateral recognition of Croatia», *World Politics*, vol. 48, 1996, p. 482-521.
- Crossette, Barbara, «Baker hints at U.S. shift on Slovenia and Croatia», *The New York Times*, 10 mars 1992.
- Daalder, Ivo H. et Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, Washington, Brookings Institution Press, 2000.
- David, Steven R., *Catastrophic Consequences: Civil Wars and American Interests*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008.
- Deconde, Alexander, *Ethnicity, Race, and American foreign Policy: A History*, Boston, Northeastern University Press, 1992.
- Département d'État des États-Unis, «Background Note: Croatia», *Bureau of European and Eurasian Affairs*, 2004.
- Dewan, Angela, «Catalonia independence referendum: What just happened?», *CNN*, 2 octobre 2017.
- Dominis, Iva et Ivo Bicanic, «Refugees and displaced persons in the Former Yugoslavia», *Report on Eastern Europe*, RFE/RL Research Institute, vol. 2, n° 3, 1993, p. 1-4.
- Ducourtieux, Cécile, «Catalogne : pourquoi l'Union européenne refuse d'intervenir», *Le Monde*, 6 octobre 2017.
- Duerr, Glen M. E., *Secessionism and the European Union: The Future of Flanders, Scotland, and Catalonia*, New York, Lexington Books, 2015.
- Facts On File, «Bosnia-Herzegovina gains EC, U.S. recognition», *World News Digest*, vol. 52, n° 2681, 1992.
- Facts On File, «EC imposes sanctions on Yugoslavia», *World News Digest*, vol. 51, n° 2660, 1991.
- Facts On File, «New Yugoslavia truce appears to hold; EC delays sanctions; Croatia, Slovenia formally secede», *World News Digest*, vol. 51, n° 2655, 1991.

- Farkas, Evelyn, *Fractured States and U.S. Foreign Policy: Iraq, Ethiopia, and Bosnia in the 1990s*, New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- Finn, Peter, « Independence is proclaimed by Kosovo », *The Washington Post*, 18 février 2008.
- Finn, Peter, « Kosovo declares its independence from Serbia: Move brings sharp criticism from Serbia, Russia ; Bush expresses support », *The Washington Post*, 17 février 2008.
- Gearan, Anne, « Trump says U.S. opposes independence bid in Spain's Catalonia region », *The Washington Post*, 26 septembre 2017.
- Gellner, Ernest, *Nations et nationalisme*, Paris, Payot, 2011 ; traduction de *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- George, Alexander L. (dir.), *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.
- George, Alexander L. et Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press, 2005.
- George, Alexander L. et Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, New York, Columbia University Press, 1974.
- George, Alexander L. et Robert O. Keohane, « The concept of national interests: Uses and limitations », dans Alexander L. George (dir.), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980, p. 217-237.
- George, Alexander L., « Case studies and theory development: The method of structured, focused comparison », dans Paul Lauren (dir.), *Diplomacy: New Approaches in Theory, History, and Policy*, New York, Free Press, 1979, p. 43-68.
- Gibbs, David N., *The Political Economy of Third World Intervention: Mines, Money, and U.S. Policy in the Congo Crisis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Glazer, Nathan et Patrick Moynihan (dir.), *Ethnicity: Theory and Experience*, Cambridge, Harvard University Press, 1975.
- Gompert, David C., « The United States and Yugoslavia's wars », dans Richard H. Ullman (dir.), *The World and Yugoslavia's Wars*, New York, Council on Foreign Relations, 1996, p. 122-144.
- Goshko, John M., « U.S. plea for Ethiopian Jews led to mediator role ; Marxist government, rebel groups sought american involvement in attempt to end strife », *The Washington Post*, 30 mai 1991.
- Gramer, Robbie et Mary Yang, « Somaliland courts U.S. for independence recognition », *Foreign Policy*, 21 mars 2022.
- Greenhouses, Steven, « State Dept. criticizes White House on Macedonia ties », *The Washington Post*, 19 avril 1994.

