



HAL
open science

S'opposer aux États-Unis au Conseil de sécurité : l'argumentation contre la puissance dans les négociations multilatérales

David Ambrosetti

► **To cite this version:**

David Ambrosetti. S'opposer aux États-Unis au Conseil de sécurité: l'argumentation contre la puissance dans les négociations multilatérales. *Études internationales*, 2004, 35 (3), pp.469-494. 10.7202/009907ar . halshs-00344495

HAL Id: halshs-00344495

<https://shs.hal.science/halshs-00344495>

Submitted on 20 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

S'opposer aux États-Unis au Conseil de sécurité

L'argumentation contre la puissance dans les négociations multilatérales

David AMBROSETTI*

RÉSUMÉ : Cet article rend compte des enjeux apparus au cœur des débats qui ont précédé l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations Unies de la résolution 1422 sur la Cour pénale internationale, à partir d'une analyse de l'argumentation de la délégation française. Il éclaire la relation entre l'argumentation et le recours à la puissance dans les négociations multilatérales. Il conclut que l'argumentation précède la rationalité communicationnelle décrite par Habermas, et peut la favoriser en entravant le recours à la puissance.

ABSTRACT : This article depicts the stakes involved in the informal debates which took place in the Security Council before the resolution 1422 on the International Criminal Court was adopted. Based on an analysis of the argumentation the French delegation then elaborated, the paper questions the relationship between arguing and power during a multilateral negotiation. It emphasizes that arguing can pave the way for communicative rationality (Habermas), by containing the use of power among negotiators.

En juin 2002, le Conseil de sécurité des Nations Unies se divise à propos du statut d'immunité que les États-Unis veulent accorder aux personnels et responsables d'opérations militaires sous mandat de l'ONU vis-à-vis de la nouvelle Cour pénale internationale. Après quinze jours de débats, le Conseil aboutit à un accord de compromis (résolution 1422) reconnaissant une immunité pour les personnels ressortissants d'États non parties au statut de la Cour servant dans des opérations sous mandat onusien. Les débats qui aboutissent à ce compromis se révèlent très intenses, en particulier du point de vue de la délégation française, fortement impliquée dans la négociation, et dont nous avons observé le fonctionnement de l'intérieur¹.

Au regard du schéma d'analyse (néo-)réaliste des relations internationales, ces efforts argumentatifs peuvent surprendre. Selon ce dernier, l'issue de négociations interétatiques dépend des capacités inégales des États, en vertu desquelles certains ont plus de chances de faire triompher leurs préférences que d'autres. Ces capacités inégales tiennent à une distribution inégale de la

* *Doctorant en Science politique (Relations internationales) à l'Institut d'études politiques de Bordeaux/CEAN.*

1. Nous étions accueillis par la Mission permanente de la France à l'ONU durant l'été 2002, ce qui nous a permis de participer aux réunions de travail de la Mission et de suivre ces débats du Conseil en séances publiques et privées. Nous remercions ici Jean-Marc Châtaigner pour son soutien.

puissance au sein d'un espace interétatique anarchique². Dans cette perspective, l'essentiel se joue hors de la table des négociations, *via* les transactions bilatérales entre négociateurs. La prise de parole devant l'assemblée des participants se réduit à un exercice rhétorique visant à justifier les préférences défendues. Pourtant, tout effort rhétorique porte en lui une prétention à la validité susceptible de générer une contestation argumentée. Une telle contestation peut même conduire les négociateurs à découvrir l'inexactitude de certaines de leurs interprétations relatives à une situation donnée ou aux règles sociales qui s'appliquent à eux dans ladite situation. Thomas Risse soutient que de telles circonstances favorisent l'ouverture, au cœur de l'interaction, d'un espace favorable à une recherche collective de la vérité (*truth-seeking*), destinée à fournir aux participants une compréhension mutuelle basée sur un consensus raisonné, une configuration que l'auteur fonde sur le modèle communicationnel idéal proposé par Habermas³. Cette logique communicationnelle s'éloigne tant de la logique instrumentale privilégiée par les approches rationalistes que de celle normative qui caractérise le constructivisme sociologique : les acteurs concernés acceptent de renoncer temporairement à leurs identités et rôles et de remettre en question leurs préférences, intérêts et normes de comportement le temps de la recherche d'un consensus raisonné à propos de certains postulats sur le monde ou de la justification de certains comportements⁴.

Une telle situation communicationnelle idéale est-elle envisageable au sein d'une instance de négociation multilatérale comme le Conseil de sécurité ? Ou, pour reprendre le souci des auteurs réalistes, les représentants des États siégeant au Conseil peuvent-ils accepter de renoncer temporairement à l'exercice bilatéral de la puissance au profit de la recherche d'un consensus raisonné sur une question jugée problématique, une recherche au cours de laquelle le meilleur argument déterminerait l'issue des débats ? Thomas Risse insiste sur cette omniprésence supposée des relations de puissance entre acteurs de la politique internationale comme obstacle majeur à l'apparition de moments communicationnels⁵. Car l'exercice de menaces ou d'incitations⁶ en

2. Voir Dario BATTISTELLA, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

3. Thomas RISSE, « 'Let's Argue !': Communicative Action in World Politics », *International Organization*, vol. 54, n° 1, hiver 2000.

4. *Ibid.*, pp. 2 et 10. Ce faisant, les acteurs forment ce que Habermas appelle une « communauté de communication ».

5. *Ibid.*, pp. 14-16. Une autre condition posée par Habermas est la nécessité entre acteurs concernés de partager un ensemble d'interprétations collectives, un monde vécu commun. Cette condition nous semble indiscutablement remplie, en particulier entre des diplomates en poste dans une institution internationale comme l'ONU. De même l'égal accès à la parole au cours des débats est-il formellement garanti durant la négociation étudiée.

6. Nous écartons de la présente recherche la question généalogique de la structuration des cadres discursifs légitimes au sein d'une institution délibérative comme le Conseil de sécurité et des effets diffus de la puissance dans cette structuration, question qu'évoque Thomas RISSE, *op. cit.*, pp. 16-17, se fondant sur Michel Foucault. L'exercice de la puissance sera ici compris comme le recours crédible à des incitations et à des menaces.

marge des débats à l'appui de certaines préférences obère les chances d'atteindre un consensus raisonné fondé sur le meilleur argument. Pour cet auteur, toutefois, la puissance n'interdit pas toute expérience communicationnelle au sein des relations internationales, plus particulièrement dans ses pans les plus institutionnalisés multipliant les interactions non hiérarchiques entre individus, et lorsque règnent d'importantes incertitudes concernant la situation et les intérêts ou les normes de comportement à privilégier⁷. La négociation que nous avons observée nous a semblé propice à une investigation destinée à qualifier les efforts argumentatifs déployés au regard de la situation communicationnelle décrite par Habermas, et ainsi questionner la place que les institutions multilatérales accordent à la persuasion sur la base du meilleur argument.

Pour ce faire, l'accent est porté sur les schèmes d'interprétation des diplomates observés et sur leur évolution au cours de l'interaction. Contre les approches rationalistes « stato-centrées » qui interprètent toute action humaine à la lumière de sa seule rationalité instrumentale orientée vers la maximisation des intérêts des États, notre analyse a privilégié les agents individuels replacés dans leur contexte institutionnel, dans leur environnement cognitif et normatif. Conformément aux approches relevant du constructivisme sociologique⁸, c'est dans cet environnement que se forment les schèmes d'interprétation des agents, c'est-à-dire les règles sociales, les normes (au sens d'attentes collectives) et les classifications à partir desquelles ils acquièrent des connaissances sur eux-mêmes et sur le monde. Selon nous, les négociateurs ne disposent d'aucune « fonction d'utilité » capable de prédire les conduites d'autrui et de dicter leur propre conduite, faute d'une évaluation précise des préférences des États, des gains et des coûts attendus par eux. Leur travail consiste davantage à *sentir* de façon *pratique* lors des débats les attentes pesant sur eux et, tout aussi importantes, les attentes pesant sur leurs homologues, afin de définir l'action *appropriée*⁹ au fil de l'interaction. Cette action appropriée est celle que l'agent social juge conforme aux attentes pesant sur lui, et auxquelles il sent qu'il doit répondre pour protéger ses identités sociales aux yeux d'autrui, contre tout risque de *sanction sociale négative*. À notre sens, en effet, c'est la sanction sociale qui conduit tout agent à intérioriser progressivement les règles du jeu social dans lequel il entre, dès lors qu'est précisément *mise en jeu* l'idée qu'il se fait de ce qu'il est au regard des autres (ses identités). Les règles sociales, que les auteurs constructivistes identifient comme le résultat nécessaire et sans cesse modifié de l'interaction entre individus, sont bien porteuses de sanction sociale, selon Nicholas Onuf, en ce qu'elles enjoignent d'autres agents à adopter certains comportements donnés à l'encontre d'un agent ne répondant pas

7. *Ibid.*, p. 19.

8. Emanuel ADLER, « Constructivism and International Relations », in Walter CARLSNAES, Thomas RISSE et Beth A. SIMMONS (dir.), *Handbook of International Relations*, London, SAGE Publications, 2002.

9. James MARCH et Johan OLSEN, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

aux attentes qui pèsent sur lui¹⁰. Ici comme ailleurs, il n'est nullement besoin de rationaliser de façon discursive tous les signes qui suscitent l'inquiétude ou l'intérêt dans le feu de l'action ; pour une grande part, le sens pratique s'en charge¹¹.

Dans cette recherche, nous avons tenté de démêler les considérations qui « posaient problème » et suscitaient l'urgence dans la conscience pratique des négociateurs dont nous avons pu sonder la subjectivité, ainsi que les logiques instrumentales déployées par eux de façon pratique¹². Il devenait alors possible de replacer les arguments utilisés à la lumière de ces considérations comme autant de réponses hypothétiques aux problèmes et urgences ressentis, puis de vérifier ces hypothèses au cœur même de la négociation, en vertu de la place de ces arguments et leurs effets sur les autres négociateurs. Ainsi avons-nous pu mieux discerner les enjeux à l'origine de l'effort argumentatif étudié et repérer parmi ces enjeux ceux qui relevaient bien d'une quête de consensus raisonné (sur une situation ou un comportement donné) et ceux qui relevaient de pratiques de puissance, puissance qu'on voulait exercer ou dont on voulait au contraire se prémunir. Nos conclusions en sont que la pratique argumentative étudiée n'a pas profité d'une situation de quête collective de consensus raisonné préexistante mais a bel et bien *créé* de tels moments communicationnels, comme seule *riposte* visant à faire échouer le projet américain. Ce qui conduit au constat quelque peu paradoxal que la rationalité communicationnelle ne trouve un espace pour s'épanouir que lorsque des négociateurs parient sur elle, c'est-à-dire sur la survenance d'un consensus qui sera favorable à leurs préférences, et agissent activement de façon à paralyser tout exercice de la puissance visant à rompre la situation argumentative en cours. Au plan méthodologique, enfin, le travail insiste sur la nécessité pratique pour les négociateurs de sentir les configurations favorables entre les schèmes cognitifs en présence et d'encourager de telles configurations, en répondant par anticipation aux réactions cognitives et normatives qu'elles peuvent susciter.

