

Défense & Stratégie

Sommaire

Editorial : « L'Union européenne dans la tourmente »

Etudes

L'Union européenne dans le monde. Actions et limites de la présidence espagnole de 2010

par Natividad Fernandez Sola.....p 3

Endettement et défense. Les conséquences de la crise de l'endettement sur la défense

par Patrice Buffotot.....p 16

Essai :

Penser la formation des responsables politiques en relations internationales

par Jacques Rollet.....p 29

Notes de lecture

André Bourachot. *Joffre. De la préparation de la guerre à la disgrâce, 1911-1916*. Bernard Giovanangeli éditeur, 2010, 255 p, par Patrice Buffotot.....p 46

Editorial

L'Union européenne dans la tourmente

La crise de l'endettement a touché l'Europe de plein fouet au cours du premier semestre 2010 et estompé le travail de la présidence tournante de l'Espagne dont le bilan nous est présenté par le professeur Natividad Fernandez Sola. L'Espagne vient en effet d'expérimenter le nouveau fonctionnement de la présidence tournante dans le cadre des nouvelles institutions créées par le Traité de Lisbonne. Elle nous montre la marge de manœuvre désormais réduite de la présidence tournante concurrencée par le Service européen d'action extérieur (SEAE) qui se met en place sous l'autorité de la haute représentante Catherine Ashton. Le SEAE devrait être opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2011 et compter 6.000 personnes.

Le 1^{er} juillet 2010, la Belgique prend la présidence tournante de l'Union européenne. Malgré la crise politique belge, cela n'empêche pas la Belgique d'avoir des projets pour l'Union européenne notamment celui d'organiser une convention sur « un projet de gouvernement économique de l'UE » dont l'Europe a effectivement un besoin urgent.

L'Union européenne avance à petits pas, en créant à chaque fois des institutions, des règles de fonctionnement, et en passant des compromis mais sans afficher de politiques bien définies.

La crise de l'endettement que les pays européens ont géré avec difficultés et surtout avec retard par rapport aux marchés aura des répercussions sur les politiques de défense des pays européens et sur les institutions spécialisées en matière de sécurité : l'OTAN et l'Union européenne. L'article de P. Buffotot met en évidence les conséquences négatives des réductions des crédits de la défense sur la PESC et la mise en œuvre d'une politique européenne commune de sécurité.

L'absence de projets politiques pour sortir l'Europe de la crise politique actuelle tient en grande partie à la médiocrité des gouvernants en Europe. J. Rollet avance quelques propositions dans son article pour mieux former les futurs responsables politiques dans le domaine important des relations internationales et de la sécurité. Il s'agit là d'un investissement théorique à long terme pour favoriser l'émergence d'une vision cohérente et lucide de l'avenir de nos pays.

Patrice Buffotot

Etudes

L'Union européenne dans le monde Actions et limites de la Présidence espagnole de 2010¹

Natividad Fernández Sola

Professeur de Droit International, Chaire Jean Monnet,
Université de Saragosse (Espagne)

L'Espagne assumait le 1^{er} janvier 2010 la Présidence du Conseil de l'Union Européenne pour la quatrième fois depuis son adhésion à la Communauté économique européenne (CEE). L'Espagne a exercé la Présidence à un moment crucial pour l'intégration européenne, ayant la responsabilité de mettre en œuvre les innovations et la nouvelle architecture institutionnelle prévues par le Traité de Lisbonne lequel est finalement entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Tout cela et un certain nombre de circonstances ont fait que la Présidence espagnole s'est trouvée confrontée à un défi d'organisation et à des priorités, dans un contexte complexe tant au niveau national, qu'européen et international.

Dans cet article on analysera certains sujets que l'Espagne a voulu promouvoir afin que l'Union européenne (UE) devienne un acteur global, responsable et solidaire.

*

¹ Cet article est à l'origine une analyse préparée par l'auteur avec Alicia Sorroza et publié par le Real Instituto Elcano, ARI 82/2010.

L'organisation interne de la Présidence de l'UE après Lisbonne

Après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Présidence tournante du Conseil doit adapter ses fonctions à la nouvelle structure institutionnelle. Les tâches ayant une dimension extérieure qui relevaient jusqu'à présent de la présidence tournante étaient celles d'organisation, de médiation et de représentation. Toutes ont été fortement touchées par le Traité de Lisbonne qui prévoit que le nouveau Président du Conseil Européen et le Haut Représentant se voient attribuer dans une grande mesure ces fonctions. Apparemment, le travail de la Présidence tournante devient plus simple puisqu'elle coordonne le Conseil des Affaires Générales et ses différentes formations à l'exception de celui des Affaires Etrangères. Cependant, il faut tenir compte d'un nouvel élément : la nécessité de coordonner ces nouveaux organes. Donc, on peut affirmer que la Présidence du Conseil continue à être un défi administratif pour tous les Etats membres.

Une partie non négligeable de la tâche d'organisation est l'établissement de l'agenda et, par conséquent, de fixer les priorités sur lesquelles l'UE va travailler pendant tout le semestre. Il est vrai que la portée de cette fonction est relative parce que les contraintes sont telles qu'un pays peut à lui tout seul, configurer complètement l'agenda communautaire en fonction de ses intérêts nationaux. L'élaboration de l'agenda semestriel des Présidences tournantes est le fruit de la préparation et de la coordination interministérielle en incluant aussi bien les priorités propres, d'intérêt national, que d'autres qui découlent des engagements préalables de l'UE ou d'autres présidences. Il est de plus en plus évident que le pays exerçant la Présidence tournante à une moindre capacité d'influence sur l'agenda européen pendant « son semestre » à cause de la « bruxellisation » de celui-ci.

D'autre part, les Présidences semestrielles perdent leur compétence de représentation extérieure. D'après le Traité de Lisbonne, le Président du Conseil Européen, assume la plus haute représentation extérieure de l'Union s'agissant de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), sans préjudice des attributions du Haut Représentant. En outre, on dépouille la Présidence semestrielle de la direction du Conseil des Affaires Étrangères. Ceci constitue une perte notable étant donné l'importance politique et médiatique qu'implique la représentation de l'UE dans le monde. Pourtant, pour les prochaines présidences, les priorités dans ce domaine seront fixées fondamentalement par les institutions européennes respectives. En tout cas, une petite

partie du rôle extérieur continuera à être exercée par la Présidence semestrielle, comme l'organisation des sommets internationaux qui se passent dans le pays exerçant la Présidence, la direction des questions d'élargissement du domaine de compétence du Conseil des Affaires Générales et la toujours grandissante compétence extérieure de quelques Conseils sectoriels, comme ceux de l'économie et de la finance (ECOFIN) ou de la Justice et des affaires intérieures (JAI). Cependant, il est probable que lorsque la Présidence sera exercée par un grand pays, comme la France, l'Allemagne ou le Royaume Uni, le niveau de leadership de la Présidence (du Président ou du Premier ministre) sera plus élevée.

Il faut reconnaître que, malgré les limitations des présidences tournantes, et plus encore avec la nouvelle structure institutionnelle, celles-ci continuent à avoir une certaine capacité pour promouvoir des initiatives et de forger un consensus ; capacité très attachée à des facteurs intangibles tels que le caractère ou l'expérience des personnes qui appartiennent au gouvernement du pays qui exerce à ce moment, la présidence tournante.¹

Dans le cas de la Présidence espagnole, le rôle de représentation internationale a été plus intense que ce que l'on attend des futures présidences, étant donné le caractère de transition et le rodage progressif et modéré de la Haute Représentante, qui a décidé de se concentrer sur l'organisation du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), au lieu d'assumer ses fonctions de direction lors des sommets internationaux ou dans des situations de crises comme celles survenues à Haïti ou au Chili.

À cause de son engagement historique dans le projet européen, l'Espagne a montré sa préférence par un Haut Représentant fort, travaillant activement pour une politique étrangère européenne efficace et cohérente. La mise en place du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), était également importante pour l'image extérieure de l'UE.

L'Espagne a plaidé pour un SEAE fort avec une représentation importante de diplomates nationaux. Malgré cet intérêt national objectif, il faut tenir compte des limitations imposées par la taille modeste des services extérieurs espagnol du ministère espagnol des affaires étrangères qui ne correspond pas au rôle international de l'Espagne, et qui pourrait réduire ses ambitions. La règle approuvée par le Conseil européen établit que, au moins un tiers du total de membres du SEAE viennent des services diplomatiques des États

¹ Voir A. Sorroza et I. Molina, "La Presidencia española de 2010 como primera experiencia post-Lisboa" Dans *Presidencia Española 2010. Retos en una nueva Unión Europea*, Real Instituto Elcano, CEU, Fundación Alternativas, Madrid, abril 2010.

membres. Le Conseil européen du 23 octobre 2009¹ prévoit que la mise en œuvre du SEAE se fera d'une façon échelonnée ; la première phase commence avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et va jusqu'à l'adoption par le Conseil de la décision sur l'organisation du Service. En même temps que la décision du Conseil concernant l'organisation et le fonctionnement du SEAE, il a fallu adapter les normes existantes, principalement celles relatives au personnel et au financement. Après l'accord politique du Conseil Européen du 26 avril, l'approbation ne dépend plus que de la négociation avec le Parlement européen. Cette institution a en effet critiqué la proposition présentée par la Haute Représentante le 25 mars dernier. Les parlementaires ont regretté que cet accord ne comportait pas de budget précis et n'indiquait pas clairement les modalités de prise des décisions; même si cette réaction faisait présager un retard dans l'approbation de la décision concernant le SEAE par le Conseil après le 30 juin, un accord avec le Parlement a été atteint le 21 juin après reconnaissance de la responsabilité du SEAE devant l'Euro-Parlement, tant en termes budgétaires que politiques.

Sur le rôle du Président du Conseil européen, l'Espagne, a défendu le principe d'une présidence forte. Bien qu'il soit encore trop tôt pour faire l'analyse du travail du premier Président du Conseil européen Herman Van Rompuy, notamment sa façon d'exercer sa présidence et d'envisager ses relations avec le Président de la Commission et avec la Haute Représentante, il y a des signes montrant que nous ne sommes pas devant un président voulant jouer un grand rôle et imposer ses vues ; il se pourrait même qu'il n'ait aucun ligne de travail définie au préalable.

Dans ce contexte, on peut dire que le président espagnol Zapatero a choisi de jouer un rôle discret, de second plan en ce qui concerne la représentation extérieure et a soutenu que, face à une possible crise, le responsable est le Président stable du Conseil européen, Van Rompuy. Dans son discours devant le Parlement européen, le président Zapatero a mis en exergue l'européisme de l'Espagne et sa loyauté à l'égard du projet européen qui a facilité sa transformation et le progrès de ce pays ces vingt dernières années. Ceci a amené la Présidence espagnole à utiliser tous les instruments et les ressources nécessaires pour que les nouvelles institutions mises en place par le Traité de Lisbonne assument au plus tôt leurs fonctions et la direction qu'elles doivent exercer. On a donc voulu

¹ Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, 14930/09, 23/X/2009; Proposal for a Council Decision Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service, 25/III/2010.

que l'Espagne surmonte les obstacles afin que les futures Présidences tournantes soient préparées à cette perte de la direction de la politique européenne et, surtout, de visibilité internationale, européenne et nationale. En conséquence, l'Espagne a eu une position respectueuse à l'égard des nouveaux responsables européens, en laissant la direction de la politique étrangère au Président du Conseil, Monsieur Van Rompuy et à la Haute représentante des affaires étrangères, Madame Ashton. Cependant, sur certains sujets d'un grand intérêt national tel que la Méditerranée ou l'Amérique Latine, la diplomatie espagnole a joué un rôle remarquable dans la négociation et les travaux préparatoires des différents rendez-vous de haut niveau et les sommets, dans l'espoir d'obtenir une grande visibilité aussi bien au niveau interne qu'international.

Un agenda de travail complexe

Au-delà de la fixation des priorités par la présidence notamment dans le domaine extérieur, l'essai de coordination, de cohérence et de continuité de l'action politique avec la fameuse « troïka » réunissant les trois présidences tournantes (la précédente, celle en exercice, et la suivante) composée cette fois-ci par l'Espagne, la Belgique (2^{ème} semestre 2010) et la Hongrie (2^{ème} semestre 2009). Ainsi la configuration des priorités de chaque Présidence semestrielle se voit élargi jusqu'à 18 mois.

Quant aux priorités, cette présidence a été sûrement la dernière de l'espèce car, les prochaines devront se limiter aux compétences intérieures et laisser complètement aux mains du Président du Conseil Européen et de la Haute Représentante les fonctions de politique étrangère. Ceci a été déjà le cas lors du Sommet UE-Maroc où le rôle central a été celui de Van Rompuy, bien que tous les travaux préparatoires fussent menés à bien par la diplomatie espagnole.

Ceci ne signifie pas cependant qu'il n'y ait pas des zones de superposition puisque la présidence semestrielle continue à être responsable du reste des formations du Conseil parmi lesquelles il y a une claire répercussion extérieure, essentiellement aux formations de Justice et Intérieur, Economie, etc. En plus, la Présidence tournante continue de collaborer avec la Haute Représentante. Il est nécessaire d'attendre pour savoir comment établir les voies de coordination nécessaires afin que la voix de l'UE ne soit pas affectée par la cacophonie bien connue des responsables dans le domaine des affaires étrangères, comme c'est le cas pour les responsables d'aide au développement, de politique commerciale ou

de sécurité et défense par exemple, dont parfois les politiques ne sont pas cohérentes.

Des résultats discrets face aux événements inattendus : Les relations Etats-Unis et l'UE

Certains événements inattendus ont assombri la visibilité de la Présidence sur les affaires de politique étrangère. L'impulsion des relations entre l'Union Européenne et les Etats-Unis par un agenda transatlantique renouvelé, déjà soutenue depuis la présidence française, devait trouver son apogée lors Sommet de Madrid en mars 2010, avec la participation du Président B. Obama. Le fait que la capitale de l'Espagne soit le cadre pour mettre en scène la nouvelle étape des relations entre les deux acteurs, était un des objectifs du gouvernement espagnol lorsqu'on a commencé à planifier la Présidence européenne, il y a plus de deux ans. La présence du charismatique dirigeant américain devait être le symbole de la normalisation des relations entre l'Espagne et les Etats-Unis. Les raisons alléguées par l'Administration américaine pour justifier l'absence du Président Obama ont été diverses : Besoin de se concentrer sur la politique intérieure où il y avait des thèmes brûlants (crise économique, réforme du système de santé, etc.), le manque de clarté de la représentation de l'UE (Qui représente quelle institution ?), le contenu concret du Sommet, l'agenda de travail etc...En réalité, Washington demandait des engagements et des accords concrets pour éviter des conclusions rhétoriques sans résultat pratique.