- Grieco, Joseph M., « Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism », *International Organization*, vol. 42, n° 3, 1988, p. 485-507.
- Grieco, Joseph M., *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- Griffiths, Ryan D., Pablo Guillen Alvarez et Ferran Martinez I Coma, « Between the sword and the wall: Spain's limited options for catalan secessionism », *Nations and Nationalism*, vol. 21, n° 1, 2015, p. 43-61.
- Guibernau, Montserrat, « Secessionism in Catalonia: After democracy », *Ethnopolitics*, vol. 12, n° 4, 2013, p. 368-393.
- Gurr, Ted Robert, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace, 1993.
- Gutman, Roy, *A Witness to Genocide*, New York, Macmillan, 1993.
- Gvosdev, Nikolas K., « The Formulation of an american response to lithuanian independence, 1990 », *East European Quarterly*, vol. 24, n° 1, 1995, p. 17-41.
- Haendel, Dan, *The Process of Priority Formulation: U.S. Foreign Policy in the Indo Pakistani War of 1971*, Boulder, Westview Press, 1977.
- Halperin, Morton H., David J. Scheffer et Patricia L. Small, *Self-Determination in the New World Order*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1992.
- Haney, Patrick J. et Walt Vanderbush, « The rope of ethnic interest groups in U.S. foreign policy: The case of the Cuban American National Foundation », *International Studies Quarterly*, vol. 43, 1999, p. 341-361.
- Harbeson, John W., « The Horn of Africa: From chaos, political renewal? », *Current History*, vol. 90, n° 556, 1991, p. 221-224.
- Harris, Marshall Freeman, « Macedonia: The next domino? », *The National Interest*, vol. 55, 1999, p. 42-46.
- Henkin, Louis, *Foreign Affairs and the US Constitution*, 2^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1996.
- Henkin, Louis, Richard Crawford Pugh, Oscar Schachter et Hans Smit, *International Law*, 3^e éd., St. Paul, West Publishing Co., 1993.
- Henze, Paul, « Ethiopia and Eritrea: The defeat of the Derg and the establishment of new governments », dans David R. Smock (dir.), *Making War and Waging Peace: Foreign Intervention in Africa*, Washington, United States Institute of Peace, 1993, p. 53-77.
- Heraclides, Alexis, « Secession, self-determination and nonintervention: In quest of a normative symbiosis », *Journal of International Affairs*, vol. 45, n° 2, 1992, p. 399-420.
- Heraclides, Alexis, « Secessionist conflagration: What is to be done? », *Security Dialogue*, vol. 25, n° 3, 1994, p. 283-293.
- Heraclides, Alexis, « Secessionist minorities and external involvement », *International Organization*, vol. 44, n° 3, 1990, p. 341-378.

- Heraclides, Alexis, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, Londres, Frank Cass, 1991.
- Herbst, Jeffrey, « Creation and maintenance of national boundaries in Africa », *International Organisation*, vol. 43, n° 4, 1989, p. 673-692.
- Hockenos, Paul, *Homeland Calling: Exile Patriotism & the Balkan Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.
- Holbrooke, Richard, *To End a War*, New York, The Modern Library, 1998.
- Horowitz, Donald, *Ethnic groups in Conflict*, 2^e éd., Berkeley, University of California Press, 2000.
- Hulianas, Asteris, « The viability of Somaliland: Internal constraints and regional geopolitics », *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 20, n° 2, 2002, p. 157-182.
- Huntington, Samuel P., « The clash of civilizations? », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 3, 1993, p. 22-49.
- International Crisis Group, *Kosovo Status: Delay Is Risky*, série « Europe Report », n° 177, 2006.
- International Crisis Group, *Kosovo: no Good Alternatives to the Ahtisaari Plan*, série « Europe Report », n° 182, 2007.
- International Crisis Group, *Kosovo: The Challenge of Transition*, série « Europe Report », n° 170, 2006.
- International Crisis Group, *Kosovo's First Month*, série « Europe Briefing », n° 47, 2008.
- Iyob, Ruth, *The Eritrean Struggle for Independence: Domination, Resistance, Nationalism, 1941-1993*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Jackson, Robert H. et Carl G. Rosberg, « Why Africa's Weak States Persist: The empirical and the juridical in statehood », *World Politics*, vol. 35, n° 1, 1982, p. 1-24.
- Jha, Gautam Kumar, « Indonesia and the "Free Aceh Movement" », Institute of Peace and Conflict Studies, article n° 1054, 2003.
- Jones, Nicholas, Rachel Marks, Roberto Ramirez et Merarys Rios-Vargas, « 2020 Census Illuminates Racial and Ethnic Composition of the Country », *The United States Census Bureau*, 12 août 2021.
- Judah, Tim, *Kosovo: War and Revenge*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- Kansteiner, Walter, *Somalia: U.S. Policy Options*, témoignage devant le sous-comité sénatorial sur les affaires africaines, 107^e Congrès des États-Unis, 6 février 2002.
- Kelley, Judith, « International actors on the domestic scene: Membership conditionality and socialization by international institutions », *International Organization*, vol. 58, 2004, p. 425-457.
- Keohane, Robert O., *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press, 1989.