10. Nicholas ONUF, « Constructivism. A User's Manual », in V. KUBALKOVA, N. ONUF et P. KOWERT (dir.), *International Relations in a Constructed World*, Armonk, Sharpe, 1998, p. 59.

11. Sur cette distinction entre « raison pratique » et « raison scolastique », ou entre « conscience pratique » et « conscience discursive », nous nous référons essentiellement aux travaux de Pierre BOURDIEU, *Le sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit, 1980 et d'Anthony GIDDENS, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987 pour la trad. fr. (1984). Ces deux ouvrages renvoient constamment à la menace de sanction sociale négative qui s'impose objectivement à l'agent, et qui constitue, à force de répétition, les nécessités à travers lesquelles se dessinent l'impossible, le possible et le probable dans son esprit.

12. Rappeler que l'approche constructiviste ne nie pas toute logique instrumentale dans l'action. Elle soutient en revanche que tout calcul s'applique en vertu de schèmes construits au cours d'interactions socialement structurées, en particulier en fonction d'urgences données, des schèmes et des urgences qui ne sont pas forcément ceux des auteurs rationalistes qui retranscrivent « après la bataille » les choix rationnels des individus qu'ils étudient. Voir Emanuel ADLER, *op. cit.*, p. 103. Pour P. Bourdieu, les choix réalisés visent la « transformation de l'effet passé en objectif escompté », mais ils n'exigent pas une évaluation systématique des chances de succès d'une telle opération, le sens pratique de l'agent pouvant constater les régularités en la matière et *parier* sur les chances de l'opération, Pierre BOURDIEU, *op. cit.*, pp. 89-90.

D'où l'intérêt de l'analyse sociologique axée sur les agents plongés dans l'interaction : notre observation du rôle joué par le porte-parole de la France à l'ONU a contredit l'image d'un simple exécutant des ordres provenant de la capitale. Les directives reçues n'expriment qu'une petite partie des attentes qui pèsent sur lui, elles n'indiquent pas toujours quelle articulation il opère entre ces attentes et quelles positions précises il adoptera.

I – « Coup de feu sur La Haye » : créer l'urgence au Conseil de sécurité, marque de la puissance américaine

Au moment où le mandat de la mission des Nations Unies pour la Bosnie-Herzégovine (MINUBH) arrive à son terme et que les membres du Conseil de sécurité se préparent à voter son renouvellement, la délégation américaine crée la surprise en annonçant le 20 juin 2002 qu'elle usera de son droit de veto à l'encontre de ce projet de résolution si le Conseil n'adopte pas un autre projet qu'elle a proposé la veille. L'objet de ce nouveau texte est d'empêcher définitivement la Cour pénale internationale, qui s'apprête alors à naître effectivement au 1^{er} juillet 2002¹³, de poursuivre des responsables ou des personnels d'opérations internationales sous mandat onusien. La raison de ce blocage affichée par l'ambassadeur américain John Negroponte tient aux risques d'une utilisation politique de cette cour à l'encontre des États-Unis, étant donné leur position et leurs responsabilités particulières dans le monde. C'est en fait une profonde hostilité à l'encontre de la nouvelle juridiction internationale qui anime le président Bush et son entourage. Il est impensable pour eux qu'un Américain soit jugé par des magistrats non américains et non reconnus par les États-Unis, *a fortiori* dans l'exercice d'un mandat onusien. Selon nous, la mise en relation des opérations de maintien de la paix et de la naissance de la Cour ne relève pas du seul coup de force mais bien du souci pour le Département d'État de protéger la présence américaine dans les opérations onusiennes de l'hostilité de l'opinion conservatrice américaine. Tenant les rênes de la commission des Affaires étrangères au Congrès, cette dernière a montré au cours des années 1990 qu'elle savait pousser Washington à la *guérilla* contre l'ensemble de l'édifice onusien. Aux dires du représentant américain aux Nations Unies, c'est bien un nouvel affrontement de ce genre qui s'annonce si le Conseil de sécurité n'accepte pas de garantir l'immunité demandée.

Cette manœuvre appelle une réaction des autres États membres, qui doi-

13. La Cour pénale internationale est compétente pour juger les personnes accusées de génocide, de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de crimes d'agression. Elle est le fruit d'une longue mobilisation d'organisations de défense des droits de l'homme et d'États pilotes (le Canada, l'Argentine et la Finlande) sous les auspices de l'Assemblée générale de l'ONU, qui crée en 1995 un comité préparatoire chargé de proposer un texte portant création d'une telle Cour. Le traité instituant la Cour est adopté à Rome le 17 juillet 1998 par 120 votes favorables, 21 abstentions et 7 votes défavorables. Le traité prévoit que la Cour naîtra à La Haye lorsque 60 États auront ratifié le Statut de Rome, le cap étant franchi le 11 avril 2002. À ce jour, 139 États ont signé le Statut de Rome et 94 l'ont ratifié. Voir www.iccnw.org.

vent choisir entre accéder aux demandes américaines – voter en faveur de leur texte d'immunité – pour un retour à l'ordre autour de la table ou chercher une autre solution, courant ainsi le risque de voir la MINUBH forcée de se replier, car dépourvue de mandat du Conseil. À Paris, une urgence s'installe : la stratégie américaine heurte des intérêts français, sans promettre un quelconque gain en retour. Le Conseil de sécurité est une instance essentielle pour « le rang » de la France¹⁴. Son siège permanent lui garantit une capacité d'influence dont elle ne pourrait jouir par la seule voie bilatérale. Le Quai d'Orsay prend rapidement la mesure de la menace : et si les États-Unis arrêtaient de soutenir les opérations de maintien de la paix, qu'ils financent à hauteur du quart ? C'est le cœur de l'action onusienne qui en serait paralysé. Si, au contraire, il était donné satisfaction aux exigences américaines, les forces agissant sous mandat de l'ONU seraient ainsi les seules à rester juridiquement à l'abri de la nouvelle cour internationale en cas de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité ou de génocide. Le souci de préserver l'autorité du Conseil aux yeux des États de la planète pour préserver l'influence française, un objectif précis en soi, conduit donc à un dilemme : cette autorité souffrira-t-elle davantage d'un retrait de la MINUBH et d'un blocage d'autres missions pour cause de *veto* américain au cas où personne ne céderait au chantage américain, ou bien de l'adoption d'une résolution d'immunité pour les troupes et les responsables d'opérations sous mandat de l'ONU à l'égard d'une nouvelle juridiction internationale à vocation universelle chargée de juger les actes criminels les plus graves de notre temps ? Dans un cas, la division du Conseil risque de paralyser durablement l'action de l'ONU dans les théâtres de crises. Dans l'autre, l'action de l'ONU reprend son cours, mais sa crédibilité en sort affectée : l'ONU serait suspectée de servir les intérêts des membres les plus puissants et les plus interventionnistes, à l'image des États-Unis aujourd'hui. Or Paris est sensible à de telles critiques adressées à l'ONU, et toute action prouvant le contraire est jugée bénéfique à une conception « multipolaire » du monde.

Outre les enjeux concernant l'autorité et la crédibilité du Conseil et de l'ONU, la France se trouve liée à l'avenir de la Cour pénale internationale elle-même, et ce à deux titres. Au plan national, elle a ratifié, malgré les réticences initiales de ses états-majors¹⁵, le Statut de la Cour pour garder un contrôle sur les évolutions d'une institution qui semblait vouée à naître¹⁶. Après une telle marque d'intérêt, il lui est difficile de se désintéresser du sort de la Cour. Au titre de membre de l'Union européenne, ensuite, elle se trouve confortée par les positions des autres membres de l'Union, qui ont tous ratifié le Statut de

14. Alex MACLEOD et Hélène VIAU, « La France. Institutions internationales au service du rang ? », *Études internationales*, vol. xxx, n° 2, juin 1999, pp. 279-301.

15. Les décideurs français n'acceptèrent de soutenir pleinement la Cour qu'après obtention de l'article 124 du traité de Rome permettant à un État de refuser toute poursuite pour crime de guerre à l'encontre de ses ressortissants pour une période de sept ans après l'entrée en vigueur de la Cour. Les réticences initiales provenaient essentiellement du ministère de la Défense.

16. Bertrand BADIE, *La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, p. 231.

Rome. Or, les États parties au Statut de la Cour connaissent bien les réticences américaines face à cette cour, apparentes dès les débuts des négociations d'élaboration du traité en 1996, et transformées en une hostilité ouverte avec l'entrée en fonction de l'administration Bush¹⁷. Ils ne tardent pas à voir dans ce projet d'immunité une tentative pour détourner les autres États contributeurs de troupes onusiennes de l'autorité de la Cour, afin de l'affaiblir toujours plus.

Les différentes variables qui entourent la prise de décision française n'offrent ici aucune certitude sur les gains et coûts attendus par chaque option. Les questions de crédibilité, en particulier, s'avèrent trop intangibles pour définir un « plan » préétabli d'optimisation des intérêts français : en cas d'opposition française aux États-Unis, quels gains les défenseurs de la Cour peuvent-ils générer et quels coûts les États-Unis sont-ils prêts à occasionner pour la diplomatie française ? Dans le cas contraire, quel coût immédiat la résolution d'immunité générera-t-elle à propos de l'autorité du Conseil ? Les réponses apportées à ces questions par les diplomates français ne peuvent être qu'approximatives, évaluées en fonction d'informations qu'ils savent très imparfaites. À Paris, la menace d'une réplique américaine en cas d'opposition française est prise très au sérieux. Les autorités françaises demandent à leur porte-parole à New York d'agir avec la plus grande prudence ; elles veulent empêcher toute mise en scène d'un défi lancé par la France aux États-Unis dans l'espace diplomatique et dans l'espace médiatique¹⁸. Vue de l'intérieur, la négociation qui commence porte le sceau de la puissance de son initiateur, la délégation américaine, loin de l'idéal communicationnel habermassien. Le souci parisien pour la prudence transparaît dans les premières interventions de l'ensemble des délégations : aucune ne s'avise à balayer les arguments américains du revers de la main et à annoncer son opposition au projet d'immunité, comme nous le verrons lors de la retranscription des débats. Tout dans l'attitude même des délégués américains tend à montrer l'importance qu'ils accordent à cette négociation. L'intimidation se fait plus explicite lorsque la délégation bulgare informe en privé ses homologues que Washington a conditionné la future adhésion de la Bulgarie à l'OTAN à un soutien sans faille à son projet d'immunité. En privé également, la délégation américaine ne cesse d'insister sur l'attachement de la présidence américaine à ce projet d'immunité.