Au delà des causes conjoncturelles qui ont conduit à l'annulation du Sommet, qui a fonctionné sans interruption depuis 1991, l'UE souffre des conséquences de son incapacité d'articuler une politique étrangère convaincante et cohérente sur les questions mondiales et, de ce fait, elle perd en importance internationale. On l'a vu au Sommet sur la sécurité nucléaire qui s'est déroulée à Washington au mois d'avril, où les Etats-Unis ont joué un rôle dirigeant et se sont rapprochés de la Russie et de la Chine, ainsi que d'autres puissances régionales. Cet argument est présent dans de nombreuses déclarations et analyses de politiciens remarquables tels que l'ancien Haut Représentant Javier Solana qui avertissait que si l'Europe ne jouait pas le rôle et les responsabilités que lui sont propres, cet espace pourrait être occupé par d'autres puissances, les puissances émergentes. Cependant, le refus d'Obama vient confirmer la perception européenne selon laquelle, l'UE a une place très faible dans la politique étrangère américaine et les grands sommets peuvent être remplacés par des rencontres plus techniques, moins ambitieuses et d'un moindre niveau politique.

Cette idée vient d'être renforcée par les déclarations de Lady Ashton soulignant le manque de pertinence de réunir d'une façon automatique ces sommets. Des fonctionnaires du Département d'Etat ont souligné que les relations avec l'Europe sont suffisamment importantes pour que l'Union n'ait pas besoin d'attirer artificiellement les Etats-Unis à des réunions de ce genre. Au delà du bilan positif de la Déclaration de Toledo du 21 janvier 2010, appréciée en tant que base pour améliorer la coopération sur la sécurité aérienne et la lutte contre le terrorisme, elle confirme que les relations entre l'UE et les Etats-Unis continuent à avancer. La Présidence espagnole a vu ainsi que le moment clé, le plus important du point de vue de visibilité politique, s'était dissipé.

Comme on le sait bien, l'agenda international n'est presque pas prévisible et pendant le semestre de la Présidence espagnole cette règle s'est confirmée et a touché négativement quelques unes des priorités établies. Tel que prévu au programme semestriel, le renforcement des relations extérieures de l'UE avec les pays de la Méditerranée et ceux de l'Amérique Latine était prioritaire, en plus d'être deux zones où les intérêts de l'Union et de l'Espagne coïncident.

Le défi de la Méditerranée

Traditionnellement, pendant les Présidences espagnoles, le rivage sud de la Méditerranée a été l'objet d'une attention spéciale et l'Espagne a voulu exercer un rôle médiateur et promouvoir l'action européenne. Cependant, elle a eu de grandes difficultés pour promouvoir un nouveau projet, celui de l'Union pour la Méditerranée (UpM), qui reprend les mêmes problèmes et faiblesses du Processus de Barcelone, sans parler du manque d'engagement de la part de ses principaux protagonistes.

Bien que la situation ne soit pas propice à de grands accords dans la région, on a réussi finalement, à s'entendre sur la nomination du Secrétaire Général de l'UpM, le Jordanien Ahmed Jalaf Masade, et sur l'approbation des statuts du Secrétariat dont le siège sera situé à Barcelone. Également la Commission Européenne s'est engagée à financer partiellement le Secrétariat, ce qui suppose un niveau important d'implication de cette institution communautaire.

Même si la diplomatie espagnole a fait de son mieux, le contexte régional ne semblait pas le plus approprié pour l'impulsion de cet effort et pour que des plans concrets (le plan solaire ou celui des petites et moyennes entreprises) puissent être mis en œuvre. L'échec du Sommet Euro-Méditerranéen de l'Eau, projet important de l'UpM n'a pas été un bon présage. Malgré les efforts diplomatiques espagnols et d'autres membres tels que la France, les

délégations arabes et israélienne n'arrivèrent pas à dépasser la différence sémantique entre « territoires occupés » et « territoires sous occupation ». Cet exemple montre les difficultés de n'importe quel type d'initiative dans la région.

La situation préoccupante soulève de nombreuses interrogations sur le développement du Sommet UE-UpM prévu pour juin 2010, un des événements les plus importants de la Présidence espagnole. Bien qu'on ait poursuivi une participation au niveau des Premiers ministres et des Présidents des deux cotés de la Méditerranée, thermomètre pour mesurer si l'on était dans une nouvelle étape des relations euro-méditerranéens, le Sommet a dû être annulé du fait de la gravité du conflit arabo-israélien. On prévoyait l'adoption d'une Charte Euro-Méditerranéenne de l'Énergie, un projet de sécurité alimentaire et un autre sur l'éducation. On savait déjà que la montée de la violence du conflit israélo-palestinien, en plus de ralentir la coopération avec la région, menaçait de torpiller n'importe quelle tentative de solution pacifique de celui-ci. Il fallait attendre la sortie de l'impasse des relations Israël – Etats-Unis et la situation de l'UE dans ce scénario géopolitique essentiel pour la sécurité européenne. L'attaque par Israël du bateau turc portant une aide humanitaire à la bande de Gaza, excluait toute possibilité de dialogue.

Le Sommet UE-Maroc était une rencontre importante pour la Présidence espagnole étant donné l'intérêt national à ce que les relations de ce pays maghrébin et l'Europe se consolident et soient remplis d'un contenu plus conséquent. Des événements fortement médiatisés comme la grève de la faim de l'activiste sahraoui Haidar mettant en cause le Maroc, et la réaction provocante des autorités marocaines conscientes de l'importance du Maroc pour l'Europe pour des questions comme l'immigration irrégulière ou le terrorisme international, n'ont pas facilité les relations. Cependant, le bilan du Sommet UE-Maroc peut être qualifié de succès, bien qu'il ne semble pas que l'on ait choisi les sujets les plus importants dans les relations bilatérales avec l'UE et qu'on n'ait pas réussi signer l'accord de réadmission, mais les négociations continuent. Parmi les résultats du Sommet, la création d'une Commission parlementaire mixte UE-Maroc est d'un intérêt particulier, ainsi que l'accord sur les principes généraux qui permettront au Maroc de participer aux programmes européens, et l'adoption d'un Programme Indicatif National 2011-2013 qui implique une augmentation de l'appui financier aux projets développés par le Maroc. On espère clôturer l'accord de libéralisation du commerce, des services et le droit d'établissement pendant la Présidence belge.

UE- Amérique Latine

La deuxième priorité géographique du programme semestriel espagnol était l'Amérique Latine et les Caraïbes, zone fondamentale pour les intérêts espagnols. La série de sommets prévue en mai avec des pays comme le Mexique et le Chili ou avec des organismes d'intégration subrégionale tels que le MERCOSUR, la Communauté Andine, le Secrétariat d'Intégration de l'Amérique Centrale (SICA) et le forum des Caraïbes (CARIFORUM), doit permettre un changement qualitatif des relations avec une région qui devient un acteur international important malgré sa faible place dans la politique étrangère de l'UE. Malgré l'importance de ces rencontres, l'intérêt médiatique et politique s'est concentré d'abord sur la situation du régime de Cuba et la position de l'Union par rapport à ce pays. La capacité de l'Espagne de donner forme à la position européenne sur l'Amérique Latine, et en particulier sur Cuba, est chaque fois plus faible du fait que d'autres Etats membres et institutions communautaires (comme le Parlement Européen) ne sont pas disposés à suivre les postulats espagnols sur ce point.

Bien que le Président du Gouvernement ait affirmé au début du semestre que la politique de l'UE vers Cuba n'était pas une priorité et ne donnerait lieu à aucune polémique, la réalité l'a démenti. Même si le Ministre espagnol des affaires étrangères a essayé de promouvoir un changement de la politique européenne sur Cuba, il n'y a pas eu la possibilité d'éliminer ou de modifier la Position Commune de 1996. Le Parlement Européen approuvait presque à l'unanimité le 11 mars la résolution condamnant la mort cruelle de l'activiste Zapata¹ et l'absence d'aucun indice de La Havane relatif à la libération des prisonniers politiques. Il est vrai que la politique de confrontation des dernières décennies ne s'est pas traduite par un affaiblissement de la dictature cubaine, le dialogue sans conditions ne semble pas non plus être la voie la plus efficace à suivre. Dans ce contexte, personne n'a été surpris que la réunion annuelle de dialogue politique UE-Cuba au niveau ministériel prévu pour avril soit reportée.

Un autre événement a attiré l'attention de la politique nationale et des média sur les relations avec l'Amérique Latine et a eu une incidence négative sur le développement des sommets UE-ALC. Il s'agit de la polémique qui a éclaté avec le gouvernement vénézuélien à la suite d'indices apportés par la justice espagnole prouvant la coopération du gouvernement de Hugo Chavez avec l'organisation terroriste basque ETA et les Forces Armées Révolutionnaires de Colombie (FARC). La polémique consécutive à

¹ Résolution adoptée par 509 voix pour, 30 contre et 14 abstentions.

la demande d'informations et de collaboration au gouvernement Vénézuélien, ainsi que les déclarations toujours explosives du président Chavez, ont mis la Présidence espagnole dans une situation inconfortable car le dirigeant vénézuélien utilisait son influence dans la région pour faire obstacle au développement des rencontres Euro-Latino-Américaines, et lancer des mises en garde sur les conséquences négatives d'un refroidissement des relations bilatérales avec l'Espagne pour les investissements espagnols au Venezuela.

Il faudrait ajouter à cet environnement complexe, les difficultés autour du Sommet UE-Amérique Latine et Caraïbe (ALC), du fait que plusieurs pays américains, parmi lesquels le Brésil, le Venezuela ou l'Equateur, avaient assuré que si le nouveau président du Honduras, Porfirio Lobo, participait aux Sommets, ils ne viendraient pas. Le conflit a été résolu par l'arrivée en Espagne du Président Lobo après du Sommet UE-ALC, bien qu'il a participé au Sommet avec les pays de l'Amérique Centrale et a été reçu par les plus hautes autorités du pays.

Ces circonstances n'ont pas empêché la signature des accords d'association avec la Colombie et le Pérou, avec les pays de l'Amérique Centrale et la relance des négociations MERCOSUR-UE.

Politique de coopération et de développement

La présence prioritaire sur la table du Conseil de l'aide au développement constitue sûrement le plus authentique apport espagnol à la politique étrangère européenne pendant le premier semestre de 2010. Il s'agit également d'un des axes de la politique étrangère espagnole. Le trio présidentiel a pris position en faveur de la promotion d'une aide plus efficace, suivant l'Agenda d'Action d'Accra et en préparation du Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide qui aura lieu à Séoul en 2011. Bien que la coordination avec la Commission dans ce domaine soit essentielle, toute augmentation de l'aide au développement sera refusée par l'opposition de quelques États membres à une époque de récession économique et d'importants problèmes financiers.

D'autre part, cette politique ne doit pas avancer tout simplement en termes quantitatifs mais avec une restructuration claire de ses objectifs stratégiques et une vision globale de son impact sur les autres politiques communautaires afin d'éviter des contradictions entre elles. La Haute Représentante doit avoir un rôle crucial en assurant cette coordination en tant que responsable de la politique étrangère et, en même temps, vice-présidente de la Commission. On ne doit pas oublier que les services compétents de la Commission en matière d'aide au développement ne vont pas

s'intégrer au Service Européen d'Action Extérieur, bien que la Haute Représentante peut/doit se coordonner étroitement avec le Commissaire chargé de développement (Andris Piebalgs) et avec le responsable de la coopération internationale, d'aide humanitaire et de réponse aux crises (Kristalina Georgieva).

L'élargissement

L'élargissement est un point final au programme de la Présidence espagnole et, bien qu'il s'agisse d'une politique transversale imposée par la logique communautaire, l'Espagne a soutenu sans hésitations les successifs élargissements. On a eu des progrès pour l'adhésion de la Croatie une fois que l'on a réussi à trouver une solution au problème frontalier avec la Slovénie.

L'Espagne a encouragé les négociations avec la Turquie, en consonance avec un des points clés de la politique étrangère espagnole. Un obstacle important de cette négociation est la position de Chypre et le problème politique lié à l'occupation de la partie nord de l'île par la Turquie. Les élections dans la partie turque de Chypre et la victoire du candidat le plus nationaliste font de l'appui au processus de négociation actuel un objectif de priorité maximale ; en effet, l'UE a besoin d'une solution rapide à ce conflit qui empêche la gestion d'autres questions et a un impact très négatif sur son image et sur son prestige à l'extérieur. Le gouvernement de la Turquie a mis de grands espoirs dans l'impulsion donnée par la Présidence espagnole au processus d'adhésion de la Turquie. A la réunion de haut niveau entre l'Espagne et la Turquie le 22 février 2010, on examina la possibilité d'ouvrir d'autres chapitres comme la compétence, la sécurité alimentaire, l'énergie ou l'éducation ce qui impliquerait un important progrès compte tenu de la stagnation préalable des négociations. Cependant les résultats ne sont pas si favorables si l'on constate la complexité technique du processus et les obstacles politiques. Cependant il est possible que ces chapitres soient ouverts par le trio présidentiel. La proposition de réforme constitutionnelle présentée à la fin mars 2010 répond d'après le Premier Ministre turc aux exigences européennes de réforme du système judiciaire, en choisissant une position européenne et démocratique pour la Turquie.