- Ker-Lindsay, James, *The Foreign Policy of Counter Secession: Preventing the Recognition of Contested States*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Kibble, Steve, «Somaliland: Surviving without recognition ; Somalia: Recognised but failing?», *International Relations*, vol. 15, n° 5, 2001, p. 5-25.
- Kim, Julie et Steven Woehrel, *Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence*, rapport du Congressional Research Service, Washington, n° RL31053, version du 20 juin 2008.
- Kofos, Evangelos, «Greek Policy Considerations over FYROM independence and recognition», dans James Pettifer (dir.), *The New Macedonian Question*, New York, Palgrave, 2001, p. 226-262.
- Kole, William J. et Nebi Qena, «Kosovo declares independence from Serbia», *The Washington Post*, 17 février 2008.
- Krasner, Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- Kulish, Nicholas et C. J. Chivers, «Kosovo is recognized but rebuked by others», *The New York Times*, 19 février 2008.
- Kupchan, Charles A., «Independence for Kosovo: Yielding to Balkan Reality», *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 6, 2005, p. 14-20.
- Kupchan, Charles, *The Vulnerability of Empire*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.
- Labs, Eric J., «Beyond Victory: Offensive realism and the expansion of war aims», *Security Studies*, vol. 6, n° 4, 1997, p. 1-49.
- La Maison-Blanche, «U.S. recognition of the Former Yugoslav Republic of Macedonia», déclaration de la porte-parole de la Maison-Blanche, 9 février 1994.
- Lebow, Richard Ned, «What's so different about a counterfactual?», *World Politics*, vol. 52, n° 4, 2000, p. 550-585.
- Le Monde*, «Après avoir amorcé l'indépendance, la Catalogne isolée sur la scène internationale», 27 octobre 2017.
- Le Monde*, «Espagne: la Cour constitutionnelle annule la déclaration d'indépendance de la Catalogne», 8 novembre 2017.
- Leurdijk, Dick et Dick Zandee, *Kosovo: From Crisis to Crisis*, Burlington, Ashgate Editions, 2001.
- Lewis, Paul, «Europe to defy Greece on ties to Macedonia», *The New York Times*, 12 décembre 1993.
- Li, Yitan, Review: «US Foreign Policy and Secessionist Conflicts: A Stability-Seeking Power», *Canadian Journal of Political Science*, vol. 44, n° 2, 2011, p. 468-470.
- Linden, Ronald H., «Putting on their sunday best: Romania, Hungary, and the puzzle of peace», *International Studies Quarterly*, vol. 44, 2000, p. 121-146.
- Liotta, P. H., «Spillover effect: Aftershocks in Kosovo, Macedonia and Serbia», *European Security*, vol. 12, n° 1, 2003, p. 82-108.

