

Géopolitique des canaux de Suez et de Panama

Mémoire de géopolitique

présenté par

Le capitaine de corvette Pierre MESNIER

Collège Interarmées de Défense

7^e promotion (1999-2000)

Division Internationale / Groupe A1

SOMMAIRE

Introduction

1. Canal de Suez

- 1.1. De la genèse à l'ébauche
- 1.2. Le grand rêve de Ferdinand de Lesseps
- 1.3. Les premières oppositions
- 1.4. Les déboires et l'apothéose
- 1.5. Le temps de l'exploitation coloniale
- 1.6. Le canal au milieu de la tempête : la crise de Suez ou la fin de l'hégémonie européenne
- 1.7. Après la nationalisation

2. Canal de Panama

- 2.1. Les origines
- 2.2. Neutralisation de l'isthme (1850)
- 2.3. Les sociétés françaises du canal
- 2.4. La prise en main par les Etats-Unis
- 2.5. La fin des travaux
- 2.6. La république du Panama et la « zone du canal »
- 2.7. Vers l'autonomie... (les accords Torrijos-Carter)
- 2.8. De l'après Torrijo à l'intervention américaine
- 2.9. Le maintien d'une présence américaine après l'an 2000
- 2.10. La modernisation du canal

ANNEXE 1 Carte du canal de Suez

ANNEXE 2 Crise de Suez

ANNEXE 3 Carte du Canal de Panama

[...] et la, bougre d'animal, on se creuserait un canal [...] Guy Béart, « Suez »

Introduction

Le voyage par terre était si pénible et si lent, que les hommes ont très vite envisagé de se transporter par les voies d'eau courante, lorsque cela était possible. Lorsque ces dernières n'existaient pas, et que la terre n'était pas trop hostile, ils ont même entrepris de creuser des cours d'eau artificiels : les canaux. Ils raccourcissaient ainsi le voyage afin de le rendre moins périlleux, de transporter plus, de gagner du temps, d'économiser leur énergie, et de gagner de l'argent.

Certains canaux mettent en relation deux fleuves voisins : c'est le cas du canal du Rhin au Danube ou d'une grande partie de l'admirable réseau des canaux du nord de l'Europe qui a permis le développement économique d'immenses régions, au temps de l'industrie des filatures, puis du fer et du charbon. Pourquoi aussi ne pas évoquer ces canaux de l'Ancien Régime permettant de faire remonter le bois des grands arbres du centre de la France vers les arsenaux de l'Atlantique et de Bretagne, donnant vie, eux aussi à toute une civilisation ?...

Plus spectaculaires encore sont les canaux permettant de mettre en relation deux mers ou deux océans. Parmi les plus anciens et les plus célèbres figure le canal de Corinthe, long seulement de 6 kilomètres, il permet d'éviter le dangereux et fastidieux contournement du Péloponnèse et facilite la communication entre l'Adriatique et la Méditerranée Orientale. Trieste, Venise, Raguse et Patras se rapprochent de manière très sensible du Pirée, de Chypre, et de Constantinople. A partir de 1822 le canal Calédonien, sur le sol écossais, relie la mer du Nord à l'Atlantique en traversant différents lochs, et permet de ne pas naviguer dans les atterrages des tempétueuses îles Hébrides. En France, le canal des Deux Mers, construit sous la direction de Pierre Paul de Riquet entre 1666 et 1681, relie l'Atlantique à la Méditerranée en évitant le long contournement de la péninsule ibérique.

C'est le XIX^e siècle, avec son idée fixe de l'enrichissement par le grand commerce, qui, une fois de plus, développa cette pratique du canal maritime et son internationalisation.

Le canal maritime sur isthme de terre peut aussi être stratégique. Ainsi le canal de Kiel, à la base du Jütland relie la mer du Nord à la Baltique, long de 98 kilomètres, fut creusé de 1887 à 1895 par l'Allemagne. Il représentait une voie d'eau intérieure à l'Empire allemand, jusqu'à la défaite de novembre 1918 où il fut internationalisé par le Traité de Versailles en 1919. Les navires de toutes les nationalités y sont ainsi admis à naviguer selon un principe d'égalité. Cette internationalisation fut dénoncée par le gouvernement allemand par une note du 14 novembre 1936, qui le ré-allemanise. Son statut fut de nouveau organisé, au terme du deuxième conflit mondial par la Haute Commission d'Occupation. Pendant la guerre froide le canal de Kiel, entièrement sous souveraineté allemande, a connu de nombreux incidents de contrôle et de passage.

Mais le canal international confine au sublime et représente un des sommets de l'ingéniosité, et aussi de l'opiniâtreté humaine face à la nature, avec le canal de Suez, et le canal de Panama.

Il y a dans ces deux voies tracées par l'homme à travers la nature, une forte symbolique. Ils représentent l'apogée d'une emprise économique sur une partie de la planète comme le témoigne le sommet colonial anglo-français pour Suez à la fin du XIX^e siècle, ou encore l'apothéose de l'ingéniosité nord-américaine et l'affirmation de son emprise globale sur le continent pour Panama, à l'orée de la Grande Guerre. De plus, il y a des rencontres historiques qui ne pardonnent pas, ainsi le canal de Panama est-il inauguré au moment où les Européens commencent à se battre entre eux.

Ces canaux si éloignés géographiquement, vivront parallèlement des histoires similaires. D'une genèse difficile sur fond de luttes géopolitiques entre grandes puissances, à des conflits régionaux ayant même des retentissements mondiaux, ils ont acquis « leurs indépendances » avant les dates fatidiques de rétrocession à expiration des baux emphytéotiques.

Ils représentent chacun des lieux de focalisation de tensions où l'actualité rattrape ou dépasse même l'Histoire.

1. Canal de Suez

1.1. De la genèse à l'ébauche

Le premier canal faisant communiquer la Mer Rouge avec le Nil et de là, par la branche orientale du fleuve, dit pélusienne, avec la Méditerranée, fut creusé environ deux mille ans avant Jésus-Christ sur l'ordre du pharaon Ramsès I^{er}. C'était un ouvrage médiocre donnant passage à des voiliers de faible tonnage, halés le long des rives par des chevaux ou des chameaux ou encore mus à la rame.

Il fut quelque peu amélioré ensuite par les pharaons Nechao II (617-601 avant J.C.) et Ptolémée I^{er}, puis par Darius, roi des Perses, occupants momentanés de l'Égypte, d'où son surnom de canal des quatre rois. Mais, mal entretenu, il fut bientôt asséché et comblé par les sables que véhiculaient sans cesse les grands vents du désert.

Au XVIII^e siècle, on songea à le rouvrir, idée vite abandonnée car on croyait qu'il existait une sensible différence de niveau entre la Mer Rouge et la Méditerranée, d'où l'obligation de construire de grandes et coûteuses écluses.

Lors de l'expédition d'Égypte, Bonaparte retrouva personnellement aux environs de Suez les vestiges de l'ancien canal pharaonique et chargea Lepère d'étudier le problème. Celui-ci lui remit, le 24 août 1803, un important Mémoire pour la communication de la Mer des Indes à la Méditerranée par la Mer Rouge et l'Isthme de Suez. Le tracé préconisé suivait sensiblement celui des pharaons. Toutefois, du Nil, il se dirigeait, non plus sur

Péluse en empruntant la branche orientale du fleuve, mais sur Alexandrie, traversant ainsi tout le delta, ce qui aurait bouleversé le système hydraulique de la région et donné à l'ouvrage une longueur excessive de plus de 400 kilomètres. De plus, Lepère évaluait à près de dix mètres la différence de niveau entre les deux mers, ce que Fourier et Laplace contestaient formellement.

Le pacha d'Égypte, Méhemet-Ali, maître absolu du pays de 1811 à 1848, manifesta peu d'intérêt pour le projet. Il se déclara même opposé au tracé de l'ingénieur français Paulin Talabot, directeur du chemin de fer du Paris Lyon Marseille, qui reprenait dans ses grandes lignes celui de Lepère. On ne pouvait évidemment rien entreprendre contre la volonté de Méhemet-Ali.

Néanmoins, deux ingénieurs français au service du pacha, Linant de Bellefonds et Mougel, reconnaissaient discrètement un tracé direct de Suez à Péluse, traversant les lacs Amer et Timsah, d'une longueur totale de 147 kilomètres seulement. De son côté, un autre ingénieur français, Bourdaloue, établissait que la différence des niveaux moyens des deux mers n'était pas supérieure à 80 centimètres, donc négligeable, et Linant de Bellefonds se penchant à son tour sur le problème confirmait les calculs de son confrère.

Tels étaient les précédents et les données techniques aux environs des années 1840-1850.

1.2. Le grand rêve de Ferdinand de Lesseps

Rien ne laissait prévoir que le canal se ferait un jour, jusqu'au moment où intervient l'homme providentiel en la personne d'un jeune diplomate français, Ferdinand de Lesseps, petit-fils, fils, neveu et frère de diplomates, issu d'une famille d'origine basque ayant le goût de l'aventure dans le sang.

D'une grande robustesse, il est beau, intelligent, brave, hardi, tenace, désintéressé, patient quand il le faut, à la fois impulsif et réfléchi. C'est un bel animal d'action. Il possède enfin un charme personnel, « qui touche à la magie », auquel Renan sera encore sensible alors que Lesseps a dépassé la cinquantaine. Enfin, il est le cousin germain de la comtesse de Montijo, mère d'Eugénie, future impératrice des Français.

Ferdinand de Lesseps vient gérer le Consulat de France à Alexandrie et ne tarde pas à se distinguer par son courage pendant l'épidémie de peste de 1834 à 1835.

Méhemet-Ali le charge alors de former l'esprit et de secouer l'apathie de son fils Saïd, intelligent, mais goinfre et obèse. Ferdinand de Lesseps met Saïd en selle, l'astreint à un sévère régime sportif, quitte à le régaler en cachette d'un plat de macaronis quand il voit son élève sur le point de défaillir.

Dès son arrivée en Égypte, Lesseps étudie tout ce qui concerne le canal de Suez. Il s'en entretient longuement avec Linant de Bellefonds et se jure bien de réaliser cette grande

œuvre dès que l'occasion se présentera. Mais il doit rentrer en France sans avoir été à même de faire quoique ce soit. Et les années passent...

Soudain, alors qu'il a quitté la carrière diplomatique, il apprend en 1854, que son élève et ami Saïd vient de prendre le pouvoir en Egypte après l'assassinat de son oncle Abbas. Ferdinand de Lesseps saisit l'occasion tant attendue, accourt en Egypte et rejoint le 15 novembre le nouveau pacha en expédition militaire. Il lui présente son projet de percement de l'isthme de Suez, qui est celui même de Linant de Bellefonds. Il obtient quinze jours plus tard le firman lui accordant le privilège exclusif de créer la Compagnie Universelle du canal maritime de Suez, d'exploiter cet ouvrage, de construire un port à chacune de ses extrémités. La concession aura une durée de 99 ans à compter du jour où il entrera en service. A la fin de cette période et à défaut d'autres arrangements, le canal deviendra propriété du gouvernement égyptien.

Un second texte, plus circonstancié, sera signé plus tard, le 5 janvier 1856. Il stipule que le canal, voie d'eau neutralisée, sera ouvert en tous temps, moyennant paiement d'un droit de transit, à tous les navires marchands sans distinction de nationalité. C'est l'égalité absolue pour tous. Le capital de la compagnie est fixé à 200 millions de francs or, divisés en 400 000 actions de 500 francs chacune. En décembre 1858, la Compagnie Universelle du canal est définitivement constituée.