L'adhésion de la République ex-yougoslave de Macédoine s'est heurtée au refus de la dénomination de la nouvelle république par la Grèce. Une fois cet obstacle surmonté, on attend la fin juin pour l'ouverture officielle des négociations. Finalement il faut compter sur la possibilité d'intégration rapide de l'Islande, pays fortement touché par la crise économique. La Commission a déjà émis un avis favorable. Cependant le résultat négatif du référendum qui a eu lieu

le 6 mars ne facilite pas le processus. A ce référendum en effet 93% de la population a refusé la loi prévoyant de rembourser au Royaume Uni et aux Pays Bas les dettes apparues lors de la faillite de la banque Icesave (filiale du Landsbanki) et qui a touché aux dépôts d'environ 300.000 clients de ces pays en 2008. Un accord sur ce point serait d'un grand soutien à la candidature de ce pays.

L'Espagne a également accordé une grande attention aux Balkans occidentaux. Il s'agit là d'une priorité espagnole mais aussi du trio présidentiel ; elle revêt aussi une importance particulière pour la Hongrie et les pays d'Europe Centrale. La conférence ministérielle organisée par la Présidence espagnole de l'UE à Sarajevo au début de juin afin de promouvoir la stabilité des Balkans occidentaux a donné lieu à un nouveau scénario de collaboration entre les deux régions avec comme objectif à moyen terme leur adhésion à l'UE. La Déclaration de Sarajevo du 2 juin 2010 a souligné néanmoins qu'il est nécessaire d'approfondir les relations transversales régionales. La participation des représentants de la Serbie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, du Monténégro, du Kosovo, de l'Albanie et de la République Ex-Yougoslave de Macédoine a dû favoriser cet esprit.

Les leçons de la Présidence

Bien qu'il soit encore trop tôt pour faire le bilan complet de la Présidence espagnole du Conseil de l'UE, les résultats ont été limités par l'incertitude institutionnelle et la situation défavorable qu'elle a entraînée sur la projection et l'image extérieure de l'UE.

La perception a priori est ce que la mise en œuvre du nouvel échafaudage institutionnel et administratif communautaire joue en défaveur des mesures et des projets concrets que l'Espagne a voulu promouvoir et a consommé une énorme quantité d'efforts et de ressources. On ne peut pas non plus oublier que les décisions prises, par exemple, sur le SEAE, sont de grande envergure et vont au-delà des intérêts de n'importe quelle présidence tournante car elles peuvent avoir une influence directe et positive sur la configuration d'une politique étrangère européenne qui mérite cette dénomination.

Quand chaque Présidence tournante de l'Union Européenne fixe les grandes lignes de sa politique, elle donne l'impression à la fois d'une continuité des politiques européennes et d'une promotion des intérêts nationaux, bien que ceux-ci ne suivent pas toujours les règles d'une politique étrangère européenne harmonieuse et cohérente. Une autre impression est que le nombre d'actions et de domaines d'intérêt est excessif si l'on tient compte de la brièveté de la durée d'une présidence, à savoir six mois. Cela explique la difficulté à atteindre tous les objectifs fixés et le

sentiment de frustration face aux résultats atteints. Mais ce manque de corrélation entre les objectifs définis et les résultats est dû, non à l'absence de ceux-ci, mais plutôt à l'idéalisme des priorités établies en interne et pour faire preuve de prestige international à l'égard des autres Etats membres, sans avoir les ressources matérielles qu'un si vaste agenda demanderait.

Les protagonistes ont tendance à donner une importance trop grande à des événements qui, d'habitude, n'ont qu'un intérêt pour les médias, tels que les Sommets bilatéraux et multilatéraux, ou à souligner en chiffres le nombre des réunions, rencontres de dirigeants politiques, etc. Très souvent, les résultats pratiques de ces événements ne sont pas spectaculaires et, en tout cas, sont le fruit d'un travail antérieur invisible pour le grand public.

Lorsque les priorités n'appartiennent pas à la Présidence tournante mais sont plutôt le résultat de la dynamique de l'UE, des contradictions peuvent apparaître entre les priorités de l'Union et les intérêts spécifiques du pays, ainsi que dans les attributions des ressources disponibles pour leur réalisation et l'action politique concrète entreprise.

Pour conclure, la substitution par le Traité de Lisbonne d'une Présidence semi-permanente et d'un Haut Représentant à des présidences tournantes devrait avoir un effet positif sur la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Dans ce sens, la Présidence espagnole du Conseil de l'UE a permis une transition « douce » et pragmatique aux nouvelles normes et réduit le rôle des présidences tournantes.

*

« L'univers change autour de nous, disais-je : de nouveaux peuples paraissent sur la scène du monde, d'anciens peuples ressuscitent au milieu des ruines ; des découvertes étonnantes annoncent une révolution prochaine dans les arts de la paix et de la guerre : religion, politique, mœurs, tout prend un autre caractère. Nous apercevons-nous de ce mouvement ? Marchons-nous avec la société ? Suivons-nous le cours du temps ? Nous préparons-nous à garder notre rang dans la civilisation transformée ou croissante ? Non : les hommes qui nous conduisent sont aussi étrangers à l'état des choses de l'Europe... Que savent-ils donc ? La bourse ! et encore ils la savent mal. Sommes-nous condamnés à porter le poids de l'obscurité pour nous punir d'avoir subi le joug de la gloire ? »¹

Chateaubriand

Endettement et défense

Les conséquences de la crise de l'endettement sur la défense

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité

La crise financière qui a débuté en août 2007 et connu son paroxysme à l'automne 2008 après la faillite le 5 septembre 2008 de la banque d'affaires américaine Lehman Brothers, a obligé les Etats à mettre en place un plan de sauvetage des banques. Une nouvelle crise, celle de l'endettement souverain des pays européens, a suivi. Pour Nicolas Baverez, cette crise « constitue la troisième phase du krach du capitalisme universel. Elle a débuté par un effondrement du crédit, s'est poursuivie par la déflation, avant de se propager aux risques souverains »². On sait que les crises financières internationales se transforment généralement en crises de dettes souveraines³. Or la crise de la dette souveraine grecque qui éclate en octobre 2009 prouve la justesse de cette thèse. Il fallait une nouvelle

¹ Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*, Livre vingt-huitième, Chapitre 12, « Suite de ma polémique ».

² Nicolas Baverez, « Europe désunie, Europe dominée », in *le Monde Economie*, 8 juin 2010, p 1.

³ Voir l'ouvrage de Carmen M.Reinhardt et Kenneth S.Rogoff *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press, 2009, 463 p.

fois sauver les banques européennes qui détenaient des créances grecques. Mais la lenteur de la réaction des responsables politiques européens pour sauver la Grèce de la faillite n'a fait qu'aggraver les incertitudes et l'emballement des spéculations contre la Grèce puis contre l'euro.

On s'est aperçu à l'occasion de cette crise, de la faiblesse d'autres pays, notamment du Portugal, de l'Espagne, de l'Italie, et de l'Irlande, nommés par les Anglo-Saxons par l'acronyme PIGS suivi récemment par une nouvelle catégorie : les FUK (France et United Kingdom). Dans tous les pays, les gouvernements prennent des mesures d'économie pour réduire leurs déficits publics et leur dette ce qui aura pour conséquence de ralentir la consommation intérieure et de retarder la reprise économique, sans compter les effets sociaux.

Il est fort probable que les budgets de la défense serviront de variable d'ajustement à la réduction des déficits publics des Etats. L'endettement aura des conséquences à long terme sur les modèles de défense en Europe. Nous risquons d'assister en effet, si les Européens n'y prennent garde, à un désarmement structurel de l'Europe ce qui remettrait en cause la place de l'Europe dans le monde.

La crise de l'endettement

Face à la crise grecque...

La crise de l'endettement de la Grèce éclate au grand jour le 20 octobre 2009 lorsque le ministre grec des finances du nouveau gouvernement Papandréou déclare que le déficit annoncé de 5% du PIB par l'équipe précédente, serait en réalité de 12,5% !

La dette publique grecque s'élève à 300 milliards d'euros (115% du PIB). Le déficit public est finalement estimé à 13,6% du PIB pour l'année 2009. Le gouvernement grec s'est engagé à ramener ce déficit à 8,7% en 2010, soit une baisse de 5% en une année ; il devrait atteindre les critères européens de 3% en 2012, soit l'équivalent d'une baisse de 11% en trois ans. Ces objectifs semblent impossibles à atteindre dans des délais aussi courts. La Grèce doit emprunter cette année 54 milliards d'euros dont une vingtaine le 19 mai à un taux de 9% à moyen terme.

on assiste à une paralysie de l'Union européenne

La logique institutionnelle de la zone euro consiste à interdire tout sauvetage individuel (*No bail out*). Il n'existe aucune solidarité entre les pays et les transferts publics ou d'assistances en cas de difficultés sont interdits. La crise montre la nécessité de réformer les règles de l'Union européenne pour établir une solidarité au

profit des pays en difficultés et assurer des transferts financiers. Seules les aides bilatérales sont finalement possibles et encore sous certaines conditions.

On ne peut que constater la lenteur des décisions des instances européennes pour aider la Grèce à faire face à la rapidité de réactions des acteurs du marché. Il a fallu plus de trois mois aux responsables politiques européens pour réagir et faire appel au FMI !

Le 11 février 2010, un premier Conseil européen se tient à Bruxelles où le nouveau président de l'Union, Herman Van Rompuy annonce un soutien de principe à la Grèce. Un mois plus tard, le 15 mars à Bruxelles, le ministre allemand des finances n'a pas voulu trancher sur l'aide à apporter à la Grèce, la chancelière Angela Merkel étant absente. La Commission européenne se dit prête à coordonner des prêts bilatéraux dont le montant devrait s'élever à 20-25 milliards d'euros, la contribution de chaque pays n'ayant pas encore été fixée. Ce scénario coopératif doit permettre d'accorder une aide ce qui devrait donner du temps à la Grèce pour retrouver la croissance et éviter la récession qui s'étendrait aux autres pays européens.

Le Conseil européen a décidé le 25 mars de porter l'aide à 30 milliards d'euros et de faire appel au FMI qui apporterait 15 milliards ce qui représenterait un total de 45 milliards. L'entrée du FMI implique l'imposition de règles strictes à la Grèce pour redresser son économie. La Grèce se trouve ainsi mise sous une double tutelle : celle de la Commission européenne et celle du FMI qui vont exiger l'application de mesures d'économie et un contrôle direct sur ses décisions budgétaires.

Le 7 mai 2010, les 16 chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro décident de mettre en œuvre un programme d'aide de 110 milliards d'euros, de développer la surveillance économique et la coordination des politiques dans la zone euro et de mettre en place un cadre solide pour la gestion des crises. Dans la nuit du 9 au 10 mai 2010, la réunion extraordinaire du Conseil Ecofin (ministres de l'économie et des finances) décide, fortement incités par les Etats-Unis et le FMI, la création d'un fonds européen de stabilisation financière doté de 110 milliards d'euros sur les 500 milliards d'euros de garanties apportées par les Etats de la zone euro pour assurer la stabilité financière en Europe. L'euro a été sauvé au cours de cette nuit, 60 ans après la déclaration de Robert Schumann. La France participera à la hauteur de 88 milliards. Si un Etat en difficulté devait faire appel à ce fonds pour se refinancer, les pays contributeurs devraient alors avancer l'argent.

Dans le même temps, le G-20 décide de refinancer le FMI à hauteur de 500 milliards de dollars ; la France devrait apporter là encore 21 milliards d'euros !

Les ministres des finances de la zone euro réunis à Bruxelles les 17 et 18 mai ont décidé d'engager un projet de directive pour réglementer les fonds spéculatifs, définir les principes sur la stabilité financière et la gestion de la crise mais les modalités du mécanisme d'entraide de 750 milliards ne sont pas encore définies, ce que reconnaît d'ailleurs, le président de l'Eurogroupe Jean-Claude Juncker. Ce même mardi 18 mai, le virement de la première tranche¹ de 14,5 milliards d'euros a été réalisé pour que la Grèce puisse rembourser le 19 mai les 9 milliards de dettes qui arrivaient à échéance.

L'aide a été finalement apportée à la Grèce pour sauver une nouvelle fois les banques. En effet, la conséquence d'un défaut de remboursement de la dette grecque aurait touché les banques européennes. Il faut savoir que les banques de l'UE possèdent 80 milliards de dollars d'obligations du secteur public grec, 90 milliards de dollars d'obligations de l'Etat espagnol et 50 milliards de l'Etat portugais. Le secteur bancaire européen est donc exposé à un risque grave.

La peur d'une contamination à toute la zone euro

Dès le mois de janvier, le journaliste Martin Wolf du *Financial Times*, avait prévu que « la zone euro pourrait être confrontée à une vague de crises de la dette souveraine et du secteur financier à côtés desquels ce qui s'est passé en 2009 aurait l'air d'un joyeux pique-nique »²

La peur d'une contagion à l'Espagne, au Portugal, à l'Italie, à l'Irlande puis ensuite à la France et à la Grande-Bretagne existe. L'Allemagne et les autres pays de la zone euro ont été obligés de venir en aide à la Grèce car les répercussions sur le système bancaire d'un lâchage de la Grèce auraient été catastrophiques. Cela a entraîné des réactions hostiles en Allemagne.

Dans une enquête d'opinion menée dans cinq pays européens³, on s'aperçoit que 67% des Italiens sont favorables à une aide

¹ Sur les 80 milliards de prêts européens gagés sur l'Union européenne prévus sur 3 ans auxquels s'ajoutent les 30 milliards du FMI

² « Une tragédie grecque » in *Le Monde* du 26 janvier 2010

³ L'IFOP pour la Fondation pour l'Innovation politique (Fondapol), « Les Européens face à la crise grecque ». Résultats complets, 25 mars 2010. Consulter le site www.fondapol.fr Voir aussi l'article de Cécile Chambraud, « Les opinions sont divisés sur la nécessité d'une aide à la Grèce », in *le Monde* du 26 mars 2010, p 13.

financière à la Grèce, ainsi que 55% des Espagnols et 53% des Français, en revanche les Allemands y sont opposés à 76% et les Britanniques à 78 ! On perçoit un net clivage entre l'Europe du Sud et celle du Nord. La chancelière Angela Merkel a utilisé cette forte opposition à l'aide à la Grèce pour imposer des mesures d'austérité afin que les États membres de la zone euro respectent les critères de Maastricht. Elle demande notamment un mécanisme de « frein à la dette » dans chaque pays, un contrôle des budgets nationaux par la Banque Centrale Européenne, ainsi que des mesures pour ceux qui ne respecteraient pas les règles, comme le blocage des subventions européennes, la suspension d'un an des droits de vote dans les institutions de l'UE et une procédure de mise en faillite des États endettés avec une expulsion possible de la zone euro !