17. Après une opposition constante des États-Unis à l'égard du projet, le président Clinton a finalement apposé sa signature au traité de Rome à la fin de son mandat, le 31 décembre 2000. Le président Bush retire cette signature du traité le 6 mai 2002. Le Congrès a par ailleurs adopté un *Hague Invasion Act* autorisant le Président américain à utiliser « tous les moyens nécessaires et appropriés » pour libérer un citoyen américain qui serait détenu par la CPI. Voir par exemple : « US. 'Hague Invasion Act' Becomes Law. White House 'Stops at Nothing' in Campaign Against War Crimes Court », *Human Rights News*, Human Rights Watch, New York, 3 août 2002, www.hrw.org/press/2002/08/aspa080302.htm.

18. Par ailleurs, la France est mal placée pour prendre la tête d'une croisade publique anti-américaine pour la défense de la Cour, car on ne tarderait pas à rappeler ses réticences au cours des négociations du traité de Rome. Paris ressent vivement ce risque et refuse de s'y exposer. Tout ceci exclut ce que certains diplomates européens à New York, y compris français, voient alors (déjà) d'un bon œil : un veto français au projet de résolution américain. Le veto surviendra à propos de l'Irak.

L'ambassadeur Levitte pourrait donc s'en tenir à cette injonction et rester silencieux au cours des débats, pour être certain de ne pas attirer sur la France les foudres de l'administration américaine. Néanmoins, le bras de fer que cette dernière entame avec le Conseil sur cette question de la Cour pénale internationale offre une opportunité pour les États membres : la délégation qui saura résoudre le désaccord pourra faire valoir ses talents de conciliateur et donc l'utilité de sa présence (permanente, dans le cas français) à la table du Conseil ; si de surcroît elle parvient à ce résultat en contribuant à isoler les États-Unis des autres membres, elle pourra prétendre à un rôle de rééquilibrage favorable à un monde davantage multipolaire. Jean-David Levitte a conscience que l'ensemble de la diplomatie française regarde et espère que le représentant de la France à l'ONU, une fonction réservée aux ambassadeurs considérés comme les plus talentueux, trouvera le moyen de freiner l'initiative américaine au profit des intérêts français (l'autorité du Conseil de sécurité, son indépendance à l'égard des États-Unis et la place de la France en son sein), y compris en prenant des risques qu'il assumera seul.

Ainsi, le choix d'intervenir au cours des débats, objet d'analyse de cet article, relève de la décision initiale de Jean-David Levitte, fruit d'une disposition personnelle et d'une pression institutionnelle propre au rôle d'ambassadeur de très haut rang. Outre ces dispositions, liées à un habitus et à un univers institutionnel donnés, l'engagement du représentant de la France dans cette négociation en marge du chemin explicitement balisé par Paris ne peut se comprendre hors de la configuration même de cette négociation autour de la table du Conseil. Car les questions relatives aux probabilités de succès et de gratification sociale ou d'échec et de sanction sociale pour l'ambassadeur français trouvent l'essentiel de leurs réponses dans les réactions des autres membres du Conseil. Pour convaincre les décideurs américains d'abandonner leur manœuvre, il faut que celle-ci leur paraisse trop coûteuse, c'est-à-dire qu'elle les conduise hors de ce qu'ils pensent être le cadre *normal* des moyens à consacrer à une situation de ce genre et des façons de les utiliser. Or ces moyens dépendent des mesures d'incitation et de rétorsion appliquées aux autres membres du Conseil en cas d'obstruction de leur part. Autrement dit, le premier souci pratique d'un négociateur désirant faire reculer les décideurs américains ne consiste alors pas à les persuader de l'illégitimité de leur entreprise sur la base du meilleur argument ; il est bien de provoquer une réaction des autres membres du Conseil qui rende la négociation aussi problématique que possible pour la délégation américaine. La parade à la puissance (de mettre en danger l'autorité du Conseil de sécurité et l'avenir de la Cour pénale internationale) requiert la puissance (de faire échouer le projet de résolution américain), *via* la constitution d'un contrepoids suffisant au sein du Conseil. Parce que les moyens disponibles pour faire plier une opposition du Conseil sur cette question ne sont pas illimités, il s'agit de conduire les décideurs américains au-delà de cette limite.

Reste à évaluer par anticipation cette limite et les chances de l'atteindre avant d'entreprendre toute démarche hostile aux États-Unis. Les modélisations

en termes de choix rationnel recourant aux « fonctions d'utilité » des acteurs en présence peinent à rendre compte des « calculs » pratiques des négociateurs pris dans l'action. Car les préférences et intentions des uns et des autres sont insuffisamment explicitées pour permettre la définition de telles « équations ». En aucun cas la délégation américaine n'expose les moyens dont elle dispose pour faire adopter son texte. Tout est affaire d'anticipation, grâce à une interprétation de la subjectivité des négociateurs fondée sur des signes captés de façon pratique au fil de l'interaction. Pour l'essentiel, l'exercice de la puissance dans le cadre d'une négociation multilatérale est soit *annoncé* de façon discursive soit *anticipé* par autrui en vertu des signes émis. Il se diffuse au fil des occasions ouvertes par l'interaction, c'est-à-dire par les prises de parole de chacun. En l'absence de ces dernières, la puissance ne se manifeste pas – ce qui ne signifie pas qu'elle n'existe pas dans l'esprit des négociateurs, à l'état d'hypothèse. Dans un tel cas de figure, la mesure des gains et pertes attendus n'en est que plus difficile. Une telle incertitude ouvre le jeu. Elle peut notamment offrir à la délégation américaine un succès plus rapide que prévu si chacune des autres délégations surestime isolément les moyens dont elle dispose. Mais l'indécision peut également pencher en faveur de l'obstruction si des occasions poussent la délégation américaine à dévoiler des moyens finalement inférieurs à ce qu'un nombre conséquent d'États membres pourrait surmonter. Nous le disions avec Thomas Risse, c'est lorsque des agents peinent à définir une situation et les règles du jeu qui s'y appliquent que leur disposition à être persuadés augmente, et avec elle la force du meilleur argument. Telle est la marge d'action de l'ambassadeur français : il lui faut favoriser le dévoilement de la subjectivité de la délégation américaine quant aux ressources qu'elle est prête à déployer à un temps *t*, et faire simultanément progresser une opposition au sein du Conseil qui apparaisse à chacun comme étant suffisante pour paralyser les démarches américaines contre les opposants, et ce tout en évitant que la France se trouve isolée et fasse l'objet de représailles de la part des États-Unis. Ici, fédérer une opposition peut emprunter différentes voies : le recours à la puissance, ou la persuasion par le meilleur argument.

II – Incertitudes et prédispositions des négociateurs : la perception pratique des possibles

Les délégations en présence sont, outre les États-Unis et la France : la Bulgarie, le Cameroun, la Chine, la Colombie, la Guinée, l'Irlande, l'île Maurice, le Mexique, la Norvège, le Royaume-Uni, la Russie, Singapour, la Syrie. Comme tous ses collègues, le représentant français sonde les analyses et les intentions, et enrichit ses informations d'une expérience, héritée et/ou vécue, relative aux rôles et objectifs de chacun. En nous fondant sur nos observations quotidiennes des propos tenus par l'ambassadeur Levitte et ses assistants dans les réunions de travail de la Mission permanente, et des débats du Conseil en séances de consultation informelle (privée) et en séance publique, nous avons distingué les grandes catégories d'inquiétudes générées par la situation aux yeux des différentes délégations : le risque d'une atteinte à l'autorité du Con-

seil de sécurité (*CS*), le risque d'une fragilisation de la nouvelle juridiction internationale (*CPI*), au contraire le risque lié à l'existence de cette cour (*anti-CPI*), et enfin le risque d'un redéploiement des opérations de maintien de la paix, en particulier celles dont le mandat arrive bientôt à échéance (*OMP*).

En fonction de ce qu'il sait déjà et de ce qu'il a pu entendre auprès de ses homologues, l'ambassadeur français ne peut « classer » précisément les États membres en vertu de ces catégories d'intérêts. *OMP* ou *CPI*, par exemple, constituent des sources d'inquiétude qui peuvent se poser à des degrés variables, à des moments différents, dans telle ou telle délégation¹⁹. Tout juste est-il capable de *sentir* les dispositions plus ou moins favorables d'une délégation à l'égard de telle ou telle considération, en fonction des prises de positions passées et actuelles de cette délégation. Mais une disposition favorable à l'égard de *CPI* ne garantit pas une défense de la Cour pénale internationale à tout prix, et ce *a fortiori* si une autre considération entre en ligne de compte (telle que *OMP*). Dès lors, le sens pratique du négociateur s'appuie en permanence sur des hypothèses, constamment alimentées et corrigées au fil des interactions et des signes que ces dernières fournissent quant à la subjectivité d'autrui. Il distingue les grands schèmes d'interprétation auxquels il est confronté et les situe approximativement parmi ses homologues. Le négociateur ne peut déterminer une ligne de conduite qu'après avoir senti ces considérations en présence et les éventuelles compatibilités existant entre elles. Sans connaître précisément le degré d'attachement de chaque délégation à ces différentes considérations, il doit agir dans deux sens qui lui sont favorables : 1) répondre *par anticipation* aux problèmes qu'une prise de position contre les États-Unis pose à ses collègues, et 2) souligner au contraire, et toujours par anticipation, les problèmes que peuvent connaître les délégations soutenant la position américaine. Ce faisant, il encouragerait à la fois l'opposition contre les États-Unis et le dévoilement progressif par les décideurs américains de la limite des moyens qu'ils peuvent consacrer à leur projet.