La souscription aux actions est un succès sans précédent. En France, 21 000 personnes, de condition souvent modeste, en achètent 207 000. 96 500 reviennent à des ressortissants de l'empire Ottoman, la plus grosse part étant celle du pacha d'Egypte. On trouve des acquéreurs dans tous les pays d'Europe. Mais les 85 000 actions réservées par Ferdinand de Lesseps à l'Autriche, l'Angleterre, la Russie et les Etats-Unis d'Amérique ne trouvent finalement pas preneur. Elles seront achetées plus tard par Saïd, à l'instigation de Napoléon III.

1.3. Les premières oppositions

La signature du firman de concession et la clôture dès les derniers jours de décembre 1858 des opérations de souscription provoquent une vive irritation dans les milieux gouvernementaux anglais et dans la presse londonienne. L'Angleterre officielle suivie par une large fraction de l'opinion publique, craignant un renforcement de l'influence française en Egypte susceptible de constituer un danger pour ses possessions de l'Inde, met tout en œuvre pour faire révoquer le firman, soit par le pacha d'Egypte lui-même, soit, de préférence, par son suzerain, le sultan ottoman. Lord Palmerston, Premier Ministre, prend en personne la tête de la campagne contre les projets de Ferdinand de Lesseps.

Les Turcs se trouvent alors fort embarrassés. Par tempérament, ils sont hostiles aux innovations et le canal en est une de taille. Ils se méfient aussi de tout ce qui peut renforcer la puissance de leur vassal du Caire. Ils sont sensibles enfin aux arguments anglais, appuyés au bon moment par de discrètes prodigalités. Mais, ils craignent les réactions des

Français, leurs alliés si efficaces de la guerre de Crimée. Ils prennent alors la ferme résolution de ne rien décider. Ils louvoient donc, art dans lequel ils excellent.

Quant à Napoléon III, il est sans aucun doute favorable au projet de Lesseps. De longue date, il est en effet convaincu de la nécessité impérieuse de rendre plus rapides, donc moins coûteux, les transports maritimes et terrestres dont il prévoit le prodigieux essor pour répondre aux besoins du commerce international.

Mais il connaît bien l'Angleterre. Il ne sous-estime pas le danger d'une hostilité agressive de sa part. Il ne veut pas risquer un échec en s'engageant trop loin et trop vite, ni compromettre pour le canal les autres grands projets qu'il mûrit dans son esprit tels que l'indépendance et l'unité de l'Italie septentrionale occupée par l'Autriche, le rattachement à la France de la Savoie et du comté de Nice, et le règlement de l'épineuse question du Liban.

Dès 1855, Napoléon III prodigue à Ferdinand de Lesseps les conseils de prudence, tout en l'encourageant à persévérer car, plus l'œuvre sera avancée, moins on pourra l'arrêter.

Après un banquet offert à Paris, en avril 1856, aux plénipotentiaires du Congrès de Paix, l'Empereur donne sans fard son opinion au grand vizir turc sur la nécessité du canal. Il porte, lui répond-il, grand intérêt à cette affaire, utile pour tout le monde. Elle a soulevé des objections, en Angleterre surtout, mais ne lui paraissent pas fondées. Se fiant à l'heureuse alliance unissant les deux nations, il s'en remet à l'avenir pour les écarter un jour prochain. Et de faire immédiatement appeler le plénipotentiaire anglais, Lord Clarendon, pour le mettre au courant de cette prise de position.

Conforté par ces marques tangibles d'intérêt, Ferdinand de Lesseps presse les préparatifs et le premier coup de pioche ouvrant les travaux du canal est donné près de Péluse, le lundi de Pâques 25 avril 1859.

1.4. Les déboires et l'apothéose

La nouvelle de l'ouverture des travaux du canal remplit Palmerston de fureur. Il était d'autant plus violemment hostile au Français que celui-ci avait entrepris deux longues tournées dans les comtés anglais pour exposer devant les Chambres de Commerce les avantages que leurs membres retireraient du percement de l'isthme de Suez et que son rival politique, William Gladstone, prenait parti pour Lesseps. Dans le privé, Palmerston traitait ce dernier de fripon et d'escroc. A la Chambre des Communes, il n'était pas moins désobligeant. « Je pense ne m'être guère trompé en disant que le projet est une de ces chimères si souvent édifiées pour entraîner des capitalistes anglais à se séparer de leur argent, avec ce résultat final qu'elles les laissent en définitive plus pauvres, quoiqu'elles puissent en rendre d'autres plus riches ».

Dédaignant ces insinuations, Ferdinand de Lesseps continue à proclamer que nul pays ne profitera davantage du canal que l'Angleterre et cela au moment où la grave révolte

des Cipayes aux Indes (1857-1859) et la pénétration russe en Asie montrent à l'évidence l'intérêt que Londres aurait à disposer d'une voie d'eau à grand débit pour envoyer rapidement troupes et matériel en Extrême-Orient, sans faire le long détour du cap de Bonne-Espérance.

Sur ordre de Palmerston, sir Bulwer, ambassadeur à Constantinople, se fait si pressant que Mouktar bey, ministre turc des Finances, se rend à Alexandrie, au début d'octobre 1859, porteur d'une lettre comminatoire du sultan, enjoignant d'arrêter immédiatement les travaux.

Très ému, le pacha vice-roi Saïd, qui reste cependant un ferme partisan du canal, convoque les consuls étrangers et leur signifie son intention d'obéir. A la stupeur générale, le consul général de France, Sabatier, l'approuve hautement et ordonne aux Français de la Compagnie Universelle de cesser toute activité.

Ferdinand de Lesseps fait immédiatement appel de cette décision à Napoléon III qui le reçoit à Saint-Cloud, le 23 octobre 1859, et l'assure de son appui, toujours discret. Sabatier, relevé de ses fonctions, prend sa retraite après avoir reçu de l'avancement. Des instructions sont envoyées à notre ambassadeur à Constantinople, qu'appuient l'Autriche, la Russie, et l'Espagne. Il n'est pas demandé aux Turcs de se déjuger mais seulement de fermer les yeux sur la continuation des travaux. Ils deviennent volontiers sourds-muets puis aveugles plutôt que de prendre parti. Lesseps est donc libre d'agir. Le 18 novembre 1862, les eaux de la Méditerranée parviennent au lac Timsah, presque toujours asséché jusqu'alors.

Ceci ne fait évidemment pas l'affaire de Bulwer qui ne désarme pas. Il redoute toujours que les Français s'établissent définitivement en Egypte, que la France puisse dominer le verrou entre la Méditerranée et la route des Indes, que le canal soit avant tout un ouvrage défensif protégeant ce pays contre une intervention armée de la Turquie, qu'enfin les ouvriers égyptiens de l'entreprise, bien payés, bien traités, habitués à la discipline européenne, constituent la réserve d'une armée égyptienne prête à envahir la Palestine, la Syrie et le Liban, comme ce fut le cas entre les années 1832 et 1840.

La mort du vice-roi Saïd, le 18 janvier 1863, va très opportunément fournir au diplomate anglais les moyens de créer de nouvelles difficultés.

Ismaïl, le nouveau vice-roi, de culture occidentale et même française, n'a pas, en effet, la solidité de feu son oncle. On décèle aussi chez lui les prémices d'un nationalisme naissant. En prenant le pouvoir il déclare ainsi : « Personne n'est plus « canaliste » que moi, mais je veux que le canal soit à l'Egypte et non pas l'Egypte au canal ». Il entend par là montrer à Ferdinand de Lesseps qu'il est le seul maître du pays.

Son ministre des Affaires Etrangères, Nubar pacha, chrétien arménien, ingénieur et retors, joue subtilement le jeu anglais depuis un voyage à Londres dès 1850. Puisque Lesseps a tiré jusqu'à présent sa force de sa parfaite entente avec le gouvernement égyptien, on va le mettre en conflit avec celui-ci, ce qui causera sa perte et la ruine de la Compagnie Universelle.

Nubar pacha, le grand vizir Aali pacha et sir Henry Bulwer se mettent d'accord sur l'ultimatum suivant, qui sera adressé par la Turquie au vice-roi, le 6 avril 1863 :

- suppression du travail obligatoire pour le creusement du canal et réduction du nombre des travailleurs de 20 000 à 6 000, tous volontaires ;
- rétrocession à l’Egypte des terres concédées à la Compagnie Universelle ;
- révision du gabarit du canal afin de diminuer sa largeur, donc son efficacité comme obstacle à une éventuelle action armée turque.

Le vice-roi Ismaïl se désolidarise aussitôt de la Compagnie et Nubar pacha s'en va à Paris faire campagne contre Lesseps. Il a déjà noté que trois avocats français, d'opinion républicaine, se sont prononcés contre la validité juridique du statut de la Compagnie Universelle. Il s’entend avec le duc de Morny qui l'écoute avec faveur. Mais, de Lesseps, alerté, ose dire à ce dernier que des bruits fâcheux courent sur son rôle étrange dans cette affaire. Soutenu par l'Impératrice et le Prince Napoléon Jérôme, il recourt à Napoléon III qui lui donne raison et prescrit à Morny de ne plus se mêler de la question du canal.

Inquiet de ces remous imprévus, le vice-roi Ismaïl et Nubar pacha, rentrant dans leur coquille, sollicitent sur la suggestion du prince Napoléon-Jérôme, l'arbitrage de l'Empereur des Français dans le conflit opposant l’Egypte à la Compagnie Universelle. La sentence, rendue le 6 juillet 1864, peut se résumer comme suit : l’Egypte recevra en compensation 84 millions de francs or et gardera presque 11 000 hectares indispensables à ses besoins.

L’Egypte accepte. La Turquie ne dit mot, donc consent. La Compagnie Universelle déférera à la demande turco-égyptienne la suppression du travail obligatoire, fera abandonner à l’Egypte le canal d'eau douce alimentant les chantiers de l'isthme de Suez et rétrocédera 60 000 hectares de terres irrigables. Palmerston est furieux, mais il ne peut rien faire car l'opinion publique de son pays commence à évoluer depuis la signature, en 1860, des accords de libre-échange entre l'Angleterre et la France.

Les travaux se poursuivent alors dans un climat nouveau de sérénité et l'ingéniosité française remplace très vite les hommes par de puissantes machines.

Puis Palmerston meurt en 1865 et tout devient désormais facile. Le 19 mars 1866, un firman du sultan Abd-ul-Aziz ratifie enfin les conventions passées entre le vice-roi Saïd et Lesseps. Ce dernier est fêté en Angleterre où le revirement est complet. Après avoir visité les travaux du canal, le prince de Galles, futur Edouard VII, jugera Palmerston « coupable d'un lamentable défaut de prévision ».

Mais, en 1867, l'argent fait défaut, la mécanisation des chantiers ayant coûté cher. Une fois de plus, Napoléon III intervient discrètement auprès du Corps législatif et du Sénat, qui autorisent l'émission au bénéfice de la Compagnie Universelle d'emprunt à lots de 100 millions de francs or, couvert en quelques jours.

Le 15 août 1869, les eaux de la Méditerranée se mêlent enfin aux eaux de la Mer Rouge dans les lacs Amer. Le canal maritime a 164 kilomètres de longueur, de Suez à Port-Saïd, situé un peu à l'ouest de Péluse, 54 mètres de largeur, 8 mètres de profondeur. 75 millions de mètres cubes de déblais ont été extraits, trois villes fondées (Suez, Ismaïlia, Port-Saïd), deux ports aménagés (Suez et Port-Saïd), des milliers d'hectares couverts de cultures riches, grâce aux canaux d'eau douce. L'enthousiasme est aussi grand en

Angleterre qu'en France. La Russie est elle aussi satisfaite. En raison de leur position géographique, les Etats-Unis se sentent médiocrement concernés par l'événement.