Une surenchère dans les mesures d'austérité !

La Grèce est la première à s'imposer, contrainte et forcée, une cure d'austérité. Face au développement de la crise, on assiste à une surenchère dans la prise de mesures d'austérité des pays européens, par peur de voir leurs notes dégradées par les agences de notation.

Les engagements du Premier ministre Georges Papandréou sont les plus durs. Pour ramener le déficit à 8,7% du PIB en 2010, il a décidé de réaliser 4 milliards d'euros d'économie, d'augmenter la TVA, de geler les salaires, de réduire les primes des fonctionnaires, de reculer l'âge de la retraite à 65 ans et de ne plus recruter de fonctionnaires.

Ce panel de mesures est repris par les autres pays européens. Pour réduire leur déficit budgétaire, de nombreux pays optent pour une réduction du nombre de leurs fonctionnaires. La France n'en remplace qu'un sur deux, l'Espagne un sur sept, l'Italie un sur cinq, le Portugal entend réduire leur nombre de 10% en 4 ans. A cela s'ajoute l'augmentation des impôts, de la TVA, le gel et parfois la baisse des salaires et des retraites. Ces mesures risquent de provoquer une diminution de la consommation intérieure et par conséquent une récession durable. Comment dans ses conditions rembourser la dette ? Seule la croissance pourrait le permettre. Or le problème ne réside pas seulement dans la question de la dette mais de l'économie du pays.

L'Espagne est un exemple intéressant. Avant la crise, elle était montrée en exemple pour sa bonne gestion, puis elle devient brusquement l'objet d'inquiétudes. Pourquoi ? Son modèle économique repose sur la construction immobilière, les services bancaires afférents et le tourisme. Or la crise de l'immobilier (1,2 millions de logements invendus) a provoqué un chômage important

(18,8% de la population active), une croissance faible et un important endettement des ménages et des entreprises.

On constate la coexistence de deux grandes zones économiques différentes dans la zone euro. Une zone de l'Europe du sud (Grèce, Italie, Espagne, Portugal) où l'on assiste à un déclin industriel important, une faible productivité accompagnée d'une perte de compétitivité¹, à une spécialisation de ces économies dans des secteurs à faible valeur ajoutée, à une croissance liée à la demande intérieure et à un fort déficit de la balance commerciale. La zone de l'Europe du Nord est caractérisée par un tissu industriel important, une forte productivité et une forte exportation qui est source de croissance.

Les risques d'une division entre une Europe du Nord stable et une Europe du Sud endettée, menaceraient l'Union monétaire. Certains experts pensent même que cette division pourrait déboucher sur deux zones monétaires, une zone *euromark* (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Autriche) et une zone *eurofranc* (France, Espagne, Portugal, Italie, Irlande), la Grèce ayant quitté la zone euro pour laisser flotter sa monnaie. Ce scénario catastrophe n'est malheureusement pas le seul envisagé.

Un test politique pour l'Europe

Georges Soros avait pronostiqué dès le début de la crise que l'euro serait confronté à des tests plus importants que la Grèce. Cette vague de spéculation est une épreuve d'endurance contre l'euro qui sert de révélateur au déficit politique de l'Europe. Face à la rapidité de la spéculation des marchés, on ne peut que souligner la lenteur des réactions des institutions de l'Union européenne à laquelle s'ajoutent des conceptions économiques et financières opposées des chefs de gouvernement. Certains acteurs politiques estiment qu'il faudrait profiter de cette crise pour aller plus loin dans l'Union politique et mettre en place un véritable gouvernement économique européen.

Les enjeux pour l'Europe sont d'accroître le rythme de sa croissance et de sa compétitivité pour rester un acteur économique majeur dans le monde. Si l'Europe n'arrive pas à se sortir de cette crise, explique Nicolas Baverez, « elle sera renflouée par les Etats-Unis et l'Asie. Et elle le paiera d'un statut de protectorat économique »². Elle perdra alors sa souveraineté. A ces sombres perspectives économiques, s'ajoutent les conséquences de ces mesures de rigueur sur les budgets de

¹ Ainsi entre 2000 et 2009 la main d'œuvre grecque a augmenté de 23% par rapport à l'Allemagne

² Nicolas Baverez, op cit, p2.

la défense des Etats européens et le poids stratégique de l'Europe dans le monde.

Les conséquences sur les politiques de défense

L'historien Paul Kennedy a montré l'interaction entre l'économie d'un pays et sa stratégie dans son ouvrage *Naissance et déclin des grandes puissances*.¹ Selon l'auteur, la richesse est nécessaire pour soutenir une puissance militaire et cette dernière est aussi nécessaire pour à son tour protéger cette richesse. Il a montré à travers des exemples historiques les conséquences de l'endettement d'un pays sur sa stratégie, sa diplomatie et sa politique de défense².

Un autre historien américain, Niall Ferguson explique que le déclin des Empires commence par une explosion de la dette, suivie par une réduction inexorable des crédits de la défense³. Si les Etats-Unis ne présentent pas un plan crédible d'ici 5-10 ans pour restaurer l'équilibre de leur budget, ils risquent de perdre leur statut de « superpuissance ». Le budget de la défense représente 4% du PIB et il devrait tomber à 3,2% en 2015 et 2,6 en 2028 ce qui mettrait en cause sa puissance militaire globale ! Sans une réforme fiscale radicale, ce déclin impérial pourrait bien arriver aux Etats-Unis.

Les prévisions de Niall Ferguson se concrétisent pour les Européens. Les plans de rigueur pour réduire le déficit budgétaire et la dette vont se traduire partout par une nouvelle réduction des crédits de la défense. Après la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, de nombreux pays européens avaient décidé de réduire leurs dépenses militaires ; ils engrangeaient, disait-on, « les dividendes de la paix » ce qui les a entraînés à réaménager, c'est-à-dire à réduire, leur outil militaire. Ce modèle « physico-financier » est adopté dès 1990 par la Grande-Bretagne. Les autres pays

¹ Paul Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances. Transformations économiques et conflits militaires entre 1500 et 2000*. Paris, Editions Payot, décembre 1989. 730 p.

² Paul Kennedy, « Stratégie contre finances dans la Grande-Bretagne du XXe siècle » in *Stratégie et Diplomatie (1870-1945)*, Paris, Economica, 1988, pp 80-108.

³ Niall Ferguson, « An Empire at Risk. We won the cold war and weathered 9/11 but now economic weakness is endangering our global power » in *Newsweek*, December 7, 2009, pp 27-30.

européens suivront. La France attendra le début des années 2000 pour s'y rallier¹.

Ces plans d'austérité vont avoir des conséquences sur les politiques de défense à travers des coupes probables effectuées dans les budgets de la défense². Les responsables politiques seront d'autant plus enclins à pratiquer ces coupes que l'opinion publique y est favorable dans son ensemble. A la question de savoir dans quel secteur en priorité il faudrait réduire les dépenses publiques, les sondés ont répondu « la défense » à 40% pour l'ensemble des Européens. Les plus favorables sont les Espagnols (55%), suivis des Italiens (48%), des Allemands (45%) et ce qui est nouveau des Français (42%). Seuls les Anglais sont seulement 13% à accepter de faire porter les réductions sur la défense³.

Il est évident que ces réductions des crédits militaires vont remettre en cause, non seulement les politiques de défense de chaque pays, mais aussi les institutions régionales spécialisées dans la sécurité comme l'OTAN et l'Union Européenne.

La Grèce : un effort de défense hors du commun

L'exemple de la Grèce est intéressant. C'est le pays européen qui investit le plus dans sa défense. Dans les années quatre-vingt, son budget de la défense atteignait 7% de son PIB. Il est tombé progressivement à 6% puis 5 % au cours des années quatre-vingt-dix pour arriver à une moyenne de 4% après l'an 2000 contre 2,9% pour la France et la Grande-Bretagne.

Le budget de la défense 2010 (malgré une diminution de 6,6%) représente encore 4,3% du PIB. C'est l'effort le plus élevé de l'Union. Il prévoit l'achat de 6 milliards d'euros d'armement soit 2,8% de son PIB. Cet effort financier important consacré à la défense est justifié par les Grecs par le conflit qui les oppose à la Turquie notamment à propos de Chypre. Cette situation est paradoxale alors que les deux pays sont membres de la même alliance (l'OTAN). De plus la Turquie a demandé à adhérer à l'Union européenne. Comment se fait-il que l'Union européenne n'ait pas cherché à résoudre ce conflit en priorité ?

¹ Voir Louis Gautier, *La défense de la France après la guerre froide. Politique militaire et forces armées depuis 1989*. Paris, PUF, novembre 2009, p. 438 et suiv.

² Voir de Jacques Aben, *Economie politique de la défense*, Préface de F.Cailleteau, Paris, Editions Cujas, septembre 1992. 170 p.

³ L'IFOP pour la Fondation pour l'Innovation politique (Fondapol), « Les Européens face à la crise grecque ». Résultats complets, 25 mars 2010. Voir le site www.fondapol.fr

Voir aussi l'article de Cécile Chambraud, op cit.

La Grèce est le seul pays de l'Union européenne à avoir investi autant dans la défense ce qui explique en partie l'importance de son déficit. Le phénomène est aggravé du fait que la Grèce se trouve dans le marché unique. En effet, le marché unique donne une prime aux pays les moins-disants dans le domaine de la défense¹. La France avait d'ailleurs demandé en 2003 que les crédits d'investissements dans la défense puis le surcoût occasionné par les opérations extérieures ne soient pas pris en compte dans les calculs des fameux 3%. La demande avait été refusée à l'époque. Il est évident que le pays qui fait un effort plus important dans le secteur de la défense que ses concurrents, se trouve désavantagé dans le domaine de la concurrence économique.

Le plus étonnant, c'est que la Grèce entend honorer ses contrats d'armement puisqu'elle envisagerait toujours de commander à la France six frégates *FREMM* (2,5 milliards d'euros), 15 hélicoptères *Super Puma EC725* (400 millions d'euros) ainsi que 30 avions pour 3 milliards d'euros, sans oublier une commande de sous-marins à l'Allemagne. Le responsable du groupe « Europe Ecologie » au Parlement européen, Daniel Cohn-Bendit a affirmé lors d'une conférence de presse à Paris, le 7 mai 2010, que l'appui de la France à une aide financière importante aurait été accordée à la Grèce en échange du respect des contrats d'armement conclus avec Paris².

Les conséquences pour l'OTAN

L'OTAN doit adopter à Lisbonne en novembre prochain le nouveau concept stratégique. L'ancienne secrétaire d'Etat américaine, Madeleine Albright qui préside le groupe d'experts internationaux chargé de préciser la stratégie en 2020 de l'Alliance, s'est fixée comme objectif de faire des économies en diminuant notamment les coûts de fonctionnement du siège de l'OTAN, en réduisant la bureaucratie (Il existe ainsi 39 grands comités qui se subdivisent en 380 sous-comités de travail sans compter les diverses agences). Le ministre français de la défense, Hervé Morin, a demandé une réforme en profondeur avec une réduction d'un tiers des 13.000 militaires des états-majors qui ont déjà connu ces dernières années une réduction de 3.000 hommes. Cette

¹ Voir l'étude de Jean-Pierre Maury, « L'effort européen de défense et ses implications budgétaires » in (J.Klein, P.Buffotot, N.Vilboux dir.) *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, Paris, Economica, 2003. 328 p.

² Voir l'article de Julien Martin, « Argent contre armes : la France fait-elle chanter la Grèce ? », Rue89, www.rue89.com . Voir aussi son intervention au Parlement européen le 10 février 2010.

bureaucratie doit être rationalisée selon lui, car ces organismes sont souvent redondants. Mais le plus inquiétant serait d'assister à une réduction des crédits concernant les opérations comme celle d'Afghanistan ou les équipements militaires. Pour Dereck Braddon, directeur de la Defence Economics Research Group à l'Université de West England à Bristol, « la contraction des budgets dans les grands pays de l'OTAN pourrait, à terme, affaiblir les capacités défensives de l'Alliance » alors que dans le même temps, explique-t-il, les pays d'Asie (notamment la Chine et l'Inde) augmentent fortement leurs dépenses militaires¹.

Faut-il fusionner le pilier européen de défense dans l'OTAN ?

On ne voit pas comment l'Union européenne pourrait échapper au même phénomène. Jusqu'à présent certains membres comme les Britanniques refusaient toute « duplication » des moyens militaires. C'était la fameuse formule des 3D de Madeleine Albright exprimée en 1999 : « pas de duplication, pas de découplage, pas de discrimination ». Au nom du principe d'économie, le pilier européen de défense au sein de l'Union européenne pourrait être remis en cause par son coût. Il est fort probable que l'on arrive pour des raisons comptables et par une absence de vision stratégique des Européens à un transfert de ce pilier européen au sein de l'OTAN. Dans la compétition entre les trois institutions, l'OTAN, l'Union européenne et l'Union de l'Europe Occidentale, cette dernière s'est sabordée au conseil des ministres de Marseille le 13 novembre 2000 au profit de l'Union européenne qui récupère ses attributions (Conseil européen de Nice, 7-8 décembre 2000). Il ne reste plus qu'à réaliser le même scénario pour l'Union européenne au profit de l'OTAN. Il est évident que si la réduction des forces militaires se poursuit dans l'ensemble des pays européens, on peut se demander quel volume de forces l'Union européenne sera capable de projeter dans quelques années. L'objectif du Conseil européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999) de pouvoir projeter 60.000 hommes a été abandonné, sans l'avouer vraiment officiellement. On constate que toutes les opérations menées dans le cadre de l'Union, ont toutes des effectifs très inférieurs à ceux qui étaient prévus initialement. De plus, avec quels crédits les Européens pourront-ils financer des opérations

¹ Derek Braddon, « La crise financière : quel est son coût en termes de sécurité ? » in *Revue de l'OTAN*, 2009.