CS concerne potentiellement tous les membres qui disposent à travers leur siège d'un instrument d'influence. Mais cette considération *CS* n'aide pas à un positionnement vis-à-vis de la demande américaine. *CS* peut se fonder tant sur l'objectif *CPI* que sur l'objectif *OMP*. Par définition, *CPI* pousse en faveur d'un refus de la proposition américaine. Les États potentiellement sensibles à *CPI* sont tous les États ayant ratifié le Statut de Rome, et dans une moindre mesure ceux qui ont signé sans avoir encore ratifié. Autour de la table du Conseil, la Bolivie, la Bulgarie, l'Irlande, l'île Maurice, la Norvège, et le Royaume-Uni, ainsi que la France, ont déjà ratifié le traité de Rome ; le Cameroun, la Guinée,

19. Nous parlerons ainsi « des » *OMP* ou « des » *CPI* en désignant les délégations potentiellement sensibles aux considérations *OMP* ou *CPI* sans limiter aucune délégation à une seule catégorie et sans définir précisément quelles délégations sont concernées par ces catégories. Il s'agit de considérations, partagées à des degrés divers, qui peuvent orienter les choix dans un sens donné, sans que nous accordions aucune nécessité à cette orientation. Par exemple, la France ne peut en aucun cas être jugée comme une *CPI* et seulement cela. Elle manifeste certaines dispositions favorables à l'égard de *CPI*.

le Mexique, la Russie et la Syrie ont signé le traité mais ne l'ont pas encore ratifié²⁰. Mais une ratification ne suffit pas à prédire une combativité dans la défense de la Cour. Les réticences demeurent, par exemple à Moscou, dont le jeu régional interventionniste (Tchéchénie) pourrait être gêné par cette nouvelle juridiction internationale. Une sensibilité accrue est à prévoir, en revanche, lorsqu'un membre veut représenter au Conseil un groupe d'États ayant adopté une position commune en faveur de la Cour : c'est le cas du Mexique et de la Colombie au nom du *Groupe de Rio*²¹, et de l'Irlande, du Royaume-Uni et de la France au nom de l'Union européenne. En matière de combativité potentielle, toutefois, la délégation française juge le Royaume-Uni, l'Irlande et la Norvège proches des États-Unis ; et la Bulgarie, même si elle est candidate à l'entrée dans l'Union européenne, accorde la priorité à sa future adhésion à l'OTAN. À l'inverse, *anti-CPI* joue en faveur de la demande des États-Unis. La Chine et Singapour sont des opposants traditionnels à l'internationalisation des droits de l'homme et à leur juridicisation au détriment de la souveraineté nationale. La Chine était aux côtés des États-Unis pour voter contre le projet de Cour pénale internationale à la conférence de Rome de juillet 1998 ; Singapour s'est alors abstenu. Néanmoins, il semble qu'une association trop étroite avec Washington sur cette question d'immunité n'intéresse pas ces deux membres : contrairement aux États-Unis, ils n'envisagent pas d'interventionnisme militaire sous mandat de l'ONU, préférant adopter une position prudente qui se confirmera au long de cette négociation.

En ce qui concerne *OMP*, l'argument génère une certaine urgence à trouver une solution au « problème » des États-Unis, sans marquer une préférence pour ou contre *CPI*. Mais ce sentiment d'urgence des *OMP* peut facilement se transformer en impatience à l'égard des *CPI* si le bras de fer se poursuivait trop longtemps. La menace américaine compte également pour tout membre très impliqué dans des conflits précis où des intérêts nationaux sont en jeu²². Ici, le représentant français songe aux opérations onusiennes qui intéressent directement le Département d'État américain, parce qu'elles comportent des volets de lutte antiterroriste (c'est d'ailleurs le cas de la MINUBH), qu'elles sont importantes pour de proches alliés des Américains (comme la Force d'interposition au sud Liban, la FINUL, qui contient le Hezbollah au profit d'Israël) ou qu'elles concernent des régions convoitées (Géorgie), qui rendent peu probables un retrait total américain. *OMP* concerne enfin des États qui jouent pleinement la carte d'une forte contribution aux opérations onusiennes (Canada), notamment pour cause de candidature à l'obtention d'un siège permanent au Con-

20. Entre-temps, seule la Guinée a procédé à la ratification, le 14 juillet 2003.

21. Le *Groupe de Rio* est une instance régionale informelle qui regroupe l'essentiel des États d'Amérique centrale et du Sud (19 États).

22. Il faut compter ici la France elle-même (comme en République démocratique du Congo), le Royaume-Uni (Sierra Leone), la Russie (Géorgie) ou dans une moindre mesure la Bulgarie vis-à-vis précisément de la MINUBH (en tant que seule représentante au Conseil de sécurité de l'Europe du Sud-Est, elle a co-parrainé le projet de résolution pour le renouvellement de la MINUBH qui a fait l'objet du veto américain). Il faut également considérer la Guinée, qui serait alors directement menacée par une reprise du conflit sierra léonais.

seil (Inde²³, Pakistan, Japon, Brésil). Ajoutons enfin un dernier type de considération, qui relève de la quête d'avantages autres, sans rapport avec les considérations précédentes. Parce que les États-Unis demandent quelque chose, ils ouvrent la porte à l'*opportunisme*. Ces avantages concernent les transactions bilatérales autour de ces débats, des transactions dont le représentant permanent de la France ne peut espérer connaître à l'avance les auteurs, la nature et l'ampleur précis. Mais, *a priori*, cette variable *opportunisme* pèse d'autant plus lourd dans le calcul d'une délégation que cette dernière est libérée des contraintes liées aux considérations décrites ci-dessus. Comme candidats à l'*opportunisme*, on pensera ainsi à la Norvège avant l'Irlande (position européenne commune), à Singapour avant l'île Maurice (poids de l'Inde, ratification mauricienne), etc. L'*opportunisme* peut également naître aisément dans l'esprit de ceux qui se savent prêts à rejoindre la position américaine. Toutefois, il ne saurait disparaître totalement de l'esprit de quiconque autour de la table du Conseil.

Ces grandes lignes d'évaluation manquent de précision quant aux conséquences des différents positionnements possibles et donc aux moyens que ces positions requièrent. Elles poussent par ailleurs les délégations dans des sens contradictoires, puisque la plupart d'entre elles se retrouvent dans deux, voire trois catégories différentes, avec l'absence de critères précis permettant une hiérarchisation des priorités. Elles laissent enfin une grande place à l'*opportunisme*. Le jeu qui commence n'en apparaît que plus ouvert : aucune délégation ne se trouve contrainte d'opposer dès le départ un refus au projet américain, ce dernier ne heurtant les intérêts vitaux de personne ; mais aucune n'a de raison sérieuse pour y souscrire spontanément. Dans toutes les délégations, la première disposition à agir porte vers la décision la plus confortable : celle de ne pas choisir trop vite. Côté *CPI*, un « non » définitif à la requête américaine est difficilement envisageable car il exposerait ces délégations à des mesures de rétorsions de la part des États-Unis dont elles ne connaissent pas encore la nature et l'ampleur potentielles. Certes, les risques de représailles coûteuses diminuent si le nombre de délégations adoptant cette posture est suffisamment élevé. Mais quel est ce nombre, exactement ? La question n'est assurément pas que quantitative : certains « non » sont plus facilement pardonnés que d'autres (songeons au *veto* français sur l'Irak en mars 2003), et il n'est pas aisé de définir à l'avance le sort de chacun sur la base de rapports de puissance « objectifs ». Avant toute chose se pose le problème de la confiance réciproque entre alliés supposés qui auront à dévoiler leurs intentions de manière successive et non simultanée, problème que modélise le classique *dilemme du prisonnier* : pour le premier représentant amené à exprimer son intention de vote

23. L'Inde doit être particulièrement prise en compte ici, car l'île Maurice, diplomatiquement très proche d'elle, pourrait porter ses attentes au Conseil. Or le jeu régional des gouvernants indiens avec le Pakistan les incite davantage à une liberté d'action militaire et à une omniprésence dans les opérations onusiennes, qu'à un militantisme pro-Cour. Ils n'ont d'ailleurs pas signé le Statut de Rome (l'île Maurice l'a ratifié).

défavorable après accord avec d'autres délégations, le risque est grand de se trouver finalement isolé. La prudence s'impose, dans un premier temps.

En revanche, l'inaction a en principe de quoi inquiéter les *OMP*. Mais le fait est que personne ne croit avec conviction en un retrait total des États-Unis de ces actions internationales. Cela, pense-t-on, présenterait trop de conséquences pour les États-Unis et leurs alliés. Elle engagerait une redéfinition de la place des États-Unis dans le système onusien, donc une redéfinition partielle de la place de l'ONU dans l'ordre international. Même un non-renouvellement du mandat de la MINUBH, et donc un retrait effectif de la mission, paraît improbable à certaines délégations : Washington tente un coup de bluff, qu'il finira bien par abandonner. Pour l'heure, néanmoins, le veto américain n'a pas disparu. Dans leurs appréciations, un sentiment rassure les délégués : tout ceci n'est pas « normal », les milieux décisionnels américains ne pourront pas rester dans cet état d'anormalité trop longtemps. Mais cette assurance initiale pourrait disparaître rapidement et se transformer en « oui » au projet américain si persistaient les signes confirmant l'« anormalité ». L'attente présente également l'intérêt d'ouvrir des perspectives d'*opportunisme* : ne pas afficher trop tôt une disposition au « oui » permet de faire croître les avantages potentiellement offerts par les États-Unis en échange d'un vote favorable. En se plaçant dans l'expectative, les délégations laissent à chacune d'entre elles – et en particulier aux États-Unis – l'occasion de préciser progressivement ses intentions et permettent au jeu de se révéler suffisamment pour définir une position. Les gains et les pertes attendues se préciseront, ce qui influera sur les urgences ressenties. Enfin, il est peu concevable que les États-Unis demandent un vote sur un texte qu'ils viennent de proposer. Cela consisterait à nier aux participants le rôle que chacun se reconnaît, celui de négociateur dont l'avis mérite d'être entendu. La discussion compte en soi, elle doit aboutir à une position comprise de tous, à défaut d'être soutenue par tous. Un passage trop rapide au vote peut conduire à une large abstention, donc à un échec.