L'entente parfaite entre Napoléon III et Lesseps, l'habileté du Souverain, sa patience, sa connaissance des Anglais, la ténacité de son partenaire ont triomphé des difficultés accumulées.

Le khédive Ismaïl prie l'Impératrice Eugénie d'inaugurer le canal, juste hommage rendu à la France. Après avoir été reçue à Constantinople par le sultan Abd-ul-Aziz, la Souveraine arrive le 16 novembre 1869 à Port-Saïd, à bord du yacht impérial « L'Aigle », saluée par les salves d'honneur des navires de guerre de toutes les nations. Le khédive, l'Empereur d'Autriche, le prince royal de Prusse, les princes des Pays-Bas et de Hanovre, les ambassadeurs d'Angleterre et de Russie vont la saluer.

Le 17 novembre, « L'Aigle » s'engage le premier dans le canal, suivi d'un imposant cortège d'une quarantaine de navires de guerre et de commerce. Le 20 novembre la flotte débouche à Suez, en Mer Rouge.

Le retour à Port-Saïd s'effectue le 21 novembre 1869, en une seule journée, avec la même facilité qu'à l'aller. L'apothéose est en tous points réussie et l'on célèbre avec joie « les noces, sur le canal, de l'Occident et de l'Orient ».

En 1884, Ernest Renan, toujours perspicace et réaliste, recevant Ferdinand de Lesseps à l'Académie française, devait lui tenir ces propos prophétiques : « Vous avez ainsi marqué, Monsieur, la place des grandes batailles de l'avenir... ».

1.5. Le temps de l'exploitation coloniale

Suez et l'Égypte sont ainsi devenus l'enjeu d'une série de tensions franco-britanniques qui durent jusqu'en 1904. Après le contentieux et l'opposition portant sur la construction du canal puis sur le contrôle de la Compagnie, partiellement résolu par le rachat à Ismaïl de ses parts, c'est le devenir de l'Égypte et finalement le mode de domination européenne qui est la pomme de discorde. De l'Égypte à Fachoda, il faudra finalement attendre 1904 pour que ce contentieux colonial entre les deux puissances soit réglé dans le cadre de l'Entente cordiale.

L'Acte de Convention stipule que le canal est une « voie d'eau internationale », ouverte au passage des navires de toutes nationalités sur un pied d'égalité (confirmé en 1866 et 1873 après la chute de l'Empire). Le passage inoffensif se fait moyennant le paiement d'un droit, et sous la direction des autorités du canal. Il est prévu qu'à l'expiration de la concession, l'Égypte récupérera gratuitement le canal, mais moyennant le rachat des matériels propres à son fonctionnement, des infrastructures et des logements de personnels.

Deux éléments sont disjoints, d'une part le capital de la Compagnie, et, d'autre part les bénéfices suscités par l'exploitation du canal. La Compagnie du canal de Suez est une société par actions, majoritairement souscrites par la France (52 %), le Pacha l'Égypte en détient pour sa part 44 %, et le reste, 4 %, a été réparti entre 14 Etats utilisateurs potentiels

du canal représentant les principaux armateurs concernés (Grande-Bretagne - qui est furieuse de ne pas avoir obtenu ce marché, mais finalement assez contente de ne pas avoir eu le chantier à assumer -, la Hollande, l'Italie, la Belgique, les Etats-Unis). Les Français dominent le conseil d'administration. La prééminence française est assurée sur ce canal, qui, il faut bien l'avouer, à ses débuts d'exploitation, n'est pas une entreprise aussi florissante que ce qui était espéré.

En effet, le démarrage est difficile. Le temps a passé depuis le début euphorique du chantier. La faillite est évitée de peu en 1872, faillite aggravée par la situation politique incertaine de la France. La guerre de 1870 a été un grand désastre, et l'économie, comme la volonté politique connaissent une certaine régression. Les maigres bénéfices de l'exploitation sont répartis selon un principe très inégalitaire, avec 75 % pour la Compagnie, 10 % pour le fondateur du canal et sa famille, 15 % pour l'état Egyptien. Or, les passages sont beaucoup moins nombreux que prévus.

La France connaît un périlleux passage à une République peu stable, et la politique internationale est secouée d'incidents et de rivalités coloniales. Les Britanniques profitent d'une relative déstabilisation parisienne pour « réussir un coup » diplomatico-financier qui va complètement changer le cours des événements et le destin du canal.

En 1875, le Khédive, qui avait beaucoup espéré du canal, se retrouve très déçu, car il a reçu à ce moment, bien peu de bénéfices, et qu'il connaît de grosses difficultés financières : bien circonvenu par les autorités britanniques, il vend la totalité de ses actions aux Anglais, à un taux qui lui paraît très intéressant : trois représentants britanniques entrent au Conseil de gestion de la Compagnie, et l'attitude globale devient plus « musclée », puisque, durant la guerre qui oppose l'Empire ottoman à la Russie, les Anglais, prenant prétexte la sécurité du canal et les troubles qui se produisent en Egypte, décident d'occuper militairement le pays. Au même moment, toujours pour faire face à une situation financière catastrophique, l'Egypte finit par céder sa part de bénéfices (15 %) sur le canal au Crédit Foncier de France qui constitue, dans le but de les gérer, la Société civile du canal de Suez. L'Egypte, vassale indisciplinée du lointain Diwan, a donc tout laissé échapper et se retrouve militairement occupée. En 1883, les représentants français se retrouvent définitivement supplantés par la représentation britannique, puisque dans le Conseil de gestion, 7 armateurs de sa gracieuse Majesté sont présents : leur trafic est de très loin le plus important.

A ce moment la configuration des intérêts a changé : la Troisième République joue ses cartes vers l'Afrique inter tropicale, et commence à constituer ses zones d'administration systématiques et extensives : A.O.F. et A.E.F. Elle abandonne à la Grande-Bretagne, qui découvre avec fascination la péninsule indienne, toute ambition dans ce sous continent, ainsi que la route qui y mène. Elle ira plus loin, dans une péninsule nouvelle, l'Indochine. Au Moyen-Orient, elle préserve ses intérêts, sans arriver à maîtriser le déploiement de la « route des Indes » anglaise. Finalement la situation est devenue si préoccupante, et les relations internationales ont tellement évolué en 30 ans, que le statut initial du canal appelle une complète révision d'où le principe d'une conférence internationale, (une des premières du genre) à Constantinople, en 1888, « destinée à garantir le libre usage maritime du canal de Suez ». La Turquie y participe ainsi que les

grandes puissances européennes (Grande-Bretagne, France, Belgique, Italie, Russie, Allemagne, Hollande Espagne), et aussi les Etats-Unis.

La Convention de Constantinople du 29 octobre 1888, pose le principe de la liberté de navigation commerciale en tous temps, de paix ou de guerre, ainsi que la neutralisation du canal, qui en temps de guerre ne pourra être ni bloqué, ni attaqué (article 1^{er}). Les navires de guerre y ont la liberté du passage sous condition de ne pas s'arrêter ni de débarquer des troupes ou du matériel. Sur ce point, toutefois, les réserves du Gouvernement britannique, et l'occupation effective de l'Egypte par la Grande-Bretagne, rendent compte de l'irréalité de l'engagement. Il ne faut pas oublier que c'est à cette époque que s'édifie le complexe militaro-industriel britannique, de grande efficacité, qui mènera une grande partie de la diplomatie internationale, et influencera bien des décisions et des attitudes, jusqu'à ce que les Etats-Unis prennent le relais.

Dans l'ensemble, néanmoins, ce statut est assez bien observé: durant la Première Guerre mondiale, malgré une tentative germano-turque en février 1915, le canal ne fut ni occupé, ni fermé, et les Anglais exercèrent un rigoureux droit de visite. La Paix de 1919 réaffirme liberté de navigation, neutralisation et l'aspect pacifique du passage.

Ensuite, l'agression italienne en Ethiopie pose quelques problèmes, mais le caractère inconditionnel de la liberté du passage reste inchangé. En août 1936 les Britanniques renforcent leur position par un traité d'alliance qui amplifie leur rôle de « gardiens du canal ».

Pendant la Seconde Guerre mondiale, en vertu de ce traité d'alliance de 1936, l'Egypte rompt ses relations diplomatiques avec les Puissances de l'Axe, mais ne déclare la guerre à l'Allemagne et au Japon que le 24 février 1945. Le canal, en 2100 jours de guerre, ne fut fermé que 76 jours, afin d'être déminé, car il subit tout de même 64 attaques aériennes de la part des Allemands et des Italiens entre août 1940 et juillet 1942. La présence anglaise, plus ou moins mal tolérée par les Egyptiens, fut apparemment très efficace.

En 1945 le monde a beaucoup changé et les mentalités aussi; il n'est pas certain que les Puissances européennes en aient tout à fait eu conscience ou aient voulu en tenir compte. Les Britanniques sont des vainqueurs, et c'est tout ce qui leur importe. Ils imposent alors leur système au Moyen-Orient dans le cadre de la liquidation du conflit mondial. Cependant, la création de l'état d'Israël et le conflit de la Palestine déséquilibrent la configuration globale des forces dans la région et compliquent le débat. L'Egypte, pour se protéger, impose d'importantes restrictions de trafic sur le canal. Affaiblie, monarchie agonisante, très endettée, elle doit d'abord tolérer une domination britannique à peine déguisée et la continuation de l'occupation militaire. De nombreux troubles interviennent, l'agitation sociale et politico-religieuse des « frères musulmans » et d'autres groupes amènent assez brutalement la dénonciation de l'accord de 1936, puis l'éviction de la monarchie pour la République en juin 1953. Les Britanniques se décident tout de même en 1956 à évacuer leurs troupes. Parallèlement au cours de ces péripéties la situation de l'état égyptien dans l'exploitation du canal a été revue et légèrement améliorée : 5 administrateurs égyptiens sont admis dans l'autorité de gestion ainsi qu'au Conseil de la

Société, contre 16 français, 9 britanniques, 1 hollandais et 1 américain. L’Egypte reçoit désormais à partir de 1949, 7 % des bénéfices bruts de l'exploitation.

Le 26 juillet 1956, le Président égyptien Gamal Abdel Nasser nationalise le canal de Suez, et par un discours resté célèbre¹, point de départ de nombreuses positions tiers-mondistes ultérieures, stigmatise l'impérialisme passé. C'est lors de cette crise de Suez que les Britanniques et les Français comprennent enfin qu'ils ne sont plus les maîtres du monde et que les Etats-Unis et l'Union Soviétique ont définitivement pris le relais.

1.6. Le canal au milieu de la tempête : la crise de Suez ou la fin de l'hégémonie européenne

L'expédition militaire franco-britannique du 30 octobre 1956 est un fiasco, et ne rétablit pas du tout l'ordre antérieur, elle marque au contraire la fin de la suprématie des deux grandes puissances européennes.

Ce 26 juillet 1956, en début de soirée, sur la place Mohammed-Ali, à Alexandrie, Gamal Abdel Nasser annonce, au monde stupéfait, la nationalisation de la Compagnie universelle du canal de Suez. Il ne s'agit pas d'un projet mais d'une opération en cours, déclenchée à l'instant où le colonel président a prononcé le nom de Ferdinand de Lesseps. « A cette heure même où je vous parle, les agents du gouvernement prennent possession des locaux de la Compagnie... Ce soir, notre canal égyptien sera dirigé par des Egyptiens, des Egyptiens... ». Bientôt, c'est toute l'Egypte qui descendra dans la rue, s'interrogeant sur l'incroyable défi lancé par le raïs aux puissances occidentales.