- Little, Richard, *Intervention: External Involvement in Civil Wars*, Londres, Martin Robertson, 1975.
- Lyon, Alynna, Review: « *A Stability-Seeking Power: US Foreign Policy and Secessionist Conflicts* », *International Journal*, vol. 66, n° 1, 2010, p. 232.
- Malcolm, Noel, *Kosovo: A Short History*, New York, New York University Press, 1998.
- Massie, Justin et Jonathan Paquin (dir.), *America's Allies and the Decline of US Hegemony*, London, Routledge, 2020.
- Mastanduno, Michael, « Do relative gains matter ? America's response to Japanese industrial policy », dans David A. Baldwin (dir.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 250-266.
- Mastanduno, Michael, *Economic Containment: CoCom and the politics of East-West trade*, Ithaca, Cornell University Press, 1992.
- Mastnak, Tomaz, « Kosovo: A new Versailles ? », *Foreign Policy in Focus*, 2008.
- Mearsheimer, John et Stephen Walt, « The Israel lobby », *London Review of Books*, 23 mars 2006.
- Mearsheimer, John J. et Stephen M. Walt, *Le lobby pro-Israélien et la politique étrangère américaine*, Paris, La Découverte, 2008 ; traduction de *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2007.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W. W. Norton & Company, 2001.
- Minder, Raphael et Ellen Barry, « Catalonia's independence vote descends into chaos and clashes », *The New York Times*, 1^{er} octobre 2017.
- Minorities at Risk. <cidcm.umd.edu/research/mar> (consulté le 23 juin 2022).
- Mix, Derek E., « Spain and its relations with the United States: In brief », *Congressional Research Service Report*, R44298, 5 octobre 2018.
- Moore, Patrick, « Diplomatic recognition of Croatia and Slovenia », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n° 4, 1992, p. 9-14.
- Moore, Patrick, « The international relations of the Yugoslav area », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n° 18, 1992, p. 33-38.
- Morin, Jean-Frédéric et Jonathan Paquin, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018.
- Morrow, James D., *Game Theory for Political Scientists*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- National Albanian American Council, « NAAC meets with Ambassador Holbrooke on Kosova », 1998.
- National Albanian American Council, « White House Meeting on Kosova », 1998.
- Nations Unies, *Plan d'application des Normes pour le Kosovo*, 2004.
- Nau, Henry R., *At Home Abroad: Identity and Power in American Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

- Nauert, Heather, porte-parole du Département d'État, « On U.S. Support For Spanish Unity », *Département d'État*, 27 octobre, 2017.
- Nelson, Steven, « Catalonia's independence from Spain has few open backers in DC – for now », *Washington Examiner*, 10 octobre 2017.
- Noe-Bustamante, Luis, Antonio Flores et Sono Shah, « Facts on Hispanics with origins from Spain in the United States, 2017 », Pew Research Center, 16 septembre 2019.
- Nye, Joseph S., *The Paradox of American Power*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- O'Connor, John, « Herding sheep in Basque Country (Idaho) », *The New York Times*, 24 août 2012.
- Omaar, Rakiya, « Somalia: At war with itself », *Current History*, vol. 91, n° 565, 1992, p. 230-234.
- Omaar, Rakiya, « Somaliland: One thorn Bush at a time », *Current History*, vol. 93, n° 583, 1994, p. 232-236.
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *Charte de Paris pour une Nouvelle Europe*, Paris, 1990.
- Organski, A. F. K., *World Politics*, New York, Knopf, 1968.
- Paquin, Jonathan, « Managing controversy: U.S. stability-seeking and the birth of the macedonian State », *Foreign Policy Analysis*, vol. 4, n° 4, 2008, p. 441-462.
- Paquin, Jonathan et Stephen Saideman, « Foreign intervention in ethnic conflicts », dans Patrick James, Gallya Lahav and Nukhet Sandal (dir.), *ISA Compendium Volume: Ethnicity, Nationalism and Migration*, Boston, MA, Blackwell, 2010, p. 2349-2365.
- Paquin, Jonathan, *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2010.
- Pataki, Judith, « Refugee wave from Croatia puts strain on relief efforts », *Report on Eastern Europe*, RFE/RL Research Institute, vol. 2, n° 39, 1991, p. 11-14.
- Pateman, Roy, *Eritrea: Even the Stones are Burning*, Lawrenceville, The Red Sea Press, 1998.
- Paul, Rachel, « Serbian-american mobilization and lobbying: The relevance of Jasenovac and Kosovo to contemporary grassroots efforts in the United States », dans Thomas Ambrosio (dir.), *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*, Westport, Praeger, 2002, p. 93-113.
- Pellerin, Cheryl, « U.S., Spain Agree to Make U.S. Crisis Force Deployment Permanent », DoD News, U.S. Department of Defense, 18 juin 2015.
- Perry, Duncan M., « Macedonia: A balkan problem and a european dilemma », *RFE/RL Research Report*, vol. 1, n° 25, 1992, p. 35-45.
- Perry, Duncan, « Macedonia: Balkan miracle or balkan disaster? », *Current History*, vol. 95, n° 599, 1996, p. 113-117.
- Pettifer, James, « The Albanians in western Macedonia after FYROM independence », dans James Pettifer (dir.), *The New Macedonian Question*, London, Palgrave Macmillan, 2001, p. 137-147.