Selon le Rapport 2009 du SIPRI, l'estimation du budget de défense de la Chine serait de 100 milliards de dollars contre 661 pour les Etats-Unis.

militaires sur une longue durée ? On ne voit pas comment dans ces conditions la défense européenne pourrait perdurer.

Dans le domaine technique, les lacunes capacitaires des forces européennes limitent les ambitions européennes. L'Europe ne peut se spécialiser dans le « soft power » comme l'avait prôné Robert Kagan.¹ La question est de savoir si une défense « allégée » européenne a encore une signification politique dans le monde en ce début du XXI^{ème} siècle ?²

L'avenir de l'industrie européenne de l'armement

Il en sera de même dans le domaine des armements. Ainsi l'avenir de certains grands programmes européens d'armement risque d'être compromis. L'exemple du projet de l'avion de transport *A400M* est intéressant. L'avionneur connaît des retards importants et a demandé de nouveaux financements aux sept Etats, partenaires d'Airbus (Eads) qui devraient signer d'ici l'été 2010 les avenants au contrat établi en 2003 et prendre en charge les 3,5 milliards d'euros de dépassement du budget initialement prévu. La France qui a commandé 50 appareils devrait payer un supplément de 950 millions d'euros. L'Allemagne sera-t-elle d'accord pour financer le dépassement ? Elle a déjà suspendu sa commande de 80 hélicoptères *Tigre* (3 milliards d'euros) en raison de problèmes techniques rencontrés par le constructeur Eurocopter (Eads). En effet sur les onze appareils livrés, aucun n'aurait été déclaré opérationnel par la Bundeswehr qui attend impatiemment ces appareils pour les utiliser en Afghanistan³.

Si les rigueurs budgétaires remettent en cause plusieurs projets d'armement, cela provoquerait tout d'abord une rupture capacitaire pour les armées et compromettrait ensuite l'avenir de la base industrielle et technologique de l'Europe. Le phénomène toucherait aussi l'industrie aéronautique, de l'espace et de l'électronique, c'est-à-dire, les technologies dites de « souveraineté ». Si l'Europe décroche en réduisant les crédits de recherche et développement dans ces domaines, il se produira à court terme ce que l'on appelle un « décrochage technologique » avec les Etats-Unis ce qui se traduira par une incapacité de coopérer sur le terrain avec les forces américaines dont les systèmes de communication et d'armes seront incompatibles entre eux.

La question est de savoir si les Européens veulent développer une stratégie industrielle dans le domaine des armements pour

¹ Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Plon, 2003. 161 p.

² Voir Patrice Buffotot, *Europe des armées ou Europe désarmée ?* Paris, Editions Michalon, 2005. 116 p.

³ Voir *Le Figaro* du 26 mai 2010

conserver un potentiel industriel dans les technologies de pointe malgré des crédits en baisse ? Philippe Esper, président du Conseil économique de la défense propose la création « d'un groupe de progrès de quelques pays européens. Le programme de ces pays serait... d'imaginer et d'engager des programmes à deux ou à plusieurs et de privilégier des structures industrielles à centre de gravité européen »¹. Le chef d'état-major des armées, l'amiral Edouard Guillaud, s'est lui aussi inquiété de ce phénomène. « La mise en place d'une base industrielle et technologique européenne (BITD) crédible est urgente » a-t-il déclaré le 2 juin 2010 à l'Ecole militaire lors du congrès annuel du Conseil économique de défense. Il a proposé des coopérations librement consenties entre Etats. Pour lui les coopérations forcées (avions *A400M*, hélicoptères *NH90* et *Tigre*), donnent lieux à des compromis hasardeux. Il faut aussi, selon lui, rationaliser et harmoniser les processus de décisions des programmes dans les diverses agences européennes (Agence Européenne de Défense, Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement)².

L'Europe souffre d'absence de politiques

L'ancien chef de gouvernement espagnol, José Mariaz Aznar dénonce le mal qui ronge l'Union européenne : « Ce qui nous manque, c'est aujourd'hui comme avant, la définition de politiques. Nous avons des présidents pour toutes les institutions européennes imaginables mais nous n'avons pas de politique » et d'ajouter « Il faut plus de politique et moins d'institutions, davantage de vision globale et moins de nationalisme »³.

Les Européens vont devoir concilier leurs objectifs politiques et stratégiques (s'ils en ont) avec leurs capacités économiques et financières. Cela nécessiterait une réflexion de fond sur les objectifs politiques et stratégiques et les moyens de défense mais il est fort à parier que les réductions seront purement comptables. Les outils militaires européens deviendront alors dans, pour la majorité des pays européens, inefficaces et dans certains cas pourraient bien imploser.

¹ Voir de Philippe Esper, « la défense, la crise et l'Europe » in *le Figaro*, du 26 mai 2010.

² Allocution de l'Amiral Edouard Guillaud, « défense et sécurité : quelle relation Europe - Etats-Unis ? » le 2 juin 2010. Voir l'article d'Isabelle Lasserre, « Etat d'urgence pour la défense européenne », in *Le Figaro*, 3 juin 2010, p 7.

³ José Mariaz Aznar, in *Le Figaro* du 3 juin 2010, p 14

L'amiral Edouard Guillaud ne cache pas qu'il existe un scénario catastrophe correspondant à une démission de l'Europe dans le domaine de la défense. « C'est le scénario d'une Europe de la défense avortée, une Europe spectatrice de l'Histoire, une Europe, à terme, victime potentielle de l'Histoire. C'est-à-dire, une Europe qui n'a pas su ou voulu tirer les leçons de l'Histoire et qui s'est laissé bercer ou berner, par les sirènes du court terme »¹.

C'est au moment où apparaissent de nouvelles puissances « émergentes » comme la Chine et l'Inde en Asie (3,5 milliards d'habitants), le Brésil en Amérique et la Turquie au Moyen-Orient qui augmentent leurs investissements dans la défense, que l'Europe s'engage dans une phase de désarmement structurel. Comme le souligne Gérard Chaliand, on assiste à un basculement géostratégique. Désormais « la partie essentielle se joue sur le continent eurasiatique et, tout particulièrement, autour du bassin caspien et le long de son arc méridional »².

La crise impose des choix aux politiques. Une certitude, comme le souligne D.Braddon, « le prix réel de la récente crise financière mondiale se mesurera peut-être en termes de réduction de la sécurité, d'augmentation de la menace et éventuellement, dans certaines parties du monde, de désordres civils graves que nous serons moins capables d'endiguer efficacement »³. Cette crise montre bien le lien existant entre la puissance économique et la puissance militaire, liens que nous avons oubliés un peu trop rapidement en Europe.

*

¹ Amiral Edouard Guillaud, op, cit.

² Gérard Chaliand, « L'hégémonie absolue de l'Europe et des Etats-Unis s'estompe », in *Le Monde* du 1^{er} juin 2010

³ Derek Braddon, « La crise financière : quel est son coût en termes de sécurité ? » op cit.

Penser la formation des responsables politiques en relations internationales

Jacques Rollet

Université de Rouen¹

La complexité de plus en plus grande du système international, la rapidité de son évolution nécessitent non seulement des « professionnels » bien formés (Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne² du Ministère des Affaires étrangères prévoit de créer un véritable Institut diplomatique en partenariat avec les universités pour la formation initiale et permanente des diplomates français) mais aussi des responsables politiques afin qu'ils soient capables de mener une politique internationale. Il nous semble nécessaire, si l'on veut des politiques efficaces, « penser » leur formation théorique à la fois dans le domaine général mais aussi des relations internationales et de la sécurité.

On peut être plus concret et rendre le problème accessible au plus grand nombre, c'est de la formation des responsables politiques qu'il faut se préoccuper en se demandant ce que la philosophie politique et les sciences sociales peuvent leur apporter.

Ce questionnement n'est pas familier à la classe politique française ni, il faut bien le dire, à la plupart des politologues de même nationalité. Le positivisme qui sévit fortement, exclut le domaine normatif de la recherche. L'analyse des résultats électoraux et le commentaire des sondages constituent l'essentiel des activités

¹ Auteur de *La tentation relativiste ou la démocratie en danger*, Paris, Desclée De Brouwer, 2007. 246 p.

² Alain Juppé, Louis Schweitzer. *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)*. Paris, La Documentation française, 2008, p. 142.

des politologues français. C'est dans ce climat peu encourageant que la lecture de l'ouvrage de Richard Descoings¹ constitue une invitation à une réflexion sans tabous sur ce dont a besoin toute personne appelée à exercer des responsabilités dans une société développée et bien sûr tout responsable politique. Richard Descoings fait remarquer que les hommes politiques français attachent peu d'importances aux sciences sociales et aux universitaires alors qu'aux Etats-Unis ces derniers occupent souvent des postes importants dans l'entourage des présidents. Pensons à Henry Kissinger, Condolezza Rice et Zbigniew Brzezinski. La classe politique qui a été formée à l'ENA a une culture administrative et se préoccupe généralement peu de la réception de ses projets et donc tout aussi peu des résultats produits par son action. Il faut ajouter que les sociologues et politologues français proposent peu d'orientations pour l'action, se contentant le plus souvent d'analyses critiques et évitant tout propos qui aurait une portée normative.

Ces différents éléments expliquent le marasme dans lequel se trouvent les décideurs lorsqu'il s'agit d'agir dans des domaines aussi inquiétants que la dette de l'Etat, le chômage persistant, la situation explosive des banlieues ou l'évolution du système international. Il se pourrait bien que la rhétorique et le volontarisme soient jugés désormais insuffisants dans la situation que connaît notre pays, même s'ils permettent de gagner les élections nationales. C'est la raison pour laquelle nous jugeons indispensable de traiter en première partie les questions de fond, qui ne font pas l'objet d'un enseignement dans les cours habituels de science politique, mais sont abordée en partie par le cours intitulé: *Enjeux politiques*, assuré actuellement à Sciences Po Paris, par Philippe Raynaud. Le second point abordera la question de la bonne conduite d'une politique, telle qu'elle est appréhendée sous le terme de gouvernance. Elle se traduit plus concrètement par l'attention enfin portée à l'évaluation des politiques publiques. Le troisième point portera sur les transformations de la souveraineté politique nationale, qui posent des questions relevant explicitement de la philosophie politique. Les propos qui suivent sont une simple invitation à la réflexion dont l'ambition est de rendre possible et effectif le dépassement du stade de l'analyse fût-elle critique.

¹ *Sciences Po : De La Courneuve à Shanghai*. Préface de René Rémond. Paris, Les presses de Sciences Po, mars 2007. 524 p.

Comment appréhender le politique ?

On a pu penser que le problème d'une appréhension-délimitation du domaine politique, était réglé dans la modernité démocratique sur la base des théories du contrat élaboré au 17^{ème} siècle. De Thomas Hobbes à Locke, en passant par Spinoza, le politique était conçu comme une sortie hors de l'état de nature par la réalisation d'un contrat. La version hobbesienne conférait un pouvoir absolu au Léviathan qui restait lui, dans l'état de nature, les membres du peuple ayant contracté entre eux pour s'en remettre à lui; la seule limite au pouvoir du Léviathan, résidant dans le fait qu'il devait protéger la vie de sa population sous peine de perdre sa légitimité¹.

Locke nous a fourni la version libérale (Hobbes ne méritant pas selon nous, ce qualificatif) du contrat politique dans la mesure où ce dernier repose sur la protection de la liberté et de la propriété. La Déclaration d'indépendance des Etats-unis d'Amérique nous donne une excellente illustration de la philosophie politique de Locke: «..Toutes les fois qu'une forme de gouvernement devient destructive de ce but, le peuple a le droit de la changer ou de l'abolir, et d'établir un nouveau gouvernement, en le fondant sur les principes et en l'organisant en la forme qui lui paraîtront les plus propres à lui donner la sûreté et le bonheur. »

Ces deux philosophies du contrat suscitent des questions qui ont été longtemps occultées et sont posées aujourd'hui. On peut les regrouper en notant que la science politique se trouve renvoyée à la question anthropologique et à l'intérieure de celle-ci, à celle de la liberté. Si l'on étudie la postérité de Hobbes, on rencontre inévitablement Carl Schmitt dont la problématique a été partiellement reprise par Julien Freund dans *L'essence du politique*. La politique est alors gestion de la violence, de la peur, de la protection contre l'ennemi. Machiavel y est réhabilité et devient même un auteur de référence. La politique y est radicalement distinguée de la morale, ce qui peut être positif si l'on entend par là que la conviction ne peut suffire et tenir lieu d'exercice par le gouvernant, de sa responsabilité. La leçon de Weber peut être prise en compte, mais il s'agit alors de la mise en oeuvre d'une véritable moralité en politique au sens hégélien d'un dépassement de la

¹ Thomas Hobbes, *Léviathan. Traité de la matière, de la force et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*. [1651] Paris, Editions Sirey, 1971. 780 p.

Moralität vers la *Sittlichkeit*. En d'autres termes est moral celui qui s'efforce d'inscrire la conviction dans l'épaisseur du réel par le jeu des médiations indispensables, le sens des limites, des résistances, des effets pervers, l'anticipation des conséquences. Si la version « dure » de la politique aide à ces prises de conscience, elle est utile. Nous aurons l'occasion d'y revenir à propos de la gouvernance. Si par contre, elle aboutit à une vision qui absolutise le politique en ignorant la liberté de l'homme et le fait que ses fins ultimes sont supra-politiques, alors il y a un problème majeur, ce qui nous renvoie à ce que nous avons dit de Locke à la page précédente.

Locke est en effet un moderne qui conserve dans sa démarche théorique la notion de loi naturelle, ce qui est occulté par tous ceux qui veulent séparer radicalement la modernité de toute anthropologie qui maintiendrait certains apports de la pensée aristotélicienne et thomiste. Expliquons-nous sur ce point essentiel. La liberté de l'individu basée sur la *property*, la libre disposition de soi est fondée chez notre auteur sur le statut de créature. La dignité de l'homme dirions-nous aujourd'hui, est fondée sur la loi naturelle. C'est la raison pour laquelle le pouvoir politique (législatif) ne peut être arbitraire sans manquer à sa fonction qui est d'assurer la protection de tous et de chacun. Il doit respecter la loi naturelle: « Ainsi les lois de la nature subsistent toujours comme des régies éternelles pour tous les hommes, pour les législateurs aussi bien que pour les autres. S'ils font des lois pour régler les actions des membres de l'Etat, elles doivent être aussi faites pour les leurs propres, et doivent être conformes à celles de la nature, c'est à dire à la volonté de Dieu dont elles sont la déclaration »¹.