Quatre ans plus tôt, un changement capital s'est produit dans la vallée du Nil avec le renversement du roi Farouk et l'arrivée au pouvoir d'officiers nationalistes. Pour la première fois depuis longtemps, l'Egypte est dirigée par des hommes surgis du peuple, des Egyptiens de souche. L'un de leurs objectifs a été le départ des troupes britanniques repliées dans la zone du canal de Suez, dernière séquelle de l'occupation. Cela s'est finalement produit le 18 juin 1956, quelques semaines avant le fameux discours d'Alexandrie, discours fondateur du « nassérisme » et, en quelque sorte, de l'Egypte indépendante.

Nasser est mal vu des Occidentaux depuis qu'il fait figure, aux côtés de Nehru et de Tito, de leader des pays non alignés. Et le contrat qu'il a conclu en septembre 1955 avec la Tchécoslovaquie pour acheter des armes soviétiques n'améliore pas son image. Washington a cependant donné son feu vert à la conclusion d'un accord entre l'Egypte et la Banque Mondiale pour le financement du haut barrage d'Assouan : des dollars et non des roubles permettront de retenir les eaux du Nil pour mieux les distribuer.

Volte-face américaine le 19 juillet. Par une déclaration à la presse, le secrétaire d'Etat, Foster Dulles, fait savoir que l'Egypte ne pourra obtenir le prêt envisagé. Nasser, humilié, bout de rage, sachant que l'Union Soviétique n'est pas en mesure de prendre la

¹ Voir extraits du discours Annexe 2

relève. Il décide alors un coup de poker : la nationalisation de la Compagnie de Suez, cet état dans l'état", qui ne laisse à l'Egypte que 7 % de ses bénéficiaires. « Le canal paiera pour le barrage », déclare-t-il solennellement.

La France et la Grande-Bretagne sont directement concernées. Cette voie d'eau de 160 kilomètres, reliant la Méditerranée à la mer Rouge depuis 1869, est une œuvre française, dirigée par des Français. La Grande-Bretagne, qui au départ avait tenté d'en empêcher la réalisation, possède 44 % des actions de la Compagnie, dont elle est le principal client. D'autre part, si Paris accuse Nasser de soutenir les rebelles algériens, Londres voit en lui une menace contre la coalition régionale qu'il vient de mettre en place (pacte de Bagdad). A cela, s'ajoute Israël, en guerre larvée avec l'Egypte le long de la frontière, et qui souhaite une action militaire préventive.

Prise de court, la Compagnie de Suez commet l'erreur de croire que l'Egypte ne sera pas en mesure de faire circuler les navires. Or le canal fonctionne, malgré quelques perturbations, tandis que le débat juridique s'envenime. L'Egypte avait-elle le droit de nationaliser la Compagnie ? Non, répond-on à Paris et à Londres car cette société a toujours eu un caractère international, et la libre navigation sur la voie d'eau, définie par la convention de Constantinople de 1888, ne peut être garantie par un seul gouvernement, fut-il le détenteur du sol. Les autorités du Caire répliquent que la Compagnie a toujours été une société égyptienne et que le canal fait partie intégrante de l'Egypte (à laquelle il devait d'ailleurs revenir au terme d'une concession d'exploitation de 99 ans, en 1968). La liberté de navigation sera assurée, ajoute-t-on, et l'actionnariat convenablement indemnisé.

A la mi-août, une conférence d'usagers du canal se réunit à Londres, en l'absence des Egyptiens. Un projet d'internationalisation est adopté, mais Nasser ne veut pas en entendre parler. Un compromis proposé par les Américains n'aboutira pas davantage. Tandis que l'on échange arguments ou invectives, Français et Britanniques se dotent, dans la plus grande discrétion, d'un état-major mixte en vue d'une éventuelle intervention armée. Parallèlement, les dirigeants de Tel Aviv et de Paris se concertent. Tout cela débouchera sur une réunion ultra-secrète, à Sèvres, du 22 au 24 octobre, à laquelle participent notamment, du côté français, Guy Mollet, président du conseil, les ministres français des affaires étrangères et de la défense, le secrétaire du Foreign Office; et, du côté israélien, le premier ministre Ben Gourion, Shimon Pérès et Moshé Dayan.

Il est convenu que les forces israéliennes pénétreront en Egypte le 29 octobre et que, le lendemain, Paris et Londres adresseront un ultimatum aux belligérants, leur enjoignant de se retirer à 15 kilomètres de part et d'autre du canal. Si le gouvernement égyptien ne s'incline pas, les forces anglo-françaises interviendront à leur tour, dès les premières heures du 31 octobre, pour séparer les combattants.

Le scénario sera appliqué à la lettre. Le président des Etats-Unis, Dwight D. Eisenhower, qui n'a pas été mis dans la confidence, est d'autant plus furieux que sa réélection doit se jouer le 6 novembre. La date de l'opération « Mousquetaire » n'a pas été choisie par hasard, puisque la proximité des élections présidentielles avait toutes les chances de paralyser l'administration américaine et éviter ainsi toute réaction des Etats-Unis.

La « triple et lâche agression », comme on dit au Caire, aurait pu être une promenade de santé militaire, compte tenu de la disproportion des forces. Elle l'a été, d'une certaine façon. La presse occidentale ne se privera pas de montrer les chaussures de soldats égyptiens abandonnées, près de Port-Saïd, leurs propriétaires s'étant empressés de quitter l'uniforme... Mais l'opération « Mousquetaire » est minée par sa lourdeur et ses lenteurs, dues en grande partie à la frilosité des Britanniques, qui en assurent le commandement et peu enclins à se démarquer complètement de leur partenaire américain.

L'ultimatum soviétique du 5 novembre, menaçant à demi-mot la France et la Grande-Bretagne de représailles nucléaires, est un bluff. Sur le coup, pourtant, le maréchal Boulganine fait impression. Eisenhower, réélu, intervient à son tour pour exiger un cessez-le-feu, après avoir mesuré les dangers politiques de l'intervention franco-britannique, ses répercussions pétrolières (des installations de l'Irak Petroleum ont déjà été sabotées par les Syriens) et sans doute le rôle futur que son pays pourrait jouer dans la région. Le gouvernement britannique, affolé par la baisse de la livre provoquée par la vente massive de devises par la banque fédérale américaine, cède avant même d'en informer les Français. Le cessez-le-feu prend effet le 6 novembre, alors que Port-Saïd est quasiment tombé.

Le fiasco de Suez sera lourd de conséquences. Nasser, qui a réussi à transformer une défaite militaire en brillante victoire politique, est sacré leader du monde arabe. Le pacte de Bagdad éclate. La plupart des pays de la région rompent leurs relations diplomatiques avec la France et la Grande-Bretagne. Ces deux puissances européennes se trouvent remplacées au Proche-Orient par les deux grands. Entre-temps, la crise de Suez a permis aux Soviétiques de détourner l'attention et d'écraser, le 4 novembre, l'insurrection de Budapest.

L'Égypte elle-même va changer de visage. Les Anglais, les Français ainsi que de nombreux juifs apatrides en seront expulsés. Au cours des années suivantes, partiront la plupart des Grecs, des Italiens, des Arméniens, des Syriens et des Libanais, qui y constituaient un milieu cosmopolite très actif depuis la moitié du XIX^e siècle. Depuis, précisément, le percement du canal de Suez...

1.7. Après la nationalisation

Au même moment commence le conflit israélo-égyptien. L'Égypte coule 51 navires dans le canal et le rend inutilisable. Les forces de l'ONU interviennent et les forces israéliennes évacuent les terres occupées, mais le canal reste fermé. Après un peu plus de 5 mois d'interruption du trafic, le canal est rouvert le 10 avril 1957, mais désormais le passage dépend de la seule volonté égyptienne, même si le gouvernement, par une déclaration du 24 avril proclame son intention de respecter les principes originaires du statut du canal et de se conformer à la Charte des Nations Unies, cet engagement très général semble peu crédible.

C'est la grande période nassérienne, le rapprochement avec l'Union Soviétique et la construction du barrage d'Assouan. L'Égypte augmente le droit de passage dans le canal en

juin 1964, puis en juin 1965. Le trafic y est extrêmement florissant et rapporte à ce moment environ 1 milliard de francs par an. L'Égypte respecte ses engagements en ce qui concerne le principe du libre passage, sauf à l'égard des unités israéliennes, ce qui provoque des incidents récurrents et courants (les navires de guerre israéliens ne le franchiront pour la première fois que le 29 mai 1979).

La guerre des 6 jours rend de nouveau le canal inutilisable. Il reste fermé du juin 1967 à juin 1975, huit années pendant lesquelles les occidentaux répliquent avec la reprise du contournement de l'Afrique et l'invention des super tankers qui font la fortune de nouveaux armateurs.

Les navires ont été coulés en grand nombre dans le canal par ailleurs rempli de mines et d'obus. Le déblaiement est difficile, long et coûteux. Il est nécessaire d'inventer et de faire construire des machines, des engins et des grues spéciaux pour renflouer les plus grosses unités. La société du canal et le gouvernement égyptien profitent des travaux de déblaiement pour rénover et moderniser entièrement le canal, l'élargir là où c'est nécessaire et améliorer son tirant d'eau.

Il faudra attendre le mois de novembre 1975 pour voir les premières cargaisons à destination de l'état d'Israël transiter par le canal. En effet, malgré l'accord du Sinaï du 4 septembre 1975 qui prévoyait cette possibilité, un premier refus de transit avait d'abord été délivré, mais un vif rappel à l'ordre du secrétaire des Nations Unies ramena l'Égypte à de meilleures dispositions.

Cette fermeture de 8 années fit grand tort au canal, et à l'Égypte. Mais le trafic qui pâtit le plus de l'interruption fut celui du pétrole soviétique à partir de la mer Noire. Après quelques années difficiles et des travaux considérables, le canal de Suez remplit de nouveau son rôle fondamental dans le trafic maritime international.

On en est revenu, avec la Convention du 24 avril 1957, dont l'ONU est le dépositaire, et le Traité de Washington du 26 mars 1979, à un statut de voie internationale, neutralisée, non susceptible de blocus et de fermeture, mais cette fois sous le contrôle de la République égyptienne.

La gestion et l'administration du canal sont égyptiennes, mais aussi internationalisées, avec une nette prééminence, comme par le passé, des techniciens français et britanniques. Très sensible à la conjoncture, le canal est un point stratégique, sur lequel se sont polarisées toutes les tensions du Moyen-Orient. Le canal a été une sorte de symbole de la spoliation coloniale, et aussi l'apothéose d'un système. Il est très représentatif de l'évolution des relations internationales. Commencé dans cet esprit très particulier du saint simonisme qui pensait apporter au monde sauvage la révélation du progrès et les bienfaits de la civilisation européenne, celui d'un développement très rapide et à peu de frais, il a engendré plusieurs générations de gestionnaires qui n'ont pas su ou pas voulu envisager le changement, l'imprévisible susceptibilité des peuples propriétaires de fait. Pris dans la tourmente des conflits internationaux, des péripéties financières et des révoltes nationalistes, sa garantie juridique était également un peu légère et trop rigide car non évolutive. C'est d'ailleurs en ayant en mémoire les péripéties générées par le canal de Suez que les Américains s'entoureront de précautions à Panama.