- Pettifer, James, *Macedonia: Recognition, Referendum, Resignation*, Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, Defence Academy of the United Kingdom, 2004.
- Phillips, John, *Macedonia: Warlords and Rebels in the Balkans*, Londres, I.B. Tauris, 2004.
- Pool, David, « Eritrean independence: The legacy of the Derg and the politics of reconstruction », *African Affairs*, vol. 92, n° 368, 1993, p. 389-402.
- Prifti, Peter R., *Confrontation in Kosova: The Albanian-Serb Struggle, 1969-1999*, New York, Columbia University Press, 1999.
- Prunier, Gerard, « Somaliland goes it alone », *Current History*, vol. 97, n° 619, 1998, p. 225-228.
- Quinn, Patrick, « Greece complains to the United States over reported Macedonia recognition », Associated Press, 4 novembre 2004.
- Ramet, Sabrina Petra, « War in the Balkans », *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 4, 1992, p. 79-98.
- Rasmussen, J. Lewis, « Peacemaking in the twenty-first century: New rules, new roles, new actors », dans I. William Zartman et J. Lewis Rasmussen (dir.), *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, Washington, United States Institute of Peace, 1999, p. 23-50.
- Regan, Patrick M., « Conditions of successful third-party intervention in intrastate conflicts », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, n° 2, 1996, p. 336-359.
- Regan, Patrick M., *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002.
- Reuter, Jens, « Policy and economy in Macedonia », dans James Pettifer (dir.), *The New Macedonian Question*, New York, St. Martin's Press, 1999, p. 28-46.
- Reuters, « Trump, Spanish PM Rajoy say they oppose Catalonia independence bid », 16 septembre 2017.
- Reuters, « Catalan business lobby says worried by any declaration of independence », 4 octobre 2017.
- Reuters, « Scottish Devolved Government Says Respects Catalanian Independence... », 27 octobre 2017.
- Reuters, « Scottish lawmakers call for international recognition for Catalan independence », 2 novembre 2017.
- Rich, Jason, « Seek stability and you shall find: US policy and secessionist movements », *International Studies Review*, vol. 13, n° 4, 2011, p. 663-665.
- Rosin, Hanna, « Why we flipped on Macedonia », *New Republic*, 13 juin 1994, p. 11-12.
- Runde, Daniel, « The case against Catalan independence », *Foreign Policy*, 18 septembre 2015.
- Saeed, Saim, « How the world reacted to Catalan independence declaration », *Politico*, 27 octobre 2017.