Le pouvoir législatif est donc fait pour faire respecter les droits subjectifs des individus au nom de la loi naturelle. La loi positive est donc au service de cette dernière. Cette articulation entre droits subjectifs et loi naturelle est l'apport propre de Locke, ce qu'ont relevé également des auteurs comme Blandine Barret-Kriegel et Charles Larmore, ce que ne reconnaissent pas Luc Ferry et Alain Renaut. Ce point est capital car les droits de l'homme n'ont de consistance que s'ils traduisent la nature humaine. Dans le cas contraire, ils sont soumis à tous les vents du relativisme et aux caprices des désirs individuels énonçant sans fin des "droits à" et non des "droits de". Le dépassement du relativisme qui me semble s'imposer pour la formation d'un responsable politique, renvoie à trois auteurs essentiels dont l'apport est indispensable à des titres divers: Léo Strauss, Jacques Maritain, Alexis de Tocqueville.

¹ *Second traité du gouvernement civil*. Paris, Garnier-Flammarion, p 282.

Léo Strauss réhabilite une science politique normative dans la mesure où, pour lui elle mérite seule le titre de science, au sens de connaissance de ce qui est, à partir de ce qui doit être. Dans son texte essentiel *Qu'est-ce que la philosophie politique ?*, il rappelle une évidence souvent occultée: « Toute action politique est donc guidée par une certaine idée de ce qui est meilleur et de ce qui est pire. »¹ Cela suppose une connaissance de ce qui est bien, la bonne société étant le bien politique parfait. Dans l'expression: philosophie politique, le terme philosophie indique la manière d'aborder la réalité, manière à la fois radicale et englobante. Le terme politique indique lui, la matière concernée et la fonction opérée. La philosophie politique va se préoccuper de deux questions majeures: la liberté d'un côté, le gouvernement des hommes de l'autre. Il est clair sur ces bases que les choses politiques ne sont pas neutres: le bien et le mal, le juste et l'injuste sont au cœur du vécu politique. Pour le percevoir, il faut réhabiliter le sens commun car il appartient à la vie politique d'être un mélange de connaissance et d'opinion, étant entendu que la politique est une expression de la vie humaine tout court. Le rejet contemporain de la philosophie politique vient du positivisme dominant dans les sciences sociales qui conduit au nihilisme puisque l'idée d'une amélioration de l'état d'une société perd tout sens hors d'un jugement de valeur (même si tout positiviste n'est pas nihiliste). Il faut donc réhabiliter le jugement du citoyen actuellement occulté ou ridiculisé par le politiquement correct. Strauss est-il un adversaire de la démocratie comme s'empressent de le dire ceux qui n'admettent pas son questionnement? Il relève que pour Platon, la démocratie est le gouvernement des non éduqués, qui sont la majorité. Elle doit devenir pour Strauss, celui des citoyens informés. La différence essentielle entre notre opinion et l'opinion classique, concerne les vertus de la technique. Pour les classiques, l'émancipation de la technique à l'égard du contrôle moral et politique est une catastrophe. Cette remarque conserve selon moi toute son actualité (voir mes développements sur les questions de bioéthique dans *La tentation relativiste*). La démocratie note Strauss n'a pas trouvé non plus la solution au problème de l'éducation et de la formation du caractère. Elle n'a pas davantage trouvé le moyen de se défendre contre le conformisme ambiant et l'empiétement sur la vie privée qu'elle encourage.

Strauss ce faisant se déclare libéral et non conservateur; en effet, les libéraux tiennent pour sacré le droit de tout homme de critiquer le gouvernement, alors que les conservateurs s'appuyant sur le particulier plus que sur l'universel, sont attachés à leur tradition et, à ce titre, se méfient de toute critique. Etre libéral au

¹ Léo Strauss. *Qu'est-ce que la philosophie politique ?* Paris, PUF, p 16.

sens fort, suppose selon Strauss une éducation à la vertu qui passe par la lecture des grandes oeuvres; le véritable libéral doit être cultivé afin de percevoir par lui-même, l'écart existant entre l'idéal démocratique et la démocratie effective. La démocratie contemporaine dans les nations qui s'en réclament repose, dit-il, sur la culture de masse, sur l'opinion forgée par les médias. L'éducation libérale est l'antidote à cette massification qui produit des spécialistes sans esprit et des voluptueux sans cœur. (On aura reconnu une formule de Weber). Il s'agit pour Strauss de mettre en oeuvre la signification originelle de la démocratie: la réflexion en commun sur les finalités de la cité. Cela suppose en fait une aristocratie à l'intérieur de la société démocratique de masse. La liberté concrète du citoyen suppose la vertu qui permet de prendre sa distance avec l'opinion.

La formation de l'homme politique à laquelle nous pensons doit s'inscrire dans cette perspective straussienne dont il est difficile de nier la pertinence. Elle doit être cependant complétée par l'apport d'un homme qui unit dans sa démarche intellectuelle l'apport du christianisme et la promotion moderne des droits de l'homme. Il s'agit de Jacques Maritain¹ J'ai personnellement mis en valeur la pertinence de son oeuvre pour le dépassement du relativisme au sein même de la modernité². A tous ceux qui considèrent Thomas d'Aquin comme inopérant pour penser dans la modernité; je conseille de lire Strauss. Ils verront que ce dernier reproche précisément au christianisme et à Thomas d'Aquin d'avoir introduit le sens de la personne et l'égalité dignité de tous les hommes, dans le monde occidental. La pensée chrétienne telle que l'illustre Maritain dans les années 40 et 50 est moderne si on entend par-là, la reconnaissance des droits de la personne individuelle et d'abord de sa dignité. Ajoutons simplement que la charte démocratique qu'il nous propose dans *L'homme et l'Etat*³ est un modèle d'acceptation d'un pluralisme en politique qui ne tombe pas pour autant dans le relativisme. Il anticipe *l'overlapping consensus* ou « consensus par recoupement » de John Rawls dans la *Théorie de la justice*⁴. Maritain montre en effet que le christianisme est accordé à la démocratie à condition bien sûr qu'elle se préoccupe de la mise en oeuvre du bien commun qui est le bien de tous et de chacun. Il n'est donc pas la collection des biens privés ni le bien propre de la société qui

¹ Voir à ce sujet le colloque récent qui a donné l'ouvrage: *Jacques Maritain, philosophe dans la cité*, sous la direction de Vincent Aucante et Roberto Papini, Edition Parole et Silence, 2007. 227 p.

² Voir *La tentation relativiste...*, op cit.

³ Jacques Maritain. *L'homme et l'Etat*, Paris, PUF, 1953.

⁴ John Rawls. *Théorie de la justice*. Paris, Seuil, 1987.

sacrifierait ses membres. Il est ce qui rend humaine la vie des personnes constituant la société. Cela suppose donc un ensemble de valeurs partagées sans lequel il n'est pas réalisable. Maritain dans son ouvrage, *Le philosophe dans la cité*¹, aborde la question de la tolérance et s'oppose nettement à Hans Kelsen, père du positivisme juridique qui jouit des faveurs de nombreux juristes français. Kelsen en effet, pour établir que la démocratie implique l'ignorance ou le doute relativement à toute vérité absolue, religieuse ou métaphysique, fait appel à l'attitude de Pilate devant Jésus. C'est, dit-il, parce que Pilate ne savait pas ce qu'est la vérité, qu'il en a appelé au peuple et lui a demandé de décider. Dans une société démocratique, c'est lui qui tranche et la tolérance règne parce que personne ne sait ce qu'est la vérité. Maritain ne partage pas ces vues et propose une analyse lumineuse des problèmes sous-jacents. S'il était vrai, dit-il, que celui qui prétend connaître la vérité ou la justice, ne peut admettre la possibilité d'une vue différente, alors l'homme serait effectivement un être dangereux, mais la persuasion n'est pas la coercition. Nous ne demandons pas au peuple de décider parce que nous serions conscients de notre ignorance de ce qu'est le bien, mais « parce que nous connaissons cette vérité que le peuple a le droit de se régir lui-même »² et la vraie connaissance de l'absolu qu'est Dieu, les mystiques sont là pour l'attester, reconnaît que nos concepts permettent de parler de lui mais sans le circonscrire. Dans ce domaine par conséquent, les absolutistes comme les relativistes commettent une erreur symétrique. Les premiers transfèrent de l'objet au sujet, les sentiments qu'ils éprouvent à l'égard de l'objet, celui d'une adhésion fanatique à laquelle ils veulent que tous se soumettent. L'erreur des relativistes vient du fait qu'ils transfèrent du sujet à l'objet, les sentiments qu'ils éprouvent à l'égard du sujet, qui doit être respecté. Au nom de ce respect, ils ne veulent pas se prononcer sur les opinions de ce sujet humain. Redisons-le encore: il n'y a de tolérance réelle que lorsque l'homme est convaincu d'une vérité, sinon nous sommes dans l'indifférence. On voit mal comment un tel apport pourrait être conçu comme négligeable pour la formation d'un responsable politique.

La connaissance de l'analyse que fait Alexis de Tocqueville, de la démocratie, me semble tout aussi indispensable. On sait qu'il entend par démocratie, un état social. Il s'agit de la culture développée dans les sociétés dites démocratiques et des rapports entre personnes qui en découlent.

¹ Jacques Maritain. *Le philosophe dans la cité*. Edition Alsatia, 1960.

² In *Le philosophe dans la cité*, Œuvres, Vol 11, p 77.

Premier constat. La démocratie sépare les individus au nom du couple de valeurs: l'égalité et la liberté. Elle disjoint le corps social en étendant à chaque individu la liberté et en établissant l'égalité statutaire de tout homme avec tout autre, à la différence de la société aristocratique de l'Ancien Régime. Elle abolit, de fait, les solidarités qui ne peuvent désormais être que le fait de volontés individuelles. Du fait de cette égalité, la société se sépare des individus et les gouverne de l'extérieur à travers l'opinion commune. En démocratie en effet, l'opinion est le véritable pouvoir social et Tocqueville insiste sur le fait que la tyrannie de la majorité étouffe littéralement la liberté intellectuelle. Cette tyrannie de l'opinion majoritaire (ou présentée comme telle aujourd'hui) est renforcée par l'isolement des hommes dans ce type de société structurellement individualiste. A cet égard, le contenu de l'opinion importe moins que le fait qu'elle soit celle de la majorité. L'homme de la démocratie est donc celui qui voit dans tout homme un semblable, quelqu'un qui, comme lui, recherche le bien-être matériel. Cet homme est porté à la paresse intellectuelle et n'aspire pas aux vertus les plus élevées, à la différence de celui des sociétés aristocratiques. Ajoutons une remarque capitale: cette démocratie comme état social contient un paradoxe: elle met en danger la nature humaine en se voulant l'universalisation de cette nature sous la forme de l'égalité. La culture démocratique confond l'égalité statutaire que Tocqueville appelle l'égalité des conditions avec l'égalité naturelle qui elle n'est pas réelle; les hommes sont inégaux en capacités diverses, ce que la passion démocratique de l'égalité tend à nier; Or la passion de l'égalité se révèle plus forte que l'aspiration à la liberté. On sait que Tocqueville, fort de ces analyses a montré dans le tome 2 de *La Démocratie en Amérique* comment l'individualisme engendrait une société de masse régie par l'Etat qu'il appelle: providence. Un tel apport sociologique est indispensable à tout responsable politique ou administratif de niveau national. Le rapport entre christianisme et démocratie est également de première importance pour une réflexion contemporaine sur le théologico-politique. Notons simplement que ce que déclare Tocqueville sur le caractère indispensable du christianisme pour la réussite de la démocratie pose la question du statut de l'idéologie. Cette dernière a triomphé sous la forme des religions séculières dont parlait Raymond Aron. Si l'on veut éviter leur retour, peut-on laisser les sociétés démocratiques sans l'apport culturel d'une religion qui tout à la fois reconnaisse la dignité de la personne humaine et les droits de l'individu tout en renonçant à l'argument d'autorité ? On aura reconnu l'idéal-type dont le christianisme se rapproche le plus.

A cet égard, je suis en désaccord avec Claude Lefort et Marcel Gauchet. Claude Lefort est un de ces penseurs qui a le plus brillamment montré les insuffisances de la science politique empirique, par l'ensemble de son oeuvre¹. La désintrinsication du religieux et du politique est selon lui, définitive en démocratie. Il reste qu'il ne traite pas au fond, la question des valeurs dans ce type de société. Pour qu'une démocratie fonctionne sereinement et soit ressentie comme légitime, il faut que la justice et la vérité y soient des valeurs reconnues et pratiquées. Ce n'est pas la politique qui les crée. La question théologico-politique n'est donc pas close. L'illustration la plus forte en est donnée par la question des fondements des Droits de l'homme. Ils reposent sur la notion de dignité de l'être humain, dignité inviolable, inaltérable. C'est pourquoi les Droits de l'homme ont fait l'objet de déclarations, c'est à dire de la reconnaissance par l'homme du fait qu'il n'en est pas le créateur. Il y a là l'indice d'une transcendance et on la retrouve dans l'existence des cours constitutionnelles, la France n'en étant dotée que depuis 1958. Quand le Conseil constitutionnel a défini en 1971 le contenu de ce qu'il a appelé le Bloc de constitutionnalité, il a signifié par là, que les Droits de l'homme étaient au-dessus des lois positives et selon moi, au-dessus de la constitution. D'où vient donc ce fait que l'homme ne puisse disposer de son semblable ? Marcel Gauchet dans ses nombreux ouvrages ne se pose pas véritablement cette question de l'Etat de droit alors qu'il traite en permanence de la démocratie. Dans l'ouvrage qui porte ce titre, il déclare que la démocratie joue désormais « contre elle-même » mais il n'explique pas en quoi consiste ce phénomène. Il semble s'étonner des conséquences du phénomène de l'autonomie personnelle de l'individu en démocratie, qui détruit le modèle républicain auquel il adhère. Et c'est là que gît le point aveugle de la pensée de Gauchet, depuis *Le désenchantement du monde* en 1985². Dans la mesure où le christianisme est selon lui, définitivement réduit au statut de croyance privée, il ne lui reste plus que le modèle républicain comme bouée de sauvetage. Or ce modèle ne « répond plus » car il était et est fondé sur la religion de l'Etat. Les partisans les plus déterminés du modèle républicain, celui de la Troisième République, font de la laïcité leur principe de base au nom, aujourd'hui, du processus sociologique de sécularisation; mais ils ne perçoivent pas que cette exigence de sécularisation qu'ils adressent aux religions, s'applique également vis à vis de leur croyance en la laïcité. Ils ont besoin d'être eux-mêmes sécularisés !