2. Canal de Panama

2.1. Les origines

Le 28 novembre 1821, l'ensemble des provinces de Panama (l'ancienne *gobernación de Tierra firme* ou *Castilla de oro*), qui comptait alors quelque 80 000 habitants, se déclarait « libre et indépendant du gouvernement espagnol » et, volontairement, se rattachait à « l'état républicain de Colombie ». Parler de sentiment national à cette occasion serait sans doute hâtif, mais il est certain que la singulière position de l'isthme, relais du commerce entre l'Espagne et l'Amérique du Sud, l'orgie mercantile des grandes foires de Portobelo, les éléments cosmopolites qu'elles attiraient avaient suscité une mentalité particulière. Toute cette activité avait considérablement décliné depuis qu'à la suite de l'état d'insécurité provoqué par la piraterie, les galions empruntaient la route du cap Horn.

Cette préoccupation mercantile allait d'ailleurs rester présente dans les doléances formulées par l'oligarchie commerçante panaméenne, tout au long du XIX^e siècle, contre la Colombie. On reprochait à Bogota, la lointaine capitale, de négliger les intérêts de l'isthme. A dire vrai, seule la politique coloniale avait créé des liens entre Panama et la Colombie, liens que la nature démentait. L'impénétrable forêt vierge et le relief abrupt du Darien formaient un obstacle encore de nos jours infranchissable, et les relations ne pouvaient s'effectuer que par voie maritime. En outre, les guerres civiles qui déchiraient continuellement la métropole, leur cortège de désordres et d'incertitudes apparaissaient incompatibles avec la sécurité que réclamaient les affaires. De là les tentatives répétées de sécession qui jalonnent le siècle : 1830-1831, 1840. En 1861 les révoltés en vinrent même à envisager l'opportunité de transformer Panama en un protectorat des grandes puissances : Etats-Unis, France ou Grande-Bretagne.

En effet, depuis une décennie, des perspectives brillantes étaient apparues à la suite de la découverte des mines d'or de Californie, en 1848, un flot d'aventuriers se ruait vers la côte Pacifique des Etats-Unis. Ils accouraient nombreux sur les plages de l'Amérique centrale, là où le passage était le plus facile : isthme mexicain de Tehuantepec, dépression du grand lac de Nicaragua et, naturellement, isthme de Panama. Même pour les Américains de la côte Est, le voyage par mer était préférable à la traversée de leur immense pays. Ainsi une compagnie formée à New York obtint facilement du gouvernement colombien la concession nécessaire à la construction d'une voie ferrée traversant l'isthme et commença les travaux dès 1849. Malgré les difficultés inouïes, dues à la nature des sols, au climat éprouvant et aux maladies, la ligne fut achevée et le premier train traversa l'isthme le 27 janvier 1855. Panama retrouvait ainsi sa vocation de terre de passage. L'affluence des hommes et des marchandises était telle qu'on parla d'une ère californienne.

La négligence ou l'égoïsme du gouvernement de Bogota, les dérèglements de la politique colombienne devinrent alors insupportables aux Panaméens.

2.2. Neutralisation de l'isthme (1850)

Les Panaméens étaient d'autant moins disposés à tolérer la tutelle colombienne que la croissance du commerce international et le développement de la navigation à vapeur rendaient de plus en plus évidente la nécessité de percer l'isthme. En fait, depuis que les conquérants espagnols avaient mesuré l'étroitesse de ce dernier, l'idée n'était pas nouvelle. Innombrables sont les projets formés durant la période coloniale ou la première moitié du XIX^e siècle, aussi bien par de véritables savants que par des aventuriers de tout calibre.

Les Américains semblaient particulièrement bien placés, d'autant plus que, depuis qu'ils s'étaient installés sur les rives du Pacifique, il leur devenait indispensable de s'assurer la liberté des routes interocéaniques. Néanmoins, les Etats-Unis manifestèrent longtemps de la répugnance à s'engager au-delà du Rio Grande. En 1846 déjà, le président Polk (1845-1849) avait accueilli sans enthousiasme l'offre du président colombien Mosquera de garantir la souveraineté de la Colombie sur l'isthme et la neutralité de celui-ci, garantie clairement dirigée contre les visées britanniques. Finalement, Polk défendit ce traité devant le Sénat, soulignant qu'il s'agissait surtout « d'assurer à toutes les nations, à égalité, le libre passage à travers l'isthme » et que le vœu des Etats-Unis était d'obtenir une garantie similaire de la part des grandes puissances, notamment de la Grande-Bretagne et de la France.

C'étaient avant tout les ambitions de l'Angleterre qui inquiétaient les pays centre américains, la Colombie et les Etats-Unis. Londres disposait en effet de solides atouts dans la région : le Honduras britannique (territoire de Belize) et le protectorat sur le prétendu « royaume de Mosquitie », sur la côte atlantique du Nicaragua. Le traité Clayton-Bulwer (1850) parut écarter cette menace, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis s'engageant à respecter l'indépendance de l'Amérique centrale et à ne pas rechercher le contrôle d'une éventuelle voie interocéanique.

Un tel désintéressement ne devait pas durer. A peine réglée la grave crise de la guerre de Sécession, les Etats-Unis, prenant une conscience aiguë de leur énorme puissance, allaient regarder plus vers le Sud. Dès la présidence du général Grant (1869-1877). Grant lui-même déclarait que le canal interocéanique devrait être « un canal américain, construit avec de l'argent américain, sur un sol américain ». Et pourtant ce sont les Français qui paraissent devoir mener à bien l'entreprise, réaliser le rêve séculaire des Panaméens.

2.3. Les sociétés françaises du canal

En 1875 est fondée à Paris la Société civile du canal interocéanique du Darien, dont l'âme est le lieutenant Louis Napoléon Bonaparte Wyse. Il effectue deux expéditions en Amérique centrale et obtient de Bogota l'autorisation de construire le canal. Mais c'est le congrès de Paris d'août 1879 qui marque vraiment le départ de l'opération. Convoqué par la Société civile et réunissant cent trente-cinq délégués de vingt-trois pays, ce congrès est vite dominé par la puissante personnalité de Ferdinand de Lesseps, auréolé de la gloire que

lui vaut la réussite de Suez. Il fait adopter le projet de Wyse : le canal sera creusé à travers l'isthme de Panama, entre la baie de Limon (sur la côte atlantique) et celle de Panama (sur la côte pacifique). D'une longueur de 75 kilomètres, utilisant les cours du Rio Chagres (versant atlantique) et du Rio Grande (versant pacifique), ce sera un canal à niveau et sans tunnel. Et, sous les applaudissements, Lesseps annonce qu'il accepte de diriger l'entreprise.

Tous les témoins s'accordent à reconnaître le charme extraordinaire de cet homme qui, malgré ses soixante-quatorze ans, conserve une vitalité, un optimisme qui balaient tous les obstacles. Après un voyage à Panama et aux Etats-Unis, où rien ne l'a rebuté, ni la nature de l'isthme ni les réticences du président américain Hayes (1877-1881), rencontré à Washington, il organise la propagande et lance le premier emprunt : 300 millions de francs en 600 000 actions de 500 francs (déc. 1880). Le coût des travaux a été évalué à 512 millions de francs (alors que le congrès américain l'avait lui estimé à plus d'un milliard). L'emprunt est un triomphe, on ne peut satisfaire tous les demandeurs. Comme pour les souscriptions de Suez, les porteurs sont en majorité de petits épargnants. En octobre 1880 est constituée la Compagnie universelle du canal interocéanique et les travaux commencent en janvier de la même année. Lesseps annonce qu'ils seront terminés en 1888.

Il s'avère que les difficultés techniques ont été largement sous-estimées ; aux rigueurs du climat s'ajoutent les maladies, fièvre jaune et malaria, qu'on ne peut combattre efficacement car on ignore quel en est le vecteur. La moyenne annuelle des décès, entre 1881 et 1888, s'élèvera à 60 %; enfin, du point de vue administratif et financier, la gestion de la Compagnie se caractérise par une étonnante insouciance. Travail de Sisyphe, le canal est également un gouffre. Sept nouveaux emprunts seront lancés, mais l'enthousiasme du début ne cesse de décroître, et aucun d'entre eux ne sera couvert. Il est raisonnable de penser que la cause de l'échec final fut, plus que les maladies, l'incompétence ou le gaspillage, l'obstination de Lesseps à renoncer au canal à niveau. En 1886, un de ses ingénieurs, Philippe Bunau-Varilla, proposa un système d'écluses qui aurait considérablement réduit les frais. Lesseps ne céda qu'à la fin de 1887 mais il était trop tard. Le 14 décembre 1888, le gouvernement français se saisissait de l'affaire et la Compagnie était déclarée en faillite. Elle fut dissoute en mai 1889.

Frappé à mort, le héros de Suez sombre dans la sénilité et s'éteint en 1894. Entre temps, le scandale avait éclaté. En effet, en 1891 les dirigeants de la Compagnie sont traduits devant les tribunaux. S'ils sont finalement absous du chef d'accusation de fraude, ils sont cependant condamnés, ainsi que plusieurs hommes politiques, pour corruption. Des talons de chèques prouvant que certaines personnalités avaient reçu de l'argent pour favoriser l'émission des derniers emprunts ont été trouvés. La fureur populaire gronde contre les « chéquards », les « panamistes ». L'équité des sentences prêtera d'ailleurs à discussion, et la lumière n'a jamais été faite sur certains aspects de cette affaire.

Afin de poursuivre les travaux, une nouvelle société est constituée : la Compagnie nouvelle du canal de Panama. Mais la confiance est irrémédiablement perdue : en 1898, ayant déjà dépensé la moitié de son capital, la Compagnie nouvelle offre au président Mc Kinley de céder au gouvernement américain la propriété du canal et tous les droits y afférents. L'heure des Etats-Unis est venue.

2.4. La prise en main par les Etats-Unis

Le gouvernement de Washington est désormais convaincu que le canal interocéanique lui est indispensable. Cette même année 1898, la guerre contre l'Espagne est venue renforcer le sentiment de puissance des Etats-Unis, en même temps qu'elle a démontré la nécessité d'une voie permettant de faire passer rapidement leur flotte d'un océan à l'autre. Théodore Roosevelt est décidé à l'obtenir.

Il fallait d'abord lever l'interdit posé par le traité Clayton-Bulwer. L'accord Hay-Pauncefote, de novembre 1901 rend à Washington sa liberté. Mais l'avenir de Panama n'est pas pour autant assuré. Il existe en effet aux Etats-Unis un lobby puissamment organisé en faveur de la voie nicaraguayenne. Renverser ce courant, voilà la tâche à laquelle va se consacrer avec autant de fougue que d'habileté Bunau-Varilla.. Ses efforts sont couronnés de succès puisque le 22 janvier 1903 est signé le traité Hay-Herran, par lequel la Colombie autorise la Compagnie nouvelle à transférer tous ses droits aux Etats-Unis et concède à ceux-ci, pour une durée de cent ans, la construction et l'exploitation du canal, ainsi qu'une bande de territoire de 5 kilomètres de part et d'autre de la voie. Le Sénat américain approuve. Tout semble réglé mais il n'en est rien puisqu'en août, le Congrès colombien rejette le traité, considéré comme attentatoire à la souveraineté nationale.

Roosevelt est résolu à agir à tout prix et, de leur côté, les Panaméens sont indignés. De la conjonction de ces sentiments va naître l'indépendance de l'isthme. Le 3 novembre 1903, tandis que des vaisseaux de guerre américains mouillent devant les villes de Colón et de Panamá, une *junta provisional de gobierno*, proclame la sécession. Le 4, l'acte d'Indépendance est édité et Panama se sépare de la Colombie « sans rancœur et sans joie ». Devant le déploiement des forces américaines, les troupes envoyées par Bogota n'ont plus qu'à rembarquer. Le 6, les Etats-Unis sont les premiers à reconnaître le nouvel état.