- Saideman, Stephen M., « Discrimination in international relations: Analyzing external support for ethnic groups », *Journal of Peace Research*, vol. 39, n° 1, 2002, p. 27-50.
- Saideman, Stephen M., « Explaining the international relations of secessionist conflicts: Vulnerability versus ethnic ties », *International Organization*, vol. 51, n° 4, 1997, p. 721-753.
- Saideman, Stephen M., *The Ties That Divide: Ethnic Politics, Foreign Policy & International Conflict*, New York, Columbia University Press, 2001.
- Salehyan, Idean, et Kristian Skrede Gleditsch, « Refugees and the spread of civil war », *International Organization*, vol. 60, 2006, p. 335-366.
- Salla, Michael, « Kosovo, non-violence and the break-up of Yugoslavia », *Security Dialogue*, vol. 26, n° 4, 1995, p. 427-438.
- Schraeder, Peter J., « U.S. intervention in the Horn of Africa amidst the end of the Cold War », *Africa Today*, vol. 40, n° 2, 1993, p. 7-27.
- Schwartz, Stephen M., « The way forward for the United States in Somalia », *Foreign Policy Research Institute*, 12 janvier 2021.
- Secrétaire Condoleeza Rice, « U.S. Recognizes Kosovo as Independent State », communiqué du Département d'État des États-Unis, 18 février 2008.
- Selden, Zachary, Review: « *A Stability-Seeking Power: U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts* », *Political Science Quarterly*, vol. 126, n° 2, 2011, p. 360-362.
- Serra, Montserrat, « Members of the U.S. Congress support catalan self-determination », *VilaWeb*, 9 septembre 2015.
- Shain, Yossi et Aharon Barth, « Diasporas and international relations theory », *International Organization*, vol. 57, 2003, p. 449-479.
- Shain, Yossi et Tamara Cofman Wittes, « Peace as a three-level game: The role of diasporas in conflict resolution », dans Thomas Ambrosio (dir.), *Ethnic Identity Groups and U.S. Foreign Policy*, Westport, Praeger, 2002, p. 169-197.
- Shain, Yossi, « Multicultural Foreign Policy », *Foreign Policy*, vol. 100, 1995, p. 69-87.
- Shain, Yossi, *Marketing the American Creed Abroad*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Shea, John, *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*, North Carolina, McFarland, 1997.
- Shelbourne, Mallory, « Biden administration basing two more destroyers in Rota, Spain », *USNI News*, 28 juin 2022.
- Shenon, Philip, « U.S. says it might consider attacking Serbs », *The New York Times*, 13 mars 1998.
- Simanowitz, Stefan, « Democracy comes of age in Somaliland », *Contemporary Review*, vol. 287, n° 1679, 2005, p. 335-339.
- Siverson, Randolph M. et Harvey Starr, *The Diffusion of War*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.
- Smith, R. Jeffrey, « U.S. officials expect Kosovo Independence », *The Washington Post*, 24 septembre 1999.