À ce stade, la position de la diplomatie française n'est pas fixée. Celle-ci présente une disposition à agir pour faire contrepoids aux États-Unis. Mais comment savoir si cette occasion est la bonne ? Paris pense qu'elle ne l'est pas. La configuration cognitive du débat – présentée ici dans toutes ses imprécisions et sa fluidité – laisse ouverte une voie d'action, toutefois : profiter de cette disposition initiale à l'attente pour favoriser au cours des débats la manifestation de *CPI*, source de scepticisme à l'égard de la demande américaine. Plus ce scepticisme sera partagé autour de la table au début des négociations, plus il exigera d'efforts de la part de la délégation américaine pour obtenir le vote du texte. Cependant, ce scepticisme ne peut croître à l'infini : *CPI* concerne un nombre relativement délimité de délégations. Encore faut-il que chaque délégation *a priori* favorable à *CPI* s'exprime en ce sens. Car rien ne garantit une pleine expression de *CPI*, du fait des possibles craintes des délégués d'afficher individuellement une opposition aux États-Unis. Dès lors, ces derniers n'auraient pas besoin de dévoiler leurs intentions, pourtant seule solution pour les *CPI* de jauger ensemble la crédibilité des mesures de rétorsions améri-

caines et l'opportunité de s'y exposer au profit de *CPI*. Chaque *CPI* retourne à son dilemme du prisonnier.

Pour le négociateur soucieux de faire échouer la manœuvre américaine, le flottement initial au sein du Conseil offre l'opportunité d'intervenir rapidement pour orienter les débats de manière à encourager une prise de conscience et une pleine expression des *CPI*, pour engendrer une situation de blocage crédible. Si une telle situation apparaissait et durait, elle ouvrirait le chemin à un *opportunisme* toujours plus fort, exigeant de la part de Washington des incitations accrues. Ici, *opportunisme* est particulièrement favorisé par une norme de négociation propre au Conseil de sécurité qui veut que le seul constat d'un désaccord en son sein suffise à se dédouaner d'une prise de position explicite. Le représentant qui parle peut en effet relever ce désaccord et remarquer qu'en l'état actuel de division, le Conseil ne devrait pas se prononcer, renvoyant dos à dos les parties en désaccord²⁴. Au contraire, ne pas favoriser rapidement l'expression de *CPI* risque de fermer cette opportunité et de rendre plus difficile une opposition ultérieure à la demande américaine. Car il existe autour de la table des considérations défavorables à une telle expression. Il faut ainsi éviter que les *anti-CPI* ne prennent le contrôle de la discussion. Face à eux, toutefois, la marge d'action argumentative des *CPI* reste limitée : comment les convaincre sincèrement que la Cour mérite leur soutien ? L'obstacle qui mérite en revanche une attention particulière provient de *OMP*. Si le représentant français sait réduire le sentiment d'urgence que cette considération inspire, y compris dans les couloirs parisiens, il augmentera sa marge de manœuvre, à la fois à Paris et au Conseil de sécurité. Il doit, pour ce faire, contester la crédibilité de la menace américaine.

III – Des arguments pour structurer les débats, contre l'exercice bilatéral de la puissance

La ligne argumentative choisie emprunte bien la voie « autorisée » par les schèmes d'interprétation partagés par les membres du Conseil, une voie découverte au fil de l'interaction: elle insiste sur les problèmes que l'initiative américaine peut poser aux membres du Conseil, et répond par anticipation aux problèmes qu'un « non » adressé à la délégation américaine leur laisse entrevoir, en suscitant parmi eux un sentiment d'union et en contribuant à dévoiler les moyens disponibles aux yeux des décideurs américains. *CPI* constitue donc une source d'opposition qu'il faut révéler, *OMP* une source d'inquiétude qu'il faut tarir, et *CS* une source d'inquiétude qu'il faut cette fois alimenter.

A — Favoriser l'expression initiale de *CPI*

Pour rendre leur expression moins risquée, et ainsi amorcer une quête de consensus raisonné sur les dangers du projet américain pour la nouvelle Cour,

24. Cette norme tient à l'attachement traditionnel du Conseil au principe d'unanimité.

les *CPI* ont besoin d'être assurés que leurs réticences ne seront pas immédiatement sanctionnées. En opposant rapidement des arguments contestant le bien-fondé des positions américaines sur la base de critères reconnus de tous, la délégation française contribue à offrir une telle protection. Elle fonde ses arguments sur deux critères pleinement légitimes au sein du Conseil : la sécurité que tout État membre doit garantir à ses ressortissants, et le respect du droit international qui prétend précisément constituer le point d'équilibre entre les moyens dont chaque État souverain doit disposer pour assurer seul cette aspiration à la sécurité d'une part, et la reconnaissance de règles communes liées à l'exercice de la souveraineté et nécessaires à la satisfaction collective de cette aspiration d'autre part. À propos du premier critère, l'exigence de sécurité, l'ambassadeur Levitte insiste sur l'absence de menace pesant sur les forces américaines de maintien de la paix. Selon lui, aucun Casque bleu n'a jamais commis des actes qui relèveraient de la compétence de la Cour²⁵. Cet argument est repris par d'autres délégations (le Royaume-Uni et le Mexique), comme le montre notre schématisation des débats présentée plus bas (voir *absence_menace*, le 27/06, le 03/07, le 11/07), preuve que l'argument favorise l'expression des réticences. Ensuite, le représentant français constate que les forces américaines présentes dans les missions onusiennes sont souvent, comme dans le cas de la MINUBH, des forces de police légèrement armées, ce qui rend encore plus improbable leur poursuite pour de tels crimes. Certes, les États-Unis veulent une immunité dans les opérations *sous mandat* de l'ONU, et non seulement dans celles sous commandement de l'ONU. Mais répondre ainsi équivaudrait pour eux à admettre devant le Conseil qu'ils veulent faire du mandat de l'ONU précisément une garantie d'immunité pour leurs opérations militaires. Enfin, il note qu'en cas d'accusations portées à l'encontre de troupes américaines dans l'exercice d'un mandat onusien de maintien de la paix, le Statut de la Cour donne la priorité aux juridictions nationales. En cas de défaillance de ces dernières et d'une nouvelle saisine de la Cour, la France propose en compromis une nouvelle garantie aux États-Unis : ces derniers pourraient demander au Conseil de sécurité de suspendre la poursuite pour douze mois renouvelables – par résolution sous le chapitre VII de la Charte – en vertu de la menace qu'elle constitue pour un membre du Conseil²⁶. Une fois avancé (voir *art_16*, le 27/06), l'argument est repris par le Royaume-Uni (le 01/07), puis par six autres délégations (le 03/07 et le 11/07). Quant au second critère, le droit international, il est invoqué pour assurer aux membres qu'il est pleinement respecté par la solution de compromis proposée par la délégation française

25. L'action controversée de l'ONUSOM II en Somalie en octobre 1993 a pourtant montré que le risque d'un dérapage d'une opération de maintien de la paix n'était pas totalement exclu. Alex de WAAL, *Famine Crimes. Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, Londres, African Rights & The International African Institute, 1997, pp. 186-187.

26. La délégation française fonde cette possibilité dans une interprétation très large de l'article 16 du Statut de Rome, dont l'objet initial est de permettre, par une telle immunité pour 12 mois par résolution sous chapitre VII, de protéger un responsable politique de poursuites immédiates par la Cour dans le cas où ce dernier serait engagé dans un processus de paix fragile, afin de ne pas nuire à ce processus.

(fondée sur l'article 16 du Statut), alors qu'une résolution du Conseil de sécurité amendant le traité de Rome en l'absence d'une menace pour la paix et la sécurité (le seul motif légitime d'action du Conseil) affaiblirait le fruit d'un traité conclu entre États souverains. Le Conseil de sécurité agirait hors de ses compétences et contre la souveraineté de ces États parties au Statut de la Cour, en somme contre le droit international (voir l'argument *souv_CPI*, repris par toutes les délégations des États signataires du Traité de Rome, les 27/06, 30/06, 01/07, 02/07, 03/07, 11/07, 12/07). Notons enfin un autre choix essentiel dans cette structuration du débat en faveur de l'expression de *CPI* : il ne suffit pas de fournir aux *CPI* les arguments qu'ils pourront opposer aux États-Unis. Il faut qu'un premier négociateur adresse ces demandes de précision et ces contre-propositions dans le débat même, c'est-à-dire face aux États-Unis en présence de tous les négociateurs. Si un membre jugé relativement influent dans le monde et à Washington assume cette tâche, le chemin semble moins périlleux à ceux qui voudraient l'emprunter, dès lors qu'ils peuvent se référer constamment à lui. Malgré les craintes initiales à Paris, le représentant français et le représentant britannique joueront ce rôle. De façon remarquable, ces délégations prendront toujours la parole en premier après la délégation américaine (voir schéma).

B — Rassurer *OMP*

Outre favoriser l'expression de *CPI*, une opposition durable à la demande américaine exige de rassurer l'urgence qu'instille *OMP*. L'ambassadeur Levitte veut effectivement convaincre ses collègues que les États-Unis ne sont pas disposés à bloquer toutes ces opérations. Il remarque n'avoir jamais entendu l'ambassadeur Negroponte évoquer une telle menace et insiste sur le piège dans lequel les États-Unis pourraient s'enfermer : si le Conseil de sécurité refusait d'accéder à leurs demandes, ils entameraient un mouvement de blocage pouvant frapper des opérations qui revêtent une importance stratégique (certes toute relative) pour eux ou leurs alliés (*FINUL*). Cet ensemble d'arguments (*retraitUS_improbable*) est d'abord évoqué par l'ambassadeur français hors de la table du Conseil, lors d'échanges privés avec ses homologues, avant d'être avancé par lui le 11 juillet en séance de consultation informelle et repris par l'ambassadeur mexicain. Cependant, ces arguments n'empêchent pas les *OMP* de craindre un blocage des opérations qui n'intéressent pas les États-Unis ou un retrait de celles dans lesquelles ils jugent leur personnel trop menacé d'accusations abusives. Ici, la délégation britannique négocie une parade : dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, l'Union européenne pourrait remplacer la force onusienne en constituant au plus vite une force d'intervention composée de contingents européens. Les Quinze approuvent. L'ambassadeur Greenstock propose un projet de résolution en ce sens, qui peut être soumis à discussion si les États-Unis n'obtiennent pas le vote d'une résolution sur la Cour. La démarche, explicitée devant le Conseil le 3 juillet (*force_europ*) mais discutée la veille dans les couloirs, contribue à délégitimer le coup de force actuel de la délégation américaine en tentant de lui ôter son instrument de pression et,

plus largement, à suggérer que l'Union est prête à occuper tout espace que les États-Unis délaisseraient en matière de sécurité collective en Europe. Cependant, un accord de fond sur le statut des soldats américains reste préférable pour OMP, car la délégation américaine peut recommencer la même manœuvre à la prochaine fin de mandat d'une mission onusienne, et rien ne garantit que l'Union européenne se portera volontaire à son remplacement.