Le gouvernement provisoire désigne aussitôt Bunau-Varilla comme envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Washington, afin d'entamer les négociations préliminaires à la construction du canal. Avec une célérité suspecte, celui-ci rédige en compagnie du secrétaire d'état le traité qui porte leur nom : Hay-Bunau-Varilla, signé le 18 novembre 1903, la veille de l'arrivée des envoyés panaméens. Ce traité, tout en reprenant les clauses de l'accord Hay-Herrán, en aggrave singulièrement les servitudes puisque entre autres, la concession du canal et de la zone adjacente sont attribués « à perpétuité » et la largeur de cette zone passe de 10 kilomètres à 10 miles. La juridiction sanitaire et de police, qui devait être exercée par des autorités et des tribunaux mixtes, le sera exclusivement par les Etats-Unis. Ceux-ci se voient désormais concéder sans limitation les terres et les eaux nécessaires au fonctionnement du canal en dehors de la Zone, tout cela également à perpétuité. Enfin, alors qu'aux termes du traité Hay-Herran les droits et les privilèges concédés aux Etats-Unis n' affectaient pas la souveraineté colombienne sur ce territoire, le nouveau traité stipule que ceux-ci agiront comme s'ils étaient souverains du territoire. En échange, les Etats-Unis garantissent l'indépendance de la jeune république, ce qui en fait, leur donne la possibilité d'intervenir à tout moment dans ses affaires. Qualifié d'ignominie juridique, ce texte soulève aussitôt l'indignation des

Panaméens qui, jusqu'à récemment encore, auraient bien cloué Bunau-Varilla au pilori. Pourtant, le gouvernement provisoire ratifie l'accord dès le 2 décembre 1903.

2.5. La fin des travaux

En mai 1904, la Compagnie nouvelle avait transféré aux Etats-Unis la propriété du canal, recevant en paiement 40 millions de dollars, alors que ses prétentions initiales s'élevaient à plus de 100 millions. Les travaux reprennent immédiatement. Après quelques tâtonnements, ils sont conduits de main de maître par le colonel George Washington Goethals, ingénieur en chef. L'entreprise soulève l'enthousiasme de l'opinion. Elle est pour le peuple américain, écrit un contemporain, « ce que la construction des cathédrales était pour le peuple français au Moyen Age ». Ajouté à cela la découverte récente des vecteurs de la malaria et de la fièvre jaune qui ont entraîné leur disparition rapide

45 000 ouvriers évacueront, à l'aide de machines modernes, plus de 250 millions de mètres cubes. Un barrage sur le Rio Chagres formera un lac artificiel de 432 kilomètres carrés (lac Gatun), un premier jeu d'écluses (Gatun) amènera le bateau venant de Colón (rive atlantique) au niveau du lac (26 m), deux autres jeux d'écluses (Pedro Miguel et Miraflores) le ramèneront au niveau du Pacifique, à Panama.

L'inauguration officielle a lieu le 15 août 1914. Ce jour-là, le vapeur *Ancón*, de 10 000 tonnes, ayant à son bord le président panaméen Porras et le secrétaire d'Etat américain à la Guerre, traverse l'isthme en neuf heures trente. L'éclat des cérémonies est terni par le début de la Première Guerre mondiale, et le président Wilson doit renoncer à y assister.

2.6. La république du Panama et la « zone du canal »

Depuis lors, la question du canal n'a cessé de dominer la vie publique panaméenne, tant cet état est par nature issu de son canal.

Forts de leurs droits, les Etats-Unis se sont solidement installés dans leur zone de 1 435 km², qui coupe en deux le territoire de la république panaméenne. Bien qu'exclues juridiquement de la zone, les deux principales villes, Panama (la capitale) et Colón, s'y trouvent géographiquement englobées. Le gouverneur de la zone du canal qui est également président de la Compagnie (dont le seul actionnaire est le secrétaire d'état à la Défense américain) est nommé directement par le président des Etats-Unis, avec approbation du Sénat. Il s'agit presque toujours d'un ingénieur général du génie militaire. Le caractère de « voie intérieure » que présente le canal pour les Etats-Unis (leurs navires, naviguant d'une côte à l'autre, forment environ 65 % du trafic total du canal) a d'ailleurs accentué la dimension militaire. La Zone est également le siège du quartier général des forces armées américaines dans les Caraïbes ; enfin, plusieurs écoles militaires entraînent officiers et sous-officiers des armées de divers pays latino-américains. D'une manière générale, on peut dire que toutes les activités de la zone du canal sont entre les mains du gouvernement américain et que tout, directement ou indirectement, lui appartient.

« Ilot de luxe dans un océan de pauvreté », la zone du canal entretient à Panama un antagonisme racial permanent. Les employés américains continuent à être payés trois à cinq fois plus que les Panaméens. De leur côté, les commerçants nationaux se plaignent amèrement de la concurrence déloyale que leur font les magasins de la Zone, qui reçoivent en franchise les produits américains. Panama estime enfin que l'annuité versée par les Etats-Unis (1,9 millions de dollars depuis 1955) est ridicule, alors que le canal rapporte annuellement plus de 55 millions de dollars en péage et que le capital investi a déjà été amorti plus de deux fois.

Les gouvernements panaméens ont donc axé leur politique sur la révision des accords de 1903. Certes, on ne peut ignorer que ces revendications servent souvent à détourner l'attention de l'opinion des problèmes intérieurs bien réels. En effet, si les diverses constitutions que s'est données Panama proclament les principes de la démocratie et du gouvernement représentatif, elles ne sauraient dissimuler que le pouvoir appartient en fait à un petit nombre de grandes familles et que si le pays dispose, grâce au canal, d'un revenu par tête qui figure parmi les plus élevés d'Amérique latine, la structure des revenus laisse subsister, à côté de fortunes spectaculaires, une effrayante misère. Il n'en est pas moins vrai que les revendications officielles poursuivent deux objectifs parfaitement justifiables : la récupération partielle des profits d'une affaire fort rentable et des satisfactions pour le sentiment national.

En 1936, à la faveur de la politique de bon voisinage de Franklin D. Roosevelt, Panama obtenait une première modification du traité de 1903. Les Etats-Unis renonçaient notamment à garantir l'indépendance de la république et à y intervenir pour rétablir l'ordre public. Elu en 1952, le colonel Remón, ancien commandant de la garde nationale, fait aussitôt campagne pour une nouvelle révision, sur le thème « Panama ne veut ni millions ni aumônes, il veut la justice ». Le traité Eisenhower-Remón, de janvier 1955, sans remettre en cause les bases du traité de 1903, concède aux Panaméens nombre d'avantages. Les revendications ne cessent pas pour autant et, plus qu'aux questions économiques, touchent désormais au problème de la souveraineté des Etats-Unis sur la Zone. Les incidents se multiplient, dans lesquels les étudiants jouent un rôle prépondérant. Ils amènent les présidents Eisenhower et Kennedy à admettre que le drapeau panaméen pourra flotter dans la zone du canal, sur les établissements civils, à côté du drapeau américain.

Mais en janvier 1964, la maladresse du gouverneur, le général Flemming, qui fait enlever les hampes, provoque de graves émeutes. Le président Chiari rompt les relations diplomatiques avec les Etats-Unis « aussi longtemps que le traité de 1903 n'aura pas été totalement révisé ». Les relations seront rétablies en avril de la même année, sur promesse faite par Washington d'entamer immédiatement un examen exhaustif des causes du différend, sans limitation ni condition préalable d'aucune sorte.

Plusieurs facteurs en rendent la solution ardue pour Panama. En particulier, même si la sensibilité nationale en est légitimement heurtée, même s'il exerce une action perturbatrice sur la population et l'économie du pays, le canal représente, malgré un recul constant, la moitié des revenus extérieurs de Panama et près de 7 % de son P.I.B.

Par le coup d'état du 11 octobre 1968, le colonel Torrijos, chef de la garde nationale, renverse le président Arias, élu quelques jours plus tôt.

2.7. Vers l'autonomie... (les accords Torrijos-Carter)

S'appuyant sur des groupes sociaux jusqu'alors écartés du pouvoir – paysannerie, représentants du monde ouvrier, membres de la bourgeoisie progressiste –, les militaires conduits par Torrijos, se donnent un objectif central : récupérer le canal et la zone environnante.

Les démarches du ministre panaméen des Affaires étrangères se heurtent aux forces qui animent à Washington le « *zonian lobby* » et qui entretiennent dans l'opinion publique américaine un sentiment chauvin exacerbé. Toutefois, la détermination des partisans de Torrijos et le soutien quasi unanime que reçoit leur revendication parmi les Etats siégeant aux Nations unies finissent par porter leurs fruits. Signée le 7 février 1974, la déclaration de principe mise au point entre le ministre des Affaires étrangères panaméen et son homologue américain, Henry Kissinger, consacre l'abandon de la clause de perpétuité concernant l'administration du canal.

C'est un premier pas, mais les négociations piétinent.

Il faudra attendre l'élection du président démocrate Jimmy Carter pour que de nouveaux traités soient conclus à Washington, au siège de l'Organisation des Etats américains (O.E.A.), le 7 septembre 1977. Portant le nom de leurs auteurs, les traités Torrijos-Carter abrogent définitivement ceux de 1903. Les clauses mises au point par les négociateurs américain Linowitz et panaméen Bethancourt se résument à trois points essentiels :

- le passage du canal sous souveraineté panaméenne au 31 décembre 1999 ;
- le retrait graduel des troupes américaines des bases militaires, afin qu'à ce même jour il ne demeure plus un seul marine ;
- l'octroi à Panama, durant la période transitoire, d'une part accrue des droits sur le trafic.

Même s'ils représentaient une victoire durement arrachée et engageaient la décolonisation par la voie pacifique, ces traités étaient loin de donner entière satisfaction aux nationalistes panaméens. Ces derniers souhaitaient notamment voir reconnue la neutralité permanente du canal, pour qu'en temps de paix comme en temps de guerre les navires de toutes les nations puissent traverser l'isthme sans obstacles ni discriminations. Or un droit de passage sans préavis, autrement dit une priorité, fut octroyé aux bâtiments de guerre américains. Par la suite, l'amertume et le ressentiment grandirent devant la multitude d'amendements et d'interprétations adoptés de façon unilatérale par le Congrès de Washington, telle la loi 96-70 votée le 15 janvier 1979. Celle-ci donne aux forces armées des Etats-Unis le droit d'intervenir quand bon leur semble en vue d'assurer la protection du canal, dès lors qu'une menace pèserait sur sa sécurité. D'autres textes violent les accords initiaux selon lesquels seuls les Panaméens pourront faire stationner des troupes le long du canal à partir de l'an 2000, et ouvrent la porte à un maintien de la présence militaire américaine après cette date.

Inquiet et insatisfait, le général Torrijos avait cependant conscience d'être allé aussi loin qu'il l'avait pu dans ses efforts pour conférer une dignité nouvelle à son pays, qu'il engagea dans une politique extérieure audacieuse : reprise des relations diplomatiques avec Cuba en 1974, adhésion au Mouvement des non-alignés en 1975, appui résolu aux

« sandinistes » avant et après qu'ils eurent renversé, au Nicaragua, la dictature de Somoza. Ces gestes lui valurent auprès des ultraconservateurs nord-américains la réputation d'un dangereux extrémiste de gauche aux réactions imprévisibles.