- Snyder, Jack, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York, W. W. Norton & Company, 2000.
- Socor, Vladimir, « Moldova's "Dnister" Ulcer », *RFE/RL Research Report*, vol. 2, n° 1, 1993, p. 12-16.
- Srebrnik, Henry, « Can clans form nations? Somaliland in the making », dans Tozun Bahcheli, Barry Bartmann et Henry Srebrnik (dir.), *De facto States: The quest for sovereignty*, Londres, Routledge, 2004, p. 210-231.
- Sremac, Danielle, *War of Words: Washington Tackles the Yugoslav Conflict*, Westport, Praeger, 1999.
- Stack Jr., John F. « The ethnic challenge to international relations theory », dans David Carment et Patrick James (dir.), *Wars in the Midst of Peace*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, p. 11-25.
- Strubell, Michael, « The Catalan independence process and Cold Repression (2003-2016) », *Journal of Ethnic Studies*, vol. 77, 2016, p. 5-30.
- Sullivan, Stacy, « From Brooklyn to Kosovo, with love and AK-47's », *The New York Times Magazine*, 22 novembre 1998.
- Taras, Raymond C. et Rajat Ganguly, *Understanding Ethnic Conflicts: The International Dimension*, New York, Longman Publishers, 2002.
- The Economist*, « The road to war », vol. 320, n° 7714, 1991.
- The New York Times*, « 300 U.S. troops in Macedonia to try to contain Balkan War », 13 juillet 1993.
- The New York Times*, « U.S. reinstates sanctions », 6 mars 1998.
- The New York Times*, « U.S. will work to prevent Kosovo backlash, Bush says », 17 février 2008.
- The Washington Post*, « Bush recognizes Kosovo's independence », 18 février 2008.
- The Washington Post*, « Ethiopia proposes Eritrea vote in exchange for port access », 4 juillet 1991.
- The White House, « Remarks by President Obama and His Majesty King Felipe of Spain After Bilateral Meeting », Office of the Press Secretary, 15 septembre 2015.
- Tutwiler, Margaret, *Daily Press Briefing*, Washington, Département d'État des États-Unis, 7 avril 1992.
- United States Census Bureau, « Exhibit 13. U.S. Trade in Goods by Country and Area: 2017 », décembre 2017.
- Van Evera, Stephen, *Causes of War: Structures of Power and the Roots of International Conflict*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- Videmsek, Bostjan et Dan Bilefsky, « Protesters attack U.S. Embassy in Belgrade », *The New York Times*, 22 février 2008.
- Walt, Stephen M., « The enduring relevance of the realist tradition », dans Ira Katznelson et Helen V. Milner (dir.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York, W. W. Norton & Company, 2002, p. 197-230.
- Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979.
- Weiss, Brennan, « "Catalonia is an integral part of Spain": The US sides with Spain's government in Catalonia independence dispute », *Insider*, 27 octobre 2017.
- Weller, Marc, « The international response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia », *The American Journal of International Law*, vol. 86, n° 3, 1992, p. 569-607.
- Wisner, Frank G., « The United States and the Balkans: Achieving Kosovo's independence », *American Foreign Policy Interests*, vol. 30, n° 4, 2008, p. 189-195.
- Woehrel, Steven J. et Julie Kim, *Kosovo and U.S. Policy*, rapport du Congressional Research Service, Washington, n° RL31053, version du 9 juin 2005.
- Wood, Nicholas, « Still deeply divided, nervous Kosovo goes to polls this weekend », *The New York Times*, 23 octobre 2004.
- Woodward, Peter, *The Horn of Africa: Politics and International Relations*, Londres, I.B. Tauris, 2003.
- Woodward, Susan L., *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington, The Brookings Institution, 1995.
- World Council of Hellenes Abroad, « Powell and Rice discuss macedonian issue with archbishop Demetrios », 15 novembre 2004.
- Yohannes, Okbazghi, *Eritrea, A Pawn in World Politics*, Gainesville, University of Florida Press, 1991.
- Young, John, *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People's Liberation Front*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Young, Robert A., « How do peaceful secessions happen? », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 27, 1994, p. 773-792.
- Zacher, Mark W., « The territorial integrity norm: International boundaries and the use of force », *International Organization*, vol. 55, n° 2, 2001, p. 215-250.
- Zahariadis, Nikolaos, « External interventions and domestic ethnic conflict in Yugoslav Macedonia », *Political Science Quarterly*, vol. 118, n° 2, 2003, p. 259-279.
- Zahariadis, Nikolaos, *Essence of Political Manipulation: Emotion, Institutions, and Greek Foreign Policy*, New York, Peter Lang, 2005.
- Zakaria, Fareed, « Realism and domestic politics », *International Security*, vol. 17, n° 1, 1992, p. 177-198.
- Zartman, I. William, « Introduction: Toward the resolution of international conflicts », dans I. William Zartman et J. Lewis Rasmussen (dir.), *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, Washington, United States Institute of Peace, p. 3-19.
- Zimmermann, Warren, « Yugoslavia: 1989-1996 », dans Jeremy R. Azrael et Emil A. Payin (dir.), *U.S. and Russian Policymaking with Respect to the Use of Force*, Santa Monica, RAND Center for Russian and Eurasian Studies, 1996, p. 177-199.
- Zimmermann, Warren, *Origins of a Catastrophe*, New York, Times Books, 1996.

DOCUMENTS DÉCLASSIFIÉS

Macédoine

Département d'État des États-Unis, document du 22 octobre 1992, dossier n° 200502041, déclassifié le 15 juin 2005.

Kosovo

Département d'État des États-Unis, document d'août 1992 numéroté E16, dossier n° 200502018, déclassifié le 14 décembre 2005.

Département d'État des États-Unis, document d'août 1992 numéroté E53, dossier n° 200502018, déclassifié le 13 décembre 2005.

Département d'État des États-Unis, document de septembre 1992 numéroté E49, dossier n° 200502018, déclassifié le 13 décembre 2005.

Département d'État des États-Unis, document de décembre 1992 numéroté E15, dossier n° 200502018, déclassifié le 29 novembre 2005.

Département d'État des États-Unis, document de décembre 1992 numéroté E45, dossier n° 200502018, déclassifié le 30 novembre 2005.

Département d'État des États-Unis, document de juillet 1993 numéroté E28, dossier n° 200502018, déclassifié le 29 novembre 2005.

Département d'État des États-Unis, documents déclassifiés, Office of Information Programs and Services, dossier de contrôle n° 200502018, novembre et décembre 2005.

Somaliland

Département d'État des États-Unis, document de mai 1991 numéroté E4, dossier n° 200502026, déclassifié le 20 janvier 2006.

Département d'État des États-Unis, document de mai 1991 numéroté E6, dossier n° 200502026, déclassifié le 20 janvier 2006.