C — Inquiéter CS et renforcer CPI en mobilisant les soutiens extérieurs

Nous avons évoqué le risque de discrédit pesant sur le Conseil de sécurité en cas d'adoption d'une résolution interdisant à la Cour d'engager des poursuites contre une catégorie d'individus, des individus servant l'ONU de surcroît (voir *immunité_discréditCS*, les 30/06, 03/07 et 11/07). Pour ériger ce risque en problème réel et urgent pour CS, l'ambassadeur français relate à ses collègues en marge des débats toute démonstration de « force » en faveur de la Cour, tout soutien apporté aux États membres du Conseil censés la défendre face aux États-Unis. Ce faisant, il espère inquiéter CS sur l'effet que produirait une résolution d'immunité sur la crédibilité du Conseil. Il veut également assurer CPI que l'opposition aux États-Unis sur ce dossier sera jugée *normale* par de nombreux observateurs et agents de la politique internationale. L'objectif est alors tout autant de faire peser sur les CPI la pression normative de ceux qui attendent des membres du Conseil ayant ratifié le Statut de Rome la démonstration de leur attachement à la Cour, que de diffuser un sentiment d'union et de force parmi eux. Ces démonstrations de force ne tardent pas, parallèlement aux débats. Les promoteurs initiaux de la Cour, les ONG de défense des droits de l'homme, recourent ainsi aux différents moyens dont ils disposent. Ils relancent dans les grands médias internationaux le débat sur le rôle néfaste des États-Unis dans la naissance de l'institution²⁷. On flatte les États qui la défendent au Conseil. La presse libérale américaine s'intéresse dès la fin juin au sujet²⁸. Elle se montre quelque peu dubitative à l'encontre de la position de son gouvernement²⁹. En Europe, la résistance du Conseil est saluée³⁰. La *Coalition for the International Criminal Court* fait distribuer le 8 juillet une lettre ouverte aux membres du Conseil de sécurité contre toute résolution amendant le Statut de la Cour³¹. Portant les revendications des ONG défendant la Cour, le

27. Voir, par exemple, Kenneth ROTH, « Human Rights, American Wrongs », *The Financial Times*, 1^{er} juillet 2002.

28. Le suivi du traitement de ce dossier par les grands organes de presse occidentaux, américains en particulier, occupait l'essentiel du service de presse de la Mission permanente de la France.

29. James DAO, « Ideas & Trends. Solitaire ; One Nation Plays the Great Game Alone », *The New York Times*, 7 juillet 2002.

30. Hugo YOUNG, « We can't Allow US Tantrums to Scupper Global Justice. This Campaign Against the International Court Reveals a Pitiful World View », *The Guardian*, 2 juillet 2002.

31. Cette coalition regroupe plus de mille ONG du monde entier pour défendre la Cour, en particulier dans les discussions du comité préparatoire créé par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1995.

Canada se distingue pour sa véhémence³². Il exige l'organisation d'une séance publique au Conseil de sécurité avant l'adoption de toute résolution en la matière. La délégation française encourage de son côté ces démonstrations de force. Lors de la dixième session à New York de la Commission préparatoire de la Cour, les 139 pays signataires manifestent à l'unanimité leur désapprobation face au projet de résolution débattu. L'initiative de cette déclaration est française. Par ailleurs, le 3 juillet, Kofi Annan adresse une lettre au secrétaire d'État américain Colin Powell, lettre distribuée aux membres du Conseil, dans laquelle il prend fait et cause pour la Cour et pour les opérations de maintien de la paix contre les vues américaines. La chose est alors considérée comme rare. Le même jour, les délégations des États de l'Union européenne réaffirment leur cohésion en faveur d'une position commune déterminée contre les *desiderata* américains. Si une telle cohésion européenne pouvait durer, cela équivaldrait à la constitution d'un bloc de trois membres (Irlande, Royaume-Uni, France) sur quinze parlant d'une même voix au cours des négociations au Conseil. Par une lettre en date du 9 juillet adressée au Secrétaire général, l'Union européenne rappellera son engagement. Le représentant du Royaume-Uni, présidant le Conseil de sécurité au mois de juillet, répond finalement aux demandes canadiennes et non gouvernementales et organise une séance publique au Conseil le 10 juillet. Les États-Unis se sont au début opposés à cette idée. Ils l'acceptent finalement. Une quarantaine d'États s'y fait entendre pour défendre la Cour³³. Ces voix entendues au Conseil ou à l'extérieur offrent à *CPI* des arguments pour convaincre les États-Unis non pas tant de l'illégitimité de leur entreprise que du discrédit international qui menace les autres membres en cas de prise de partie en faveur des États-Unis, une manière de justifier leur incapacité à suivre les vues américaines. On évoque fréquemment la lettre adressée par Kofi Annan à Colin Powell, dont l'existence est rendue publique, portant en elle les aspirations du personnel de l'Organisation et des défenseurs de la Cour, signifiant clairement aux membres du Conseil un risque de rupture du lien de légitimité réciproque entre l'ONU et les délégations du Conseil. Aucune menace directe ne transparait à court terme derrière une telle perspective, mais c'est la légitimité internationale qui soutient l'ensemble de l'édifice onusien qui est ici concernée³⁴.

32. Sur le positionnement du Canada sur ces questions, voir Frédéric RAMEL, « La sécurité humaine. Une valeur de rupture dans les cultures stratégiques au Nord ? », *Études internationales*, vol. xxxiv, n° 1, mars 2003, pp. 90-94.

33. Seules l'Inde et la Chine privilégient les opérations de maintien de la paix. Les autres refusent de choisir.

34. Ian HURD, « Legitimacy and Authority », *International Organization*, vol. 53, n° 2, printemps 1999, pp. 379-408.

Schématisation des débats

Outre les grandes considérations déjà évoquées (*CS*, *OMP*, *CPI*, *anti-CPI*), les arguments récurrents utilisés contre la demande américaine sont :

- le besoin de temps pour trouver un compromis permettant un consensus du Conseil (*besoin_temps*)
- l'absence de menace que constitue la naissance de la Cour (*absence_menace*)
⇒ pour faciliter l'expression des *CPI* en leur fournissant des justifications à leurs réticences
- l'article 16 du Statut de Rome comme garantie suffisante (*art_16*)
⇒ *idem*.
- la représentation de plusieurs États ou organisations (*porte_parole*)
⇒ *idem*.
- le respect de la souveraineté des États parties au Statut de la Cour (*souv_CPI*)
⇒ *idem*., et pour inquiéter *CS* en cas de succès américain
- le risque de discrédit qu'une résolution d'immunité fait courir au Conseil (*immunité_discréditCS*)
⇒ pour inquiéter *CS* en cas de succès américain
- la faible probabilité d'un retrait américain des opérations de maintien de la paix (*retrait_US*)
⇒ pour répondre aux inquiétudes de *OMP*
- le relais assuré par une force européenne (*force_europ*)
⇒ pour répondre aux inquiétudes de *OMP*

(ci) : consultation informelle ; US : États-Unis ; UE : Union européenne ; (sp) : séance publique ; UK : Royaume-Uni ; F : France ; Prés : président du Conseil (UK en juillet)

21/06 am – (ci) Discussions sur le nouveau rapport du Secrétariat général des Nations unies relatif à la situation en Bosnie-Herzégovine.

US : Annonce son intention d'user de son droit de *veto* si le Conseil de sécurité n'adopte pas son texte prévoyant l'immunité permanente vis-à-vis de la Cour pénale internationale pour les personnels et responsables d'opérations sous mandat du Conseil de sécurité.

Inquiétudes pour *OMP* et demandes de précisions de la part de tous les membres. *besoin_temps*.

27/06 pm – (ci)

F : *absence_menace*, *souv_CPI*, dangereux pour *CS*, *porte_parole* (UE). Offre d'un compromis : *art_16*.

UK : *absence_menace*, *souv_CPI*, dangereux pour *CS*, *porte_parole* (UE), donc *besoin_temps*.

Bulgarie : souci pour la MINUBH, et pour *OMP*, mais *souv_CPI*.

Pour les États parties et signataires du Statut de Rome : *souv_CPI*.

Pour toutes les délégations : *besoin_temps* car désaccord du Conseil, inquiétudes pour *OMP*.

28/06 am – (ci)

US : Article 16 insuffisant en l'état.

Les autres délégations reprennent leurs positions de la veille : *besoin_temps* prédomine.

30/06 am – (ci) [Le mandat de la MINUBH expire à minuit si rien n'est décidé.]

US : offre de compromis : résolution d'immunité ne concernant que les seuls personnels ressortissants d'États non parties au Statut.

F : Insuffisant, *immunité_discréditCS* et *souv_CPI*, *besoin_temps*.

Bulgarie : il faut une solution pour la MINUBH.

Autres délégations : progrès, mais toujours *besoin_temps* car le désaccord de fond persiste.

US : proposition d'une prorogation technique de 72 h.

(sp) Vote sur le texte de renouvellement de la MINUBH (S/2002/618) : *veto* américain et abstention bulgare.

(sp) Vote sur le texte permettant une prorogation technique de 72h pour la MINUBH : adoption à l'unanimité de la résolution 1420.

01/07 pm – (ci)

US puis F : mêmes positions respectives.

UK : L'article 16 tel quel devrait suffire à rassurer US.

Mexique, Maurice, Irlande, Syrie, Colombie : Les difficultés tenant à *souv_CPI* se maintiennent.

UK, Irlande et F : *porte-parole* (UE).

Mexique, Maurice, Irlande, Syrie, Colombie : *besoin_temps*.

Mexique, Colombie : *porte-parole* (Groupe de Rio).

02/07am – (ci)

Positions inchangées.

03/07am – (ci) [expiration de la prorogation technique à minuit si rien n'est décidé.]

Prés : Canada demande un débat en séance publique plénière, mais refus US.