2.8. De l'après Torrijo à l'intervention américaine

Avant de disparaître en 1981 dans un accident d'hélicoptère, le général Torrijos avait rétabli les libertés politiques et préparé la voie à la restauration d'élections régulières. Ceci faisait partie des engagements attachés à la conclusion des traités. La réforme constitutionnelle de 1983 rétablissait le rôle des partis politiques traditionnels dans l'Assemblée législative au détriment de la représentation populaire des *corregimientos* mise en place par le régime torrijiste. Le Parti révolutionnaire démocratique (PRD), créé par le général Torrijos en 1979, constituait l'expression politique et civile du projet militaire, réunissant des forces sociales très hétérogènes, des travailleurs organisés à la bourgeoisie financière.

Toutefois, la caste militaire ne fit que des concessions de forme et les présidents élus, pourtant membres du PRD, durent s'effacer derrière les prérogatives croissantes du commandant en chef des forces armées, le général Noriega. Selon la loi, celui-ci ne pouvait d'ailleurs pas être destitué par le président de la République. Les élections frauduleuses de 1984 furent suivies de l'annulation pure et simple de celles de mai 1989, dont les résultats prouvaient le désaveu de la majorité des électeurs par rapport au parti « officiel », le PRD, et le rejet de la dictature militaire. Défiant l'opposition interne et le blocus financier imposé par les Etats-Unis, le général Noriega se fit nommer chef du gouvernement panaméen, quelques mois avant sa capture.

Pour les militaires torrijistes qui se considèrent comme les garants des intérêts supérieurs de la nation, la défense du canal est un objectif essentiel qui, très rapidement, va légitimer abusivement un projet hégémonique coupé de toute base démocratique. La garde nationale est remplacée en 1983 par les forces de défense panaméennes dont le principal corps d'infanterie, « le bataillon 2000 », doit relayer en l'an 2000 les forces nord-américaines pour assurer la protection du canal. Dans un premier temps, le Pentagone n'est pas hostile à la création d'une armée panaméenne bien entraînée et bien équipée. Il est vrai que la question du canal n'est plus prioritaire pour les Etats-Unis au début des années 1980. Bien que le président Ronald Reagan ait été l'un des principaux opposants à la conclusion des traités sur le canal, l'urgence est ailleurs, en Amérique centrale, où la victoire sandiniste et la guérilla salvadorienne légitiment aux yeux de l'administration Reagan la réactivation des formes les plus vigoureuses de la guerre froide au nom de l'endigement du communisme. Dans ce contexte, certains experts estiment que les forces de défense panaméennes peuvent contribuer à la stabilité politique du Panama et coopérer aux opérations nord-américaines en Amérique centrale. Collaborateur de longue date de la CIA, impliqué dans de ténébreuses affaires mêlant narcotrafic et financement occulte de mouvements soutenus par les intérêts nord-américains, le général Noriega n'apparaît pas encore comme un personnage à éliminer à tout prix.

Cette attente est rapidement déçue, ce qui entraîne à partir de 1986 des accusations, de plus en plus nombreuses, formulées à l'encontre du rôle - réel - tenu par le général Noriega dans le narcotrafic, ainsi qu'un soutien direct à l'opposition interne panaméenne.

Au contentieux du narcotrafic, s'ajoute le mécontentement des Etats-Unis face aux initiatives de la diplomatie panaméenne visant à favoriser un règlement négocié des conflits d'Amérique Centrale, dans le respect des souverainetés nationales.

Persuadé par ses courtisans que la Coalition pour la libération nationale va remporter les élections de mai 1989, le général Noriega est désagréablement surpris de voir que son candidat, est largement battu, par le leader de l'opposition. Néanmoins, narguant ses ennemis, Noriega annule le résultat du scrutin, décision qui contribue à isoler un peu plus le Panama auprès des sept autres membres du groupe des Huit (Argentine, Brésil, Colombie, Mexique, Pérou, Uruguay et Venezuela) dont il avait déjà été exclu, en 1988, pour manquements à la démocratie. Le 15 décembre 1989, l'Assemblée nationale nomme chef de gouvernement le général Noriega, qui a triomphé d'une tentative de putsch menée par certains de ses compagnons. Vivement irrité par l'échec de trois ans de pressions et de menaces, sûr d'être appuyé par ses concitoyens comme l'avait été Ronald Reagan dans ses raids contre la Grenade, la Libye et le Liban, le président George Bush ordonne l'opération « Juste Cause ».

Elle débute le 20 décembre 1989, à une heure du matin. C'est la treizième intervention militaire des Etats-Unis à Panama depuis 1905. Les objectifs proclamés: sont par ordre d'importance la sauvegarde de la vie des trente-cinq mille civils américains vivant dans le pays, l'intégrité du canal, la capture du général Noriega, le rétablissement de la démocratie, et la lutte contre le narcotrafic.

Le plus important contingent expéditionnaire nord-américain depuis la guerre du Vietnam (32 000 soldats, cinq groupes d'assaut appuyés par des chars, des hélicoptères et, utilisé pour la première fois, le F 117) était censé conduire une action éclair annoncée comme « chirurgicale ». Or il se heurta à une résistance inattendue, notamment de la part des « bataillons de la dignité ». Les combats durèrent près d'une semaine. Toute trace d'ordre public avait disparu. Ce climat d'anarchie favorisa les pillages et s'accompagna de multiples bavures. Il y eut vingt-trois tués et trois cents blessés parmi les Américains, lesquels étaient surtout des hispanophones. Quant aux morts et aux disparus panaméens, d'abord évalués officiellement à moins de trois cents, ils furent en réalité plus de trois mille victimes notamment des bombardements de San Miguelito et d'El Chorrillo, deux quartiers très pauvres de la capitale, qui furent pratiquement rasés.

En réalité, si l'Assemblée générale de l'O.N.U. déplora vivement l'intervention militaire, si le Parlement européen la qualifia de « violation flagrante de la souveraineté et de l'intégrité d'un Etat indépendant », le monde ne s'émut pas outre mesure de ce qui s'était passé dans le petit Panama. L'heure était à la coexistence pacifique entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S., qui avaient cessé les affrontements indirects sur des terrains périphériques. Enfin, coïncidence à souligner, la chute de Noriega eut lieu (à deux jours près) au moment même où tombait, en Roumanie, le conducator Ceaucescu. On se félicita de la libération de deux peuples. Pour le principe, à une très forte majorité, l'Organisation des Etats Américains (O.E.A.) fit part de son « profond regret ». Cela n'empêcha pas le président George Bush, un an presque jour pour jour après son coup de poing, d'être fort bien accueilli au cours d'une tournée latino-américaine qu'il entreprit afin de promouvoir « l'Initiative pour les Amériques », fondée sur le développement des échanges commerciaux et la défense des institutions démocratiques.

Enfin, au lendemain de l'opération « Juste Cause », les motifs invoqués par le président George Bush incluaient la protection des citoyens nord-américains, la sauvegarde

de la sécurité du canal et du processus d'exécution des traités, la capture du général Noriega en raison de son implication dans le narcotrafic et la restauration de la démocratie au Panama. Cet argumentaire porte la marque de l'après guerre froide et contient les prémisses de la doctrine future des Etats-Unis en matière de sécurité nationale. La rhétorique obligée sur la protection du canal ne doit pas faire oublier que l'opération Juste Cause, déclenchée par les Etats-Unis, a entraîné paradoxalement la seule interruption de service de toute l'histoire du canal. Les vainqueurs des élections de mai 1989 sont reconnus dans leurs fonctions présidentielle et législatives et les forces armées démantelées. Une réforme constitutionnelle de 1994 supprime définitivement l'armée, remplacée par des forces publiques de police et de sécurité.

2.9. Le maintien d'une présence américaine après l'an 2000

Avec le rapprochement de l'échéance de l'an 2000, force est de constater que rien ou presque n'a été fait pour préparer la future administration du canal par le Panama ou pour utiliser les aires rétrocédées. L'état des ports de Balboa et Cristobal montre l'inconscience de la gestion militaire. Les deux gouvernements qui se succèdent dans les années 1990 s'emploient à mettre en place les instruments légaux de la gestion panaméenne du canal et des terrains transférés, et à faire les choix politiques et économiques déterminants pour l'avenir. Le transfert des bases militaires nord-américaines revient progressivement à l'ordre du jour, mêlant de manière souvent confuse les intérêts stratégiques et souverains des Etats-Unis et du Panama, les considérations économiques sur l'utilisation de ce patrimoine ainsi que les visées politiciennes du moment. Le thème n'est pas abordé ouvertement par le gouvernement de Endara (1989-94), trop marqué par les conditions de son arrivée au pouvoir, dans une base militaire précisément, et qui aurait été très vite accusé de s'acquitter de sa dette envers les Etats-Unis. En outre, la démocratie chrétienne, représentée par un poste de vice-président, est nettement favorable au retrait des troupes nord-américaines prévu par les traités.

Après les élections de 1994, remportées par le PRD et ses alliés, ce sont en principe les héritiers du torrijisme qui reprennent les commandes. En fait, le président Balladares représente d'abord les fractions de l'oligarchie ralliées au projet militaire d'économie financière extravertie et applique rudement les politiques libérales de réduction des dépenses de l'Etat et de privatisation, préconisées par les bailleurs de fonds étrangers, agences multilatérales ou firmes multinationales. Dans les cercles dirigeants, des idées circulent sur une souhaitable privatisation du canal ou encore une négociation du maintien partiel de certaines bases nord-américaines moyennant une compensation financière.

Ce sont là des thèses partagées par les milieux militaires et conservateurs des Etats-Unis, mais la doctrine de l'administration Clinton est quelque peu différente, pour des raisons idéologiques et financières. La fin de la guerre froide entraîne une redéfinition des missions de l'armée américaine dans le monde, allant de pair avec une réduction massive du budget de la défense et la fermeture de nombreuses bases militaires, y compris aux Etats-Unis. L'administration Clinton ne considère plus le maintien des bases américaines au Panama comme une question stratégique vitale, et s'en tient au principe de l'exécution stricte des traités. Si elle est prête à considérer des propositions du gouvernement

panaméen en la matière, elle se refuse catégoriquement à payer la location ou à concéder des avantages financiers ou économiques. De même, elle ne souhaite pas assumer la responsabilité politique d'une telle demande pour ne pas être en porte à faux vis à vis d'autres nations sud américaines. Les discussions sur ce thème ont été amorcées publiquement par le président Balladares en octobre 1995.

Cette initiative ouvre trois années de déclarations contradictoires, de négociations opaques, de manœuvres politiciennes. Aux premières négociations portant sur le maintien de quelques bases militaires, succède rapidement un projet ambigu de création d'un centre multinational de lutte contre le narcotrafic, qui utiliserait les installations déjà existantes de la base américaine d'Howard. Celui ci est définitivement abandonné en 1998 par le gouvernement panaméen. Dans ce débat, personne n'oublie que le principal objectif de M. Balladares est d'obtenir un second mandat présidentiel. Tous les personnages politiques se cantonnent donc à une prudence inactive, soucieux de ne pas s'engager sur des questions de fond. Le parti au pouvoir, le PRD, est lui cruellement divisé sur ce sujet, tiraillé entre la bourgeoisie, pragmatique et très liée aux milieux d'affaires américains, et la base des travailleurs salariés fidèles à la doctrine torrijiste de souveraineté nationale et donc hostile à tout compromis. La question des bases militaires sur la scène intérieure a entraîné de nombreuses études, dont certaines tentent d'évaluer les incidences économiques du retrait militaire nord-américain. Les pertes sont d'ailleurs significatives avec 6000 emplois directs menacés et la perte des contributions des bases américaines estimées à 4,5 % du PIB.