Département d'État des États-Unis, document de juin 1991 numéroté E9, dossier n° 200502026, déclassifié le 20 janvier 2006.

Département d'État des États-Unis, document de juin 1991 numéroté E15, dossier n° 200502026, déclassifié le 26 janvier 2006.

Département d'État des États-Unis, document de juin 1991 numéroté E28, dossier n° 200502026, déclassifié le 27 janvier 2006.

Département d'État des États-Unis, document de juillet 1991 numéroté E22, dossier n° 200502026, déclassifié le 26 janvier 2006.

Département d'État des États-Unis, document de novembre 1991 numéroté E28, dossier n° 200502026, déclassifié le 27 janvier 2006.

Département d'État des États-Unis, document de novembre 1991 numéroté E28, dossier n° 200502026, déclassifié le 27 janvier 2006.

Département d'État des États-Unis, document de janvier 1992 numéroté E30, dossier n° 200502026, déclassifié le 27 janvier 2006.

Entrevues en personne

Abramovitz, Morton, Washington, 2 mai 2005.
Cohen, Herman J., Washington, 16 mai 2005.
Gompert, David C., Washington, 25 janvier 2005.
Halperin, Morton, Washington, 21 avril 2005.
Harris, Marshall Freeman, Washington, 17 février 2005.
Kansteiner, Walter, Washington, 18 mai 2005.
Lake, Anthony, Washington, 4 avril 2005.
O'Brien, James, Washington, 12 avril 2005.
Pearson, Robert, Washington, 14 février 2005.
Scowcroft, Brent, Washington, 8 février 2005.

Entrevues par téléphone

Galbraith, Peter W., 23 janvier 2005.
Hamilton, Daniel, 11 avril 2005.
Houdek, Robert, 25 mai 2005.
Howe, Jonathan T., 3 mars 2005.
Niles, Thomas M. T., 29 janvier 2005.
Nimetz, Matthew, 18 février 2005.

Entrevues faites sous le couvert de l'anonymat

Haut fonctionnaire du Département d'État des États-Unis, Washington, 25 février 2005.
Haut fonctionnaire du Département d'État des États-Unis, Washington, 10 mars 2005.
Ancien haut fonctionnaire américain, Virginie, 28 avril 2005.
Responsable du Département d'État des États-Unis, 2 novembre 2022.

Échanges de courriels

Correspondance avec Herman J. Cohen, 23 mai 2005.
Correspondance avec Pero Novak, 26 janvier 2005.
Correspondance avec John Heffern, 16 octobre 2022.

Les référendums sur l'indépendance de la Catalogne et de l'Écosse ainsi que les conflits sécessionnistes qui ont déstabilisé l'Ukraine, le Soudan ou encore la Géorgie nous rappellent que les mouvements sécessionnistes ont une grande influence sur le cours des relations internationales au XXI^e siècle. Bien que les États-Unis ne soient pas favorables aux revendications indépendantistes, ils ont, dans la pratique, reconnu l'indépendance de plusieurs États sécessionnistes au cours des dernières décennies. *Washington face aux conflits sécessionnistes* révèle que cette incohérence apparente s'explique par le fait que les États-Unis sont une puissance en quête de stabilité. En examinant la politique étrangère américaine à l'égard des crises sécessionnistes survenues dans les Balkans, en Afrique et en Europe, Jonathan Paquin montre que, si la politique étrangère américaine privilégie en apparence l'intégrité des frontières internationales, Washington se préoccupe davantage de garantir la stabilité pour assurer sa puissance que de maintenir le *statu quo*.

Cet ouvrage constitue la traduction de *A Stability-Seeking Power, U.S. Foreign Policy and Secessionist Conflicts*, publié par McGill-Queen's University Press en 2010, dont le contenu a été revu et augmenté.

JONATHAN PAQUIN est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université Laval. Détenteur d'un doctorat de l'Université McGill, il est spécialiste de la politique étrangère américaine et des enjeux de sécurité internationale. Il a été deux fois bénéficiaire de la prestigieuse bourse Fulbright aux États-Unis et a été professeur invité à la School of Advanced International Studies de l'Université Johns Hopkins à Washington D. C.