¹ Voir notamment *Essais sur le Politique, 19^e-20^e siècles*. Paris, Seuil, juin 2001, 384 p. (Coll Points Essais N°458)

² Marcel Gauchet. *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*. Paris, Gallimard, 1985. Réédition Folio-Essais, 2005.

Telle est selon moi, l'évolution inéluctable du problème théologico-politique dont tout gouvernant, actuel ou à venir, doit être conscient. Une science politique digne de ce nom devrait développer ces approches; or elle fait généralement l'impasse sur ces questions que je me suis efforcé d'aborder ainsi que Pierre Manent¹.

La gouvernance ou la bonne conduite de la politique

La nécessaire désacralisation du politique et de la politique dont j'ai livré ci-dessus plusieurs justifications, conduit à la question qu'on peut appréhender par le terme de « gouvernance », familier aux auteurs anglo-saxons et acclimaté en France par certains politologues au premier rang desquels il faut placer Jean Leca² Le terme est évoqué en lien avec deux requêtes couramment adressées aujourd'hui à l'Etat: on attend de lui qu'il soit *accountable* et *problem solving*. Cette dernière formule concerne l'efficacité: l'Etat doit être capable de résoudre les problèmes qu'il aborde sous forme de politiques publiques. On a actuellement un écho de cette attente avec les 96 mesures de réforme de l'Etat qui viennent d'être décidées ainsi qu'avec la décision de noter les ministres, c'est à dire d'évaluer les performances de leur ministère. Michel Rocard avait créé en 1989 diverses instances d'évaluation à la suite du rapport que lui avait remis Patrick Viveret³. On peut espérer que le gouvernement Fillon sera au moins aussi ambitieux⁴. Le responsable politique doit apprendre l'efficacité. Cela implique la détermination précise d'objectifs, un travail gouvernemental sous forme de programmes d'action, une évaluation de toutes les politiques publiques, comportant l'analyse des coûts et du nombre de personnes mobilisées, la publication de ces évaluations. Cela implique d'abord dans la formation des futurs responsables, la distinction entre évaluation électorale faite par le citoyen-électeur et évaluation des politiques publiques faite par des chargés d'évaluation. Le fait d'être battu aux élections ou réélu, n'implique pas qu'on puisse se passer de l'évaluation des politiques menées et

¹ Pierre Manent. *Enquête sur la démocratie*. Paris, Tel-Gallimard, 2008.

² Jean Leca : « La gouvernance de la France sous la Ve République », in *De la Vème République à l'Europe*. Hommage à Jean-Louis Quermonne, sous la direction de François d'Arcy et Luc Rouban, Presses de Sciences Po, 1996.

³ Patrick Viveret. *L'évaluation des politiques et les actions publiques. Rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 1989.

⁴ *Le Monde* du 15 décembre 2007 annonce la suppression du Conseil national de l'évaluation créé par Michel Rocard.

de leur pertinence. Une telle distinction scandalise certains représentants du peuple qui pensent que l'élection vaut blanc-seing pour la durée du mandat et la réélection, approbation sans réserves.

Ces remarques justifient l'emploi en science politique du terme *accountable*, qui peut être traduit par « qui doit rendre des comptes », ou « à qui on peut demander des comptes ». Nous sommes en train de comprendre, en France, 80 ans après les Etats-Unis qu'une politique publique doit se décliner selon un programme d'action, comportant des objectifs précis, un budget, des acteurs identifiés et une évaluation au terme du programme. La classe politique française n'a pas sur ce point, de culture de la démocratie. On s'en aperçoit d'autant plus aujourd'hui que l'idéologie n'a plus d'importance réelle sauf à l'Extrême-Gauche. Quand il n'y a plus d'idéologie, le responsable politique doit justifier son statut par des propositions précises engageant une action dont il faudra mesurer les effets. Les politiques publiques remplacent l'idéologie. Ce phénomène nous conduit, on l'a déjà noté, à relativiser l'action politique, à comprendre qu'elle n'est pas le lieu du salut de l'homme, ce qui explique la permanence du théologico-politique. De ce point de vue, le discours du Président de la République dans la basilique de Saint Jean de Latran à la fin décembre 2007, est significatif. Il parle de laïcité ouverte, de relation positive aux religions. Il n'est pas éloigné à cet égard de l'attitude de Jürgen Habermas qui dans son livre *L'avenir de la nature humaine*¹, parle de l'apport des religions dans les questions de bio-éthique par exemple. Dans l'entretien publié par *Le Monde des Livres* du 20 décembre 2002, il déclare que, dans la querelle de l'eugénisme, les visions du monde laïcisées « ne bénéficient nullement, de prime abord, d'un statut privilégié »; il poursuit: « En ce qui concerne les questions fondamentales d'éthique politique, les voix religieuses ont au moins le même droit de se faire entendre dans l'espace public ». Il insiste en déclarant que les traditions religieuses « se distinguent par la capacité supérieure qu'elles ont d'articuler notre sensibilité morale ». Ajoutons que la revue *Esprit* a publié son échange avec le Pape qui était alors le cardinal Ratzinger. Habermas est un homme des Lumières, qui a construit sa sociologie sur la notion d'agir communicationnel comme agir rationnel. Ses remarques n'en prennent que plus d'importance. La formation du responsable politique français doit comporter une remise en cause d'une conception sectaire de la laïcité. Il faudrait tout de même se dire que si les Eglises relèvent en France du droit privé, elles sont pour le

¹ Jürgen Habermas. *L'avenir de la nature humaine. Vers un eugénisme libéral ?* Paris, NRF Essais, novembre 2002. 180 p.

sociologue, un phénomène éminemment public puisqu'elles constituent des communautés, qui se rassemblent, et ont des lieux de culte. Les villages de France ont tous une église, généralement située au centre, la place du village étant la plupart du temps la place de l'église. Comment et pourquoi l'ignorer ?

Ces considérations peuvent paraître très éloignées des politiques publiques et pourtant l'attachement des Français à l'Etat-providence relève également du théologico-politique. Il y a en France une dévotion à l'égard de l'Etat dont la meilleure description a été faite par Tocqueville: « Au-dessus de ceux-là s'élève un pouvoir immense et tutélaire, qui se charge seul d'assurer leur jouissance et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux. Il ressemblerait à la puissance paternelle si, comme elle, il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril; mais il ne cherche au contraire qu'à les fixer irrévocablement dans l'enfance; il aime que les citoyens se réjouissent, pourvu qu'ils ne songent qu'à se réjouir. Il travaille volontiers à leur bonheur; mais il veut en être l'unique agent et le seul arbitre; il pourvoit à leur sécurité, prévoit et assure leurs besoins, facilite leurs plaisirs, conduit leurs principales affaires, dirige leur industrie, règle leurs successions, divise leurs héritages; que ne peut-il leur ôter entièrement le trouble de penser et le peine de vivre ? »¹. Ajoutons à ce texte fondamental, une phrase qu'on peut trouver à la page suivante: « Nos contemporains sont incessamment travaillés par deux passions ennemies: ils sentent le besoin d'être conduits et l'envie de rester libres ». Dans la quatrième de couverture de l'ouvrage que j'ai consacré à Tocqueville², j'écrivais que les Français étaient anarcho-conservateurs. Dix ans plus tard, je ne retire rien de cette appréciation. Tout ceci nous conduit à l'autre grande question: le statut du politique au-delà du cadre national.

Qu'en est-il de la souveraineté nationale ?

Deux données conduisent à se poser la question: la construction européenne a provoqué une perte de souveraineté; le droit d'ingérence humanitaire a mis fin à l'impunité des chefs d'Etat qui portent atteinte aux droits de l'homme. La formation d'un responsable politique doit être conçue en tenant compte de cette

¹ *De la Démocratie en Amérique*, tome 2, Paris, GF, p 385. On pourrait le rapprocher de l'ouvrage de Philippe Muray, *Festivus, Festivus*, Entretiens avec Elisabeth Lévy. Paris, Fayard, mars 2005. 485 p.

² Paris, Editions Montchrestien, 1998. (Collection Clefs)

relativité de l'Etat-Nation qui coïncide avec la modernité et la construction des démocraties représentatives.

Il se trouve que Jacques Maritain dont j'ai déjà évoqué la démarche à propos du relativisme, a écrit l'ouvrage de philosophie politique qui pose de la manière la plus radicale la question de la souveraineté. Dans *L'homme et l'Etat*, il montre que seul le peuple est souverain. La société politique est le peuple ayant pris forme politique et la souveraineté signifie deux choses différentes: « 1°) Un droit à la suprême indépendance et au suprême pouvoir qui est un droit naturel et inaliénable; 2°) un droit à une indépendance et à un pouvoir qui, dans leur sphère propre sont suprêmes absolument ou d'une façon transcendante ».¹ La souveraineté au second sens est celle que Hobbes présente dans le Léviathan. Maritain la récuse totalement. Selon lui, le corps politique a droit à la pleine autonomie; le premier sens de souveraineté s'applique à lui. Quant à l'Etat, il n'est pas et n'a jamais été authentiquement souverain, ni au premier ni au second sens, car il n'est qu'un organe instrumental du pouvoir politique. Le peuple quant à lui est souverain au premier sens mais pas au second. Cinquante ans après ce texte, nous sommes en mesure de reconnaître que les Droits de l'homme constituent la limite de la souveraineté du peuple. Ceci va contre le positivisme juridique qui identifie la légitimité à la légalité interne d'un régime.

C'est à ce point de la réflexion que la notion d'identité post-nationale proposée par J.Habermas et développée par Jean-Marc Ferry prend tout son sens. Habermas a développé pendant la « Querelle des historiens » qui s'est déroulée de 1986 à 1989 en Allemagne², la notion de patriotisme constitutionnel, voulant signifier par là que les Allemands ne pouvaient pas réintégrer le nazisme dans la trame de leur histoire, que le seul patriotisme possible pour eux était celui de la constitution et des droits de l'homme. Jean-Marc Ferry considère qu'une identité post-nationale peut se constituer sur cette base, en Europe, chaque peuple conservant sa culture mais partageant la même identité politique. A cet égard le vote négatif des Français en 2005 sur le projet de constitution européenne pose problème d'autant plus que les trois candidats les mieux placés au premier tour de l'élection présidentielle de 2007 ont totalisé plus de 75 % des suffrages

¹ In *L'homme et l'Etat*, op cit., p 34.

² La querelle s'ouvre avec la publication le 6 juin 1986 de l'article d'Ernst Nolte : « Un passé qui ne veut pas passer » dans le quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

exprimés. Or, ils étaient tous favorables au Traité constitutionnel européen. Il y a là une schizophrénie qui doit conduire les responsables politiques à un sens plus grand de la cohérence. Il n'est plus possible d'accuser Bruxelles sans dire qu'on a pris part à la décision jugée impopulaire en France. Et pourtant l'opinion publique se montre favorable à l'ingérence humanitaire au nom de l'idée que la protection de l'individu ne dépend plus de la seule autorité de l'Etat, mais intéresse la communauté internationale toute entière. Le droit d'ingérence humanitaire a acquis gain de cause grâce à des hommes comme Bernard Kouchner et Mario Bettati¹. Je ne peux développer l'explicitation de ce qui fait désormais partie des enseignements universitaires en Relations internationales. Retenons simplement ici que le Conseil de sécurité de l'ONU a acquis la conviction que la violation massive des droits de l'homme est toujours une menace pour la paix. C'est sur cette base qu'il a adoptée en 1991, la résolution 688 relative à l'assistance humanitaire aux Kurdes d'Irak. De plus, par sa résolution 706 du 15 août 1991, le Conseil de sécurité a décidé que l'Irak devra « vendre du pétrole pour financer l'achat de denrées alimentaires, de médicaments et de produits et fournitures de première nécessité pour la population civile aux fins de lui apporter une assistance humanitaire ». L'application de cette mesure a donné lieu à des détournements de fonds mais il n'en reste pas moins qu'elle représente une mise en cause de la souveraineté de l'Etat. Rappelons enfin, car c'est généralement ignoré, que le tribunal de Nuremberg a établi qu'un individu a l'obligation de transgresser les lois de son Etat si celles-ci sont contraires aux valeurs humaines. On retrouve à ce propos la question centrale de la philosophie politique moderne: la transcendance des Droits de l'homme qui s'imposent aux pouvoirs politiques. Cela plaide pour une connexion interne entre science politique et philosophie politique, dans la formation des futurs responsables et ...des universitaires se destinant à l'enseignement et à la recherche en sciences sociales. Cela est particulièrement nécessaire en ce qui concerne l'étude des relations internationales, indispensable aux responsables politiques. Patrice Buffotot dans son article « De la misère des études stratégiques en France » publié dans cette même revue² a montré comment les universitaires étaient tenus à l'écart des différents rapports demandés par le gouvernement sous prétexte que la théorie n'est pas utile et est même encombrante. Il cite à la page 6

¹ Mario Bettati a publié notamment: *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*. Paris, Odile Jacob, février 1996. 384 p.