Les soldats américains ont finalement quitté comme prévu le Panama. Il reste que la question de sécurité du canal continuera d'être un prétexte à d'autres débats ou d'autres interventions (militaires ou pas). Déjà les troubles s'intensifient dans le Darien (au centre du pays), de part et d'autre de la frontière entre la Colombie et le Panama, troubles qui font naître aux Etats-Unis des nouveaux projets d'intervention voire de réinstallation militaire.

La nouvelle présidente du Panama, Mme Moscoso, serait d'ailleurs en train de négocier un nouvel accord de sécurité avec les Etats-Unis, prenant en compte les thèmes récurrents de la politique des deux pays que sont la sécurité du canal, la lutte contre le narcotrafic et la prolifération des groupes terroristes sur le continent.

Au delà des préoccupations à court terme, les négociations de 1995 à 1998 ont mis en évidence l'absence de politique extérieure panaméenne. Le canal ne peut rester éternellement le cordon ombilical entre les Etats-Unis et le Panama. Pour que l'émancipation panaméenne soit entière, il apparaît nécessaire de redéfinir les rapports entre les deux pays, surtout à un moment où les asiatiques se font de plus en plus présents et ne seront plus prêts à accepter un diktat américain.

2.10. La modernisation du canal

Avec le passage de trente cinq bateaux environ par jour, le canal fonctionne actuellement au maximum de sa capacité et les neuf heures de transit sont augmentées des nombreuses heures d'attente à l'entrée. A ce problème de saturation s'ajoute celui de la limitation de la taille des navires (gabarit « PANAMAX ») pouvant transiter dans le canal.

Ce gabarit correspond à des bâtiment de jauge maximale de 65 000 tonnes environ (pour mémoire le canal de Suez permet d'accueillir des bâtiments de 250 000 tonnes), type de bâtiment qui ne représentait que 1 % de la flotte en 1965 et qui représente maintenant plus du tiers de la flotte mondiale. Parmi ces navires, ce sont les grands porte conteneurs qui intéressent le canal, en raison de leur importance croissante dans le commerce entre la côte orientale des Etats-Unis et l'Asie, mais également dans le développement de routes circum-océaniques. Pour les autorités du canal, l'enjeu est de capter une partie de ce trafic, en sachant que les routes perdues le sont souvent pour longtemps. La nécessité d'accroître la capacité de transit ne fait donc plus de doute, mais les gains espérés doivent cependant être mis en rapport avec les coûts très élevés que représentent de tels investissements.

Des projets d'agrandissement du canal actuel ou de construction d'un nouveau canal ont été étudiés depuis 1986 au sein d'une commission tripartite, le Panama, les Etats-Unis et le Japon. Les projets de canal à niveau, trop coûteux et aux conséquences écologiques incertaines, sont écartés au profit de la construction d'un nouveau jeu d'écluses parallèle à celles existantes de Gatun et de Miraflores. Ces nouvelles écluses seraient accessibles aux navires de 150 à 200 000 tonnes. Mais outre la question du financement des quelques 7 milliards de dollars nécessaires à ce projet, une autre difficulté réside dans l'approvisionnement en eau douce des écluses et du canal, besoins grandissants d'autant plus que les écluses sont grandes. L'autorité du canal devra prendre sa décision rapidement s'il envisage une mise en service en 2015.

3. Conclusion

A la lumière des événements qui ont balayé l'histoire de ces deux canaux, il apparaît de fortes similitudes, malgré des contextes géographiques, géostratégiques différents.

Les leçons des erreurs commises dans la construction de Suez n'avaient pas été tirées avant de se lancer dans la construction de Panama et l'échec français est celui du manque de pragmatisme financier. Ensuite, la reprise du projet de Panama par les Américains marquent les débuts hégémoniques de cette grande puissance dans sa sphère d'influence. Enfin, l'accession à « l'indépendance » de ces deux entités s'est produite avant les dates fatidiques de fin des baux emphytéotiques, respectivement 87 ans après l'achèvement des travaux pour Suez et 85 ans pour Panama. Même si les circonstances de ces indépendances sont radicalement différentes, l'une forcée, l'autre négociée, elles ont été chacune précédée par un sursaut des puissances coloniales (1956 et 1989) refusant un abandon de souveraineté. En effet, les Anglais et les Français en s'engageant dans la crise de Suez souhaitent marquer leur présence, reconquérir une hégémonie en recherchant un nouvel allié, Israël. Leur échec a entraîné la fin de leurs dominations militaire et stratégique sur la région. L'échec politique de la crise de Suez a en effet relégué les deux puissances européennes au rang de puissances mondiales de deuxième rang derrière l'affrontement bipolaire. Concernant l'intervention des Etats-Unis au Panama, l'enjeu était certes différent puisque l'omnipotence américaine n'était pas en cause. En revanche, à l'aube de l'effondrement du bipolarisme mondial, il s'agissait de marquer définitivement

leur mainmise. Là encore cette opération peut être considérée comme un demi-échec sur le plan politique puisqu'elle a renforcé le sentiment national panaméen et a aussi impliqué une recherche d'alternance économique par la quête d'investisseurs asiatiques afin de se désengager du carcan américain, entrave à la maturité du pays.

Notons en outre que la souveraineté de l'Égypte et maturité du canal de Suez n'ont été réelles qu'après la réouverture du canal en 1975, soit après avoir démontré sa capacité à gérer une telle entité dans la durée, soit encore après avoir réussi la remise en état et la rénovation du canal. Il est de même probable que la pleine autonomie de Panama ne sera acquise qu'après en avoir fait de même, soit en offrant aux États-Unis toutes les garanties d'une maîtrise complète de l'exploitation de son canal et en réussissant la modernisation des voies de passage.

Dans le domaine des voies et des transports, les canaux de Panama et de Suez ont été le reflet de systèmes de contrôles économique et juridique des espaces. Celui de Suez est complètement imposé par les Français puis les Anglais, le second est apparemment négocié entre américains et panaméens. Tous deux laissent cependant des vides juridiques et ces deux systèmes ne savent pas s'accommoder du temps qui passe mais se sont adaptés, tant bien que mal, aux situations imposées par la réalité géopolitique. Ces systèmes ont été renégociés pour passer le dernier quart du XX^e siècle. Le vingt et unième siècle s'ouvrira sur une phase inconnue cependant soutenue par une préoccupation commune que représente le nécessaire soutien du trafic maritime mondial et de ces deux voies de passage.

L'empire de la mer passe par les canaux de Suez et de Panama, puisqu'ils permettent d'assurer la circum navigation de l'hémisphère nord, d'assurer toutes les combinaisons d'itinéraires possibles, et permettent de maîtriser complètement les transits et les grands échanges maritimes.

ANNEXE 1

Carte du canal de Suez



ANNEXE 2

Crise de Suez

1. Chronologie sommaire

- 23 juillet 1952 : coup d'Etat militaire en Egypte.
- Février 1956 : accord de principe avec la Banque mondiale pour le financement du haut barrage d'Assouan.
- 18 juin : fin de l'évacuation de la zone du canal par les Britanniques.
- 19 juillet : Washington remet en question le prêt de la Banque mondiale.
- 26 juillet : Nasser annonce la nationalisation du canal.
- 29 octobre : les troupes israéliennes pénètrent en Egypte.
- 30 octobre : ultimatum franco-britannique aux belligérants.
- 31 octobre : premiers raids contre les aérodromes égyptiens.
- 2 novembre : l'Assemblée générale de l'ONU réclame un cessez-le-feu.
- 3 novembre : le canal est obstrué par des navires égyptiens.
- 5 novembre : les paras français et britanniques sautent sur Port-Saïd. Ultimatum soviétique.
- 6 novembre : cessez-le-feu.
- 15 novembre : arrivée des premiers « casques bleus ».
- 22 décembre : départ des derniers détachements britanniques et français.
- 8 avril 1957 : le canal est rouvert.
- 2 avril 1958 : accord sur l'indemnisation des actionnaires.

2. Extraits du discours prononcé le 26 juillet 1956 à Alexandrie, par Nasser

Citoyens, En ce jour, nous accueillons la cinquième année de la Révolution. Nous avons passé quatre ans dans la lutte. Nous avons lutté pour nous débarrasser des traces du passé, de l'impérialisme du despotisme ; des traces de l'occupation étrangère et du despotisme intérieur.

Nous irons de l'avant pour détruire une fois pour toutes les traces de l'occupation et de l'exploitation. Après cent ans chacun a recouvré ses droits, et aujourd'hui nous construisons notre édifice en démolissant un Etat qui vivait à l'intérieur de notre Etat ; le canal de Suez pour l'intérêt de l'Egypte et non pour l'exploitation. [...] La nationalisation du canal de Suez est devenue un fait accompli: nos fonds nous reviennent, et nous avons 35

millions de livres en actions. [...] Nous devons donc tous travailler et produire, malgré tous les complots ourdis contre nous. Je leur dirai de mourir de dépit, nous construirons l'industrie égyptienne.

[...]

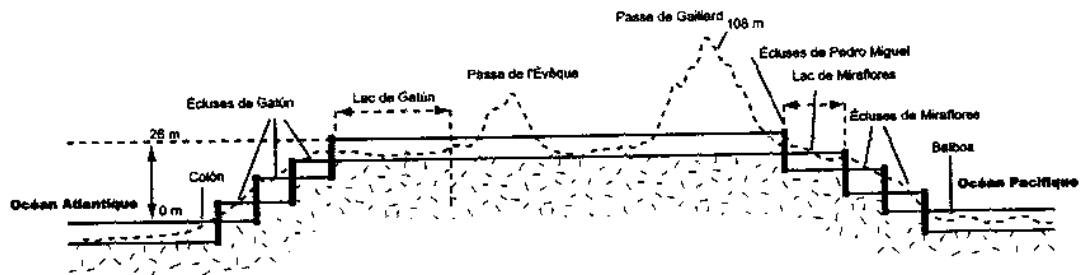
En quatre ans, nous avons senti que nous sommes devenus plus forts et plus courageux, et comme nous avons pu détrôner le roi le 26 juillet, le même jour nous nationalisons la Compagnie du canal de Suez. Nous réalisons ainsi une partie de nos aspirations et nous commençons la construction d'un pays sain et fort. Aucune souveraineté n'existera en Egypte à part celle du peuple d'Egypte, un seul peuple qui avance dans la voie de la construction et de l'industrialisation, en un bloc contre tout agresseur et contre les complots des impérialistes. [...] il n'existe plus pour nous quelqu'un qui se mêle de nos affaires. Nous sommes aujourd'hui libres et indépendants.

Aujourd'hui, ce seront des Egyptiens comme vous qui dirigeront la Compagnie du canal [...], et dirigeront la navigation dans le canal, c'est-à-dire dans la terre d'Egypte.

I. Texte français extrait du JOURNAL D'EGYPTE du 27 juillet 1956.

ANNEXE 3

Carte du Canal de Panama



Bibliographie

- Panama, les Etats-Unis s'en vont - Revue internationale stratégique (décembre 1999)
- Le canal de Panama : le nouveau statut et les contraintes (N. Demyk)– Problèmes d'Amérique latine (octobre 1999)
- Dossier Panama – Le Marin (31.12.99)
- Panama 2000 – Strategic forum (juin 1997)
- Panama et ses trois horizons (Y. Salkin) – Revue de la défense nationale (avril 1985)
- Les voies de passage et de communication (F. Thibaut)
- Panama récupère son canal (M. Lemoine) – Monde diplomatique (août 1999)
- Crise de Suez 1956 – Conférence prononcée à l'ESGN
- Le golfe et le canal (H. Labrousse)
- Canal de Suez – Revue maritime (juillet 1999)

Sites internet visités