US : Nouveau texte de compromis : reprise de l'article 16 invoqué par F, mais à l'appui d'une résolution demandant une immunité non plus permanente mais pour un délai de 12 mois à partir du 1^{er} juillet 2002, en l'absence de cas litigieux existants, une immunité qui sera automatiquement renouvelée sauf résolution contraire du Conseil.

F : *art_16_souv_CPI*. Intention de vote : abstention, car la résolution est ici prévue par US hors de tout cas litigieux. Rejet de tout renouvellement automatique car *immunité_discréditCS*. *besoin_temps*.

Mexique, Colombie, Maurice, Irlande, Syrie, UK : Reprise des arguments de F : *art_16* et *souv_CPI*. Abstention également annoncée par eux. UK invoque *porte-parole* (UE) et *absence_menace* et annonce la solution *force_europ*. Irlande reprend *force_europ* et *porte-parole* (UE). Syrie invoque CS, souci pour l'unité du Conseil.

Russie : *souv_CPI*. Difficile d'accepter un renouvellement automatique [risque d'abstention] car *immunité_discréditCS*. *besoin_temps*.

Chine : Partage les préoccupations américaines, également celles françaises car Chine envisage de devenir partie au Statut de Rome. Mais souci pour OMP avant tout, donc intention de vote favorable.

Bulgarie, Norvège, Singapour, Guinée et Cameroun : *souv_CPI*, mais rôle US fondamental pour OMP dans l'autorité du CS. Donc *besoin_temps* pour un renouvellement de la MINUBH. Aucune intention de vote affichée. Pour Singapour, *immunité_discréditCS*.

Prés : *souv_CPI*, le Conseil de sécurité ne peut libérer des États de leurs obligations liées à un traité international, il serait grave pour sa crédibilité de demander à un État d'aller à l'encontre du Statut que ce dernier a ratifié.

Mexique : soutient Canada qui demande un débat public au Conseil, *porte-parole* (Groupe de Rio).

F : 3 options : accord sur la Cour et renouvellement MINUBH, vote sur le projet *force_europ*, ou prorogation technique.

Prés : pas de débat public prévu pour l'heure.

03/07 pm – (ci)

US : pas le temps pour un accord sur la Cour ce soir, proposition d'une prorogation technique jusqu'au 15 juillet.

Représentant du Secrétariat général : espoir que ce délai permettra à la force de rester sur place.

(sp) Vote sur le texte américain d'une nouvelle prorogation technique jusqu'au 15 juillet pour la MINUBH : adoption à l'unanimité de la résolution 1421.

10/07 am – (ci)

Prés : Débat public finalement accepté, prévu le 10/07pm.

US puis F : positions inchangées.

Russie, Singapour, Royaume-Uni, Norvège, Guinée, Cameroun : fortes inquiétudes pour OMP.

Mexique, Maurice, Syrie : *besoin_temps* domine en vue de trouver un accord, pas d'urgence.

10/07 pm – (sp) Débat public sur le statut des personnels d'opérations de maintien de la paix vis-à-vis de la Cour.

11/07 am – (ci)

US : Nouveau texte de compromis en « bleu » (version prête à être soumise au vote) : immunité pour les ressortissants d'États non parties au Statut à partir du 1^{er} juillet 2002 pour douze mois renouvelables (en vertu d'une nouvelle résolution).

UK : Tout le monde d'accord avec le texte français, sauf US. Mais US menacent l'avenir de OMP, un risque qu'il ne faut pas courir, donc il faut une réponse responsable [=intention de vote favorable].

Maurice : *art_16*, une résolution d'immunité sous chapitre VII serait contestée par l'Assemblée générale et par le monde entier car *souv_CPI* et *immunité_discréditCS*.

F : *retraitUS_improbable*, cela n'a jamais été proféré par US, cela ne serait pas dans leur intérêt (FINUL). *porte_parole* des nombreux États intervenus hier au cours du débat public.

Mexique : *retraitUS_improbable* pour lui aussi, *besoin_temps*, *porte_parole* (Groupe de Rio).

12/07 am – (ci)

Prés : nouveau texte de compromis proposé par Maurice [texte américain.]

US puis F puis UK : compromis acceptable (intention de vote favorable).

Mexique : toujours abstention, car *souv_CPI* et *porte-parole* (Groupe de Rio).

Jurisconsulte du Secrétariat général : assure la compatibilité de ce texte avec le droit international et engage vivement tous les membres à l'adopter [insistance destinée au Mexique.]

Les autres délégations : intention de vote favorable.

12/07 pm – (ci)

Mexique : intention de vote favorable.

(sp) Vote sur le texte d'immunité : adoption à l'unanimité de la résolution 1422.

(sp) Vote sur le texte de renouvellement MINUBH : adoption à l'unanimité de la résolution 1423.

IV – La quête de consensus argumenté et le jeu de la puissance

Les difficultés rencontrées ici par les États-Unis apparaissent à deux niveaux. Le premier concerne la temporalité même de la négociation. Lorsqu'elle annonce son intention de recourir à son droit de *veto*, le 20 juin, la délégation américaine semble compter sur le délai de dix jours qui la sépare de l'expiration du mandat de la MINUBH pour obtenir du Conseil de sécurité un texte d'immunité qui la satisfasse. La brièveté de la prorogation technique concédée par elle après son premier échec du 30 juin montre qu'elle ne voulait pas laisser croire à une seconde prorogation au-delà du 3 juillet. Si rien ne prouve que Washington n'envisageait pas une négociation si difficile, c'est en tout cas le sentiment qui règne dans les couloirs onusiens. Le climat général de protestation qui a suivi la manœuvre américaine a visiblement encouragé les membres du Conseil et les capitales européennes à souder leurs positions. Même à

la fin de la première prorogation technique, le 3 juillet, les quatorze délégations sans exception demandent aux États-Unis de laisser plus de temps au Conseil. Le second niveau renvoie au contenu même de la résolution adoptée. Des trois concessions faites par Washington (les 30/06, 03/07 et 11/07), la dernière pèse le plus lourd au regard de ses objectifs initiaux affichés : renoncer à une immunité permanente oblige les États-Unis à compter sur la bonne volonté du Conseil pour chaque renouvellement. Ce n'était pas l'objectif. Pour preuve, la résolution 1422 fut fortement critiquée dans les milieux néoconservateurs et Washington a jugé nécessaire d'entamer une large campagne de négociations bilatérales avec la plupart des États de la planète en vue d'obtenir l'engagement qu'ils extradieront tout ressortissant américain qui serait poursuivi par le procureur de la Cour non pas vers La Haye mais vers les États-Unis³⁵. Si le premier renouvellement de la résolution 1422 en juin 2003 a laissé entrevoir le prix de cette concession de Washington (l'Allemagne, la Syrie et la France s'étaient abstenues, mais la résolution 1487 fut tout de même adoptée), c'est en juin dernier que cette concession est apparue *a posteriori* comme une victoire des défenseurs de la Cour : après les accusations relatives aux mauvais traitements infligés par les forces américaines à leurs prisonniers en Irak, la délégation américaine s'est heurtée à une telle opposition de la part de ses homologues au moment de négocier le renouvellement de l'immunité qu'elle dut se résoudre à abandonner son projet de renouvellement³⁶.

Prouver à proprement parler le lien de causalité entre les argumentations déployées et les concessions américaines obtenues exigerait une parfaite connaissance de la disposition initiale des autres délégations au début de la négociation puis des calculs à l'origine de chaque positionnement ultérieur. Le présent travail a bien établi la *concomitance* entre le déploiement de cette argumentation et l'apparition autour de la table du Conseil de comportements un temps conformes aux souhaits français. Malgré la menace du *veto* américain et les pressions bilatérales exercées, le sentiment d'urgence n'a pas prévalu parmi les délégations. Ces dernières ont adopté des positions certes prudentes pour justifier leur réticence à voter en l'état le projet américain, mais elles les ont maintenues plus longtemps qu'on pouvait l'imaginer, au risque d'irriter leurs interlocuteurs américains. La persistance avec laquelle elles ont demandé toujours plus de temps pour négocier a surpris. Certaines ont même clairement

35. Ainsi, à partir du 1^{er} septembre 2002, 180 capitales furent approchées par Washington pour la signature de traités interdisant toute extradition de soldats américains vers La Haye. Washington annonçait en juillet 2003 que 35 pays seraient sanctionnés (par la suspension de leur aide bilatérale américaine) pour ne pas avoir signé ces accords bilatéraux. Voir *Clarín* (Buenos Aires), « Latinoamérica. Violación de derechos humanos por soldados estadounidenses », 2 juillet 2003, n° 2648.

36. Cette fois encore, Kofi Annan s'est exprimé contre le projet américain, évoquant « les abus commis contre les prisonniers en Irak ». Contrairement à 2003, l'Espagne a rapidement affiché son opposition, ce qui a pu encourager des délégations plus indécises (Roumanie, Chili, Brésil) à la suivre, www.swissinfo.org, 24 juin 2004. Le scandale de la prison d'Abou Ghraïb a certainement poussé Washington à une position plus conciliante au sein du Conseil.

durci leurs positions, dissimulant à peine leur hostilité à l'égard du projet américain. On songe particulièrement à l'ambassadeur mexicain Zinzer, qui a débuté les débats en invoquant prudemment le besoin de temps puis son devoir de porter la parole du *Groupe de Rio*, pour finalement apparaître comme le seul obstacle à l'adoption de la résolution 1422 à l'unanimité (voir le 12/07). D'abord hésitante, la délégation mauricienne a suivi un parcours similaire, devenant un contradicteur crédible et très présent, ce qui lui a valu d'être invitée par la délégation américaine à parrainer le dernier texte de compromis (le 12/07). Nous indiquions plus haut en quoi la démarche argumentative adoptée par la France (et le Royaume-Uni) pouvait faciliter une prise de position défavorable aux États-Unis, en ouvrant la porte de l'opposition déclarée et en fournissant les arguments crédibles aux yeux de tous les membres du Conseil. Le comportement de la plupart des délégations lors de la première prorogation technique semble attester un rapport de causalité, tant elles n'ont pas cédé à la panique et ont opposé un nombre croissant d'objections à la délégation américaine durant cette période. À ce titre, les séances du 3 juillet sont révélatrices (voir schéma). Dernier indice d'un rapport de causalité, lesdites objections se sont constamment fondées sur les arguments avancés par les délégations française et britannique. Ces derniers ont donc revêtu une utilité aux yeux des négociateurs. Sans elles, nul ne sait si d'autres arguments auraient été trouvés et s'ils auraient produit les mêmes effets. L'effort argumentatif déployé se justifiait. Certes, les délégations hostiles à la position américaine ont pu s'engager dans des transactions bilatérales promettant certains avantages à leurs homologues en échange d'un rapprochement des vues. Mais il nous semble peu crédible que de telles transactions ont à elles seules déterminé l'issue de la négociation. Selon nous, le camp des opposants affichés aux États-Unis sur cette question, un camp qui n'existait pas initialement en tant que tel, n'a pu réunir les moyens suffisants pour supplanter les avantages que les États-Unis pouvaient offrir à leur tour pour un ralliement à leur cause.