² Patrice Buffotot, « De la misère des études stratégiques en France » in *Défense et Stratégie*, n°22, Janvier 2008, p 8-15

de son article cette remarque d'un universitaire, directeur du Centre d'études en sciences sociales de la défense : « une note claire répondant à une question précise est plus utile que 300 pages de théorie ». P.Buffotot fait remarquer très justement à la page suivante de son texte, qu'aux Etats-Unis les universitaires sont attachés à la théorie en Relations internationales et peuvent accéder aux responsabilités politiques. Citons à cet égard H.Kissinger, Z.Brzezinski et C.Rice. Le problème réside pour une bonne part dans le fait que l'antiaméricanisme régnant en France empêche les gouvernants mais également un grand nombre d'universitaires d'aborder de front les questions théoriques conditionnant l'étude des relations internationales.

Nous ne prendrons qu'un exemple, mais il est de taille : la réception en France de deux ouvrages fondamentaux : *La fin de l'histoire et le dernier homme* de Francis Fukuyama¹ et *Le choc des civilisations* de Samuel Huntington². La plupart des journalistes à prétentions intellectuelles et la majorité des universitaires s'étant exprimés sur ces livres, ont déclaré que Fukuyama s'était ridiculisé parce qu'il n'y avait pas de fin de l'histoire, que le 11 septembre démentait son livre. Ils ont également déclaré qu'Huntington avait tout faux, qu'il fallait (impératif fondé sur quoi ?) refuser l'idée que la civilisation musulmane était profondément différente de la civilisation occidentale fondée sur l'Etat de droit et les Droits de l'homme. Il est affligeant de constater l'inculture qui se manifeste dans le premier cas. Fukuyama parle de fin de l'histoire au sens de Hegel, repris par Kojève³. Il ne veut pas dire qu'il n'y aura plus d'événements marquants dans la vie des sociétés. Fin de l'histoire, signifie que les principes de la démocratie fondée sur l'individu, l'Etat de droit et les Droits de l'homme sont indépassables théoriquement et que par conséquent un événement comme le 11 septembre ne dément pas son analyse théorique.

Au contraire, on peut dire qu'il l'a confirmé : les terroristes islamistes s'en prennent aux signes de la démocratie par nihilisme et fureur : ils ont compris que leur vision du monde était insoutenable à terme et se sont déchaînés pour ne pas reconnaître leur archaïsme. Fukuyama est un auteur incontournable comme on dit, pour l'étude

¹ Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992. 452 p.

² Samuel P.Huntington, *Le choc des civilisations*, Paris, Editions Odile Jacob, 1997. 402 p.

³ Alexandre Kojève. *Introduction à la lecture de Hegel*. Paris, Gallimard (NRF), 1947.

théorique des relations internationales. Il faut lire ce qu'il a écrit dans les *Mélanges offerts à Pierre Hassner*¹.

En ce qui concerne Huntington, les faits qui se sont produits depuis la traduction française de son livre, fin 1997, lui donnent raison au sens de l'épistémologie poppérienne : L'islam dont se réclament les islamistes, se déclare incompatible avec l'Occident dévoyé, corrompu, immoral, etc... Si le président de la République veut interdire totalement la burqa et le niqab dans l'espace public, c'est bien au nom de la dignité de la femme. On aboutit enfin à une vraie prise de position sur le fond, à savoir la substance même impliquée dans le vêtement, ce qui n'avait pas été fait en 2004 à propos des signes religieux à l'école. On les avait tous interdits pour ne pas stigmatiser le voile. On était resté dans le procédural pour ne pas aller au substantiel.

Concernant la traduction concrète de ces réflexions dans une formation de responsables politiques, la meilleure méthode est celle que pratiquent les anglo-saxons, particulièrement les Britanniques à Oxford et Cambridge. On y étudie les grands textes d'auteurs qui sont des références dans leur domaine. Pour ce qui concerne notre approche, on peut considérer qu'il faut avoir étudié Platon, Aristote, Thucydide pour ce qui est des Anciens, mais également Locke, Spinoza, Hobbes, Rousseau pour les modernes, en n'oubliant pas au passage Thomas d'Aquin. Pour les contemporains, on pense bien sûr à Tocqueville comme le premier de nos penseurs « actuels », à Carl Schmitt, Leo Strauss, Hayek, John Rawls, Jürgen Habermas, Jacques Maritain, Claude Lefort, Marcel Gauchet, et Jean Leca. Dans le domaine des relations internationales, en dehors des Anciens que nous avons cités au premier rang desquels se situe Thucydide, il faut mentionner les sociologues Durkheim et Max Weber² mais aussi Raymond Aron, Carl von Clausewitz, Hans Morgenthau, et parmi les auteurs tout à fait contemporains, Robert Keohane et Richard Lebow³ qui connaît admirablement les auteurs classiques. On y ajoute bien sûr Samuel P. Huntington et Francis Fukuyama qui donnent à penser comme aurait dit Paul Ricoeur. La lecture de grands auteurs vaut

¹ L'ouvrage s'intitule : *Entre Kant et Kosovo. Etudes offertes à Pierre Hassner*, Anne-Marie Le Gloannec et Alexandre Smolar (Dir.), Presses de Sciences Po, janvier 2003. 450 p.

² Voir l'ouvrage éclairant à ce sujet l'ouvrage de Frédéric Ramel, *Les fondateurs oubliés. Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales*, Paris, PUF, avril 2006. 117 p. (Coll. Sociologies)

³ Richard Lebow, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge University Press, 2008.

toutes les notes informatives, qu'il faut connaître mais qu'on peut lire seul avec l'aide d'une perspective philosophique et sociologique après avoir acquis une vision globale des grandes questions politiques.

*

Au terme de ce parcours dans la formation d'un responsable politique, rappelons brièvement ce qui l'inspire.

Il faut associer en permanence la science politique et la philosophie du même nom. On ne peut continuer à dissocier les faits et les valeurs. Ce grand écart est en train de tuer la discipline de science politique au profit des plus idéologues. Le jugement de valeur est évidemment indispensable au responsable et ne doit pas être dissocié du sens commun dans l'acception qu'en faisait Léo Strauss, à savoir la capacité de jugement de tout citoyen normalement informé. Cela implique une articulation constante des idéaux et du réalisme. Le bon sens permet de savoir qu'on ne peut pas promettre ce qu'on ne pourra pas tenir sous peine de détourner les citoyens de la politique. Nous en sommes là aujourd'hui. On revient à la remarque de Raymond Aron: pour juger de la politique, il faut se mettre à la place du gouvernant et se demander ce qu'on ferait à sa place (et pas seulement ce qu'on dirait). Mais il faut aux gouvernants une formation, une *Bildung*, qui leur fait de plus en plus défaut.

*

Notes de lecture

André Bourachot. *Joffre. De la préparation de la guerre à la disgrâce, 1911-1916.* Bernard Giovanangeli Editeur, avril 2010. 255 p.

Cette nouvelle biographie de Joffre publiée par le général André Bourachot se démarque des précédentes biographies. L'auteur étudie avec précision les décisions prises par le général Joffre lorsque ce dernier exerce les responsabilités suprêmes, à savoir lorsqu'il devient Chef d'Etat-major général en juillet 1911 et se termine à la fin de l'année 1916 lorsqu'il est destitué de son commandement. L'histoire devient un terrain d'expérimentation¹ pour étudier les grandes décisions prises par les chefs militaires pour préparer puis conduire la guerre. L'auteur décrit à cette occasion les relations complexes entre le haut commandement et les responsables politiques dans l'élaboration de la politique militaire puis dans la direction de la guerre, les dirigeants de la IIIe République n'ayant aucune expérience dans la direction d'un conflit sur le théâtre européen. L'actualité vient nous rappeler la difficulté de cet exercice dans une démocratie, avec le récent limogeage du Commandant américain à Kaboul, le général McChrystal, par le président américain Barack Obama le 23 juin 2010 suite aux critiques du général McChrystal sur la politique menée en Afghanistan par le président Obama et son équipe².

La première question que l'auteur se pose est la raison de la nomination du général Joffre au poste de Chef d'état-major général, trois ans avant la guerre. Comment se fait-il que l'on nomme un polytechnicien provenant de l'arme du Génie ? Il n'est ni fantassin, ni cavalier, ni artilleur mais sapeur ! Il n'a suivi aucune formation militaire supérieure (Ecole supérieure de guerre fondée en 1876), ou commandé une unité militaire. C'est un ingénieur, spécialiste de logistique et de fortification. Or nous explique l'auteur « Si aucun sapeur n'a jamais été nommé à ce poste et aucun autre ne le sera par la suite, c'est bien qu'il existe une règle, constante, non écrite, qui l'interdit » (p.18) Ses contemporains ne voyaient guère en lui un stratège et surtout pas le chef suprême qui commanderait les

¹ Voir de Jean-Michel Sandeau, *L'histoire militaire comme mémoires des systèmes d'aide à la décision*, Paris, Fondation pour les études de défense nationale, 1990. 63 p. (Dossier N°33)

² Voir l'entretien accordé au journal *Rolling Stone* par le général McChrystal

armées françaises à la veille de la guerre. On attendait le général Pau et c'est Joffre qui est nommé. Les critiques ont été vives lors de sa nomination et ont donné lieu à de violentes campagnes de presse pour qu'il démissionne. L'auteur nous dit que la politique a joué un grand rôle dans sa nomination. Le pouvoir politique avait le choix parmi un vivier de 34 généraux qui composaient le haut-commandement composé de 23 généraux déclarés comme « républicains » et 11 comme « réactionnaires ». Joffre présente les garanties minimums exigées pour être sélectionné à savoir qu'il est républicain, franc-maçon, radical-socialiste discret, mais il n'est pas le seul. On aurait espéré voir une description plus fine des réseaux de Joffre permettant d'apporter l'élément déterminant qui aurait pesé dans sa nomination. On apprend par exemple qu'il est proche du directeur de *La Dépêche de Toulouse*, Monsieur Huc. Mais rien sur ses liens avec des politiques connus. Ce qui aurait fait pencher la balance en sa faveur c'est qu'il aurait été le candidat du consensus mais aurait aimé savoir sur quelle base ce consensus s'était constitué chez les politiques ?

Le chapitre 2 traite de l'attitude de Joffre face à la doctrine offensive adoptée par l'état-major. Après une paranoïa « fortificatrice » avec le système de fortification Séré de Rivières de 1874 à 1885, on assiste, à la fin du siècle, à un ralliement à l'esprit « offensif » où l'action prime avant tout. Pourquoi Joffre, le sapeur, s'est-il rallié à cette doctrine offensive ? Il a en effet avalisé tous les règlements militaires que son état-major lui a proposés. Ce n'est certainement pas par passion, nous explique l'auteur, mais plus par pragmatisme. Joffre savait sa position contestée dès son arrivée aussi n'a-t-il pas voulu s'opposer à cet état d'esprit.

L'adoption du plan XVII (chapitre 3) montre l'indigence des plans de l'état-major. En effet, tous les plans conçus jusqu'en 1914 sont des plans de déploiement, nous dit l'auteur, et non des plans d'opérations. Plus grave, lors de l'élaboration du plan XVII le pouvoir politique n'a fixé aucun but politique de guerre à un éventuel conflit avec l'Allemagne. Joffre, en dehors de tout contrôle politique, entend mener la guerre comme il l'entend. Le plan XVII est un compromis qui répond à de nombreuses hypothèses. La préparation à la guerre au cours de l'année 1913 (chapitre 4) consiste à porter la durée du service militaire à trois ans (Loi du 7 août 1913, *JORF* N°213 du 8 août 1913) afin d'avoir des effectifs suffisants pour contrebalancer ceux de l'armée allemande (850.000 hommes) et à augmenter le budget de l'armée qui atteindra un milliard de francs en 1914. La question de l'artillerie lourde inexistante en France s'explique par l'existence de l'artillerie des fortifications qui a plombé le développement de l'artillerie lourde en France.

Après la préparation à la guerre, Joffre doit faire face à l'invasion allemande d'août 1914 et montrer ses talents de commandant en chef. Il a perdu la bataille des frontières (14-24 août 1914) (chapitre 5) qui a provoqué les pertes les plus importantes de la guerre. Il a fallu, écrit André Bourachot, « une cure de désintoxication de plusieurs dizaines de milliers de victimes : 216.000 tués, blessés, disparus, prisonniers en août puis 238.000 en septembre » pour que l'on comprenne que les méthodes de combat sont dévoreuses de vies humaines. Joffre par manque de renseignement n'a fait que régler des combats de rencontre avec l'armée allemande et n'a pas cherché la bataille sur son aile gauche qui est restée sur la défensive.

Qui a gagné la bataille de la Marne ? Joffre ou Gallieni ? L'auteur nous retrace dans le détail la rivalité entre les deux hommes (chapitre 6). Le général Gallieni, ancien supérieur de Joffre, est rappelé par ce dernier en août 1914 et nommé gouverneur militaire de Paris, sous les ordres directs du ministre de la guerre. Il reçoit le 2 septembre la direction de la VI^e armée et il est alors placé sous les ordres de Joffre. L'objet de la polémique est de savoir qui a engagé la VI^e armée au nord de la Marne vers l'Ourcq ? Est-ce Gallieni de sa propre initiative ou sur l'ordre de Joffre ? Le général Gallieni cherche à estomper sa subordination à Joffre et se pose en vainqueur de la Marne. Mais selon Foch : « c'est Joffre qui a pris la décision ». En effet la bataille de la Marne (5-12 septembre 1914) s'inscrit dans une gigantesque bataille qui va de Verdun à Paris. Toujours est-il qu'après la bataille de la Marne, la rivalité entre les deux hommes ne fait qu'augmenter. Le général Gallieni est nommé ministre de la guerre à l'automne 1915 par le gouvernement Briand. Cette polémique montre la rivalité et l'existence de clans au sein de l'état-major qui intriguent auprès des politiques.

L'obsession de Joffre et de son état-major est de percer le front pour pouvoir enfin manœuvrer et libérer le territoire national. C'est l'objectif de toute une série d'opérations militaires lancées au cours de l'année 1915 et au début de 1916 qui ne changeront en rien la situation militaire (chapitre 7). « C'est donc apparemment un échec complet de Joffre et de la stratégie mise en œuvre » écrit l'auteur. (p.175) Joffre est un ingénieur et il pratique la méthode des essais et des erreurs. Le seul problème est que ce « grignotage » selon l'expression même de Joffre, se traduit par des pertes