La portée de l'argumentation étudiée ne saurait être exagérée, toutefois. Pendant la seconde prorogation technique, de nombreux États modifient leur posture vis-à-vis du texte américain, en particulier la Russie et Singapour puis le Royaume-Uni et la Norvège. Les réticences liées à *CPI* laissent la place aux inquiétudes à l'égard de *OMP*. Deux choses peuvent l'expliquer. D'une part, lorsque la seconde prorogation est adoptée, Jean-David Levitte sait que Washington profite de ce délai pour accentuer ses pressions bilatérales. Singapour semble se rapprocher rapidement des États-Unis. La presse norvégienne rapporte les pressions qu'Oslo subirait de la part de Washington. L'impression que Washington parviendra à gagner la majorité des voix devient de plus en plus forte. Le Royaume-Uni paraît se résigner, insistant sur la menace que la position américaine persistante, aussi peu fondée soit-elle, fait peser sur l'avenir de *OMP* (voir le 11/07). Tout le monde a à l'esprit les années de bataille politique livrée contre l'ONU par J.Helms et la droite républicaine majoritaire au Congrès américain. Une nouvelle campagne anti-onusienne constitue une menace prise très au sérieux, véritable argument « massue » qui efface les

arguments développés pendant les débats contre l'opportunité du projet américain. L'ambassadeur américain informe en privé ses homologues des pressions que lui et Colin Powell subissent de la part des « durs » du régime. Il dit avoir joué de toute l'influence dont il dispose dans les cercles diplomatiques républicains à Washington pour arracher au président Bush les concessions obtenues. Extrêmement critiqué sur sa droite, il envisage même de démissionner³⁷. Au 12 juillet, la plupart des « abstentionnistes » considèrent que le moment est venu, que ce dernier texte contient toutes les concessions que le représentant américain et le Département d'État sont en mesure d'obtenir de la Présidence, et que s'ils attendent encore, Washington risque d'entrer dans un dangereux bras de fer avec l'ONU. Seul l'ambassadeur mexicain hésitera avant de voter en faveur d'un texte amendant, sur le principe en tout cas, le Statut de la Cour.

Dans ces débats, la délégation américaine n'a gardé aucun contrôle sur les débats. En réponse aux différentes questions, elle ne pouvait qu'admettre, par son silence face aux arguments qui lui étaient opposés, son incapacité à se satisfaire des seuls critères de jugement légitimes au sein du Conseil. Cette position de faiblesse dans l'échange d'arguments autour de la table du Conseil et les possibles effets de sa publicité auprès d'élites d'opinion extérieures à l'ONU semblent avoir facilité la formation d'un camp d'opposants à la position américaine et conduit l'ambassadeur Negroponte aux concessions américaines, d'ailleurs cédées sans aucune justification liée aux arguments débattus. Le rapport était, de son point de vue, un pur rapport de *nombre* entre votes favorables et défavorables. Le risque d'un réel discrédit du Conseil étant difficilement palpable dans ses effets de court terme, sa prise en compte s'est néanmoins dissipée par la suite au profit d'autres considérations jugées plus urgentes : le retour à l'ordre des opérations de maintien de la paix, l'évitement d'une nouvelle campagne anti-onusienne au Congrès américain et la prise en compte des pressions bilatérales de Washington, toujours plus fortes, prouvant aux délégations l'importance des moyens alors débloqués par les États-Unis. La manœuvre américaine s'avéra malgré tout politiquement plus coûteuse que prévu, et le compromis trouvé en 2002 généra une vulnérabilité que le scandale de la prison d'Abou Ghraib en Irak révéla.

Si structurer les canaux argumentatifs empruntés par les négociateurs offre un levier d'influence au sein d'une négociation, laisser cette dernière atteindre un point non souhaité pour finalement la remettre en cause par le recours à la puissance présente au contraire l'inconvénient de rendre cette puissance plus visible, et donc susceptible de critique et de contestation, au risque de nuire à plus long terme à la légitimité du rapport de domination en question³⁸. C'est pourtant bien ce que les décideurs américains ont fait ici. Par

37. On retrouve le même scénario en 2003 lors de la crise diplomatique à l'ONU à propos de l'Irak, avec Colin Powell et Donald Rumsfeld dans les rôles principaux du *good cop* et du *bad cop*.

38. Comme le voit Habermas, cité par Thomas RISSE, *op. cit.*, p. 17.

ses comportements, Washington semble mettre en jeu son « pouvoir de cooptation » (J. Nye) au sein d'une institution internationale garante à la fois de l'ordre international et de sa prééminence au sein de ce dernier³⁹. Reste à savoir si l'ONU joue toujours ce rôle aux yeux des décideurs américains actuels. Le cours des événements n'aurait-il pas été différent, en effet, si le discrédit du Conseil de sécurité avait constitué pour ces derniers une menace à très court terme pesant sur des intérêts vitaux ? De telles conjectures permettent de percevoir comment peut se produire l'effondrement d'une institution sociale : par érosion lente de sa légitimité, trop lente pour peser sur les priorités cognitives de ceux qui la font.

Conclusion

Ce cas d'étude souligne la place que le rôle de membre du Conseil accorde à l'argumentation. Il a montré que l'argumentation a permis d'inciter les membres du Conseil à ne pas céder à un exercice de la puissance exploitant des zones d'indécision, au profit d'une quête argumentée de consensus sur des aspects dont l'ambassadeur français savait qu'ils plaidaient en défaveur de la demande américaine (l'avenir de la Cour pénale internationale, la crédibilité du Conseil de sécurité, les parades possibles aux menaces que les États-Unis faisaient planer sur l'avenir des opérations de maintien de la paix et sur chaque délégation adoptant une position hostile), et ce à un moment où les intentions restaient encore très imprécises. Ce débat argumenté contribuait ainsi au dévoilement des moyens que les États-Unis étaient prêts à consacrer à leur projet et au dévoilement des intentions des autres délégations en vertu de signes perçus en cours d'interaction influençant les anticipations des uns et des autres. L'enjeu d'une pratique argumentative est donc apparu dans la structuration même des débats, par l'éclairage apporté sur des problèmes favorables à certaines considérations au détriment d'autres. Pour la délégation française, la visée de l'argumentation était donc instrumentale. L'existence d'une situation conforme au schéma habermassien n'en a pas été totalement compromise pour autant. Au contraire, nous soutenons que par son argumentation précoce, la délégation française a agi précisément de façon à *créer les conditions favorisant la quête collective d'un consensus raisonné* qui, telle qu'elle était structurée, présentait de grandes chances d'aboutir au rejet du projet américain, et ce en le protégeant autant que faire se pouvait des incitations et pressions bilatérales des États-Unis.

Les moments communicationnels s'ouvrent rarement comme tels, par la décision expresse d'une assemblée. Ils s'installent plus aisément par petites touches instrumentales, à la suite de démarches rhétoriques inscrites dans la pratique, et dont la prétention à la validité contient le germe d'une quête collective de signification si l'indécision s'installe dans l'esprit des locuteurs⁴⁰.

39. Robert COX, « Multilateralism and World Order », *Review of International Studies*, vol. 18, n° 2, avril 1992, pp. 161-180.

40. Ce qu'entrevoit Thomas RISSE, *op. cit.*, p. 9, mais sans jamais l'expliciter.

C'est peut-être là toute l'utilité d'une instance délibérative internationale comme le Conseil de sécurité : créer un espace où les négociateurs peuvent être amenés à questionner le bien-fondé de leurs positions et à les remodeler – dans les limites fixées par les capitales – au fil de l'interaction sur une base argumentative effaçant temporairement les capacités matérielles inégales des États, avec pour chacun l'espoir de voir naître de nouvelles marges d'action non envisageables par les voies bilatérales. Un tel propos pourrait appuyer les analyses néo-institutionnalistes libérales sur les comportements coopératifs entre États, familières des modèles institutionnels de circulation de l'information (concernant les préférences de chacun et les moyens qu'il est prêt à consacrer pour les satisfaire) censés favoriser la recherche collective de compromis au détriment du recours à la puissance⁴¹. Ce serait toutefois passer sous silence les effets de l'interaction sur la définition même que les agents donnent à leurs identités, normes et intérêts dans la situation donnée, et sur les critères qui fondent précisément ces définitions, ces interprétations plus exactement⁴². Ce cas d'étude a détaillé l'inéluctable présence de rationalités proprement instrumentales, à l'état pratique à tout le moins, au sein d'un échange délibératif, mais également leurs possibles glissements vers des moments de quête collective de consensus raisonné sur des aspects apparus comme problématiques pour les participants ; elle a souligné les effets des actions verbales observées sur la structuration même des points discutés comme étant problématiques⁴³ ; elle a éclairé enfin la quantité d'informations reçues à la fois par la conscience discursive et par la conscience pratique des agents à propos d'autrui, une quantité de loin supérieure au nombre de considérations ouvertement discutées à la table des négociations. Selon nous, ces différents enjeux, tant instrumentaux que cognitifs et normatifs, apparus au cours des débats étudiés traversent toute interaction sociale et modèlent toute connaissance utilisée par les agents plongés dans l'action. En conséquence, ce n'est pas la présence ou non de la puissance dans les institutions internationales qui fait débat, mais les canaux qu'elle emprunte et les parades qu'elle autorise.

41. Robert AXELROD et Robert O. KEOHANE, « Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions », in Kenneth A. OYE (dir.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986, pp. 226-254.

42. Friedrich KRATOCHWIL « Norms versus Numbers: Multilateralism and the Rationalist and Reflexivist Approaches to Institutions – a Unilateral Plea for Communicative Rationality », in John Gerard RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters : the Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 443-474.

43. Sur l'importance des questions posées dans la genèse des problèmes à résoudre (*problem-solving theories*), voir Alexander WENDT, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 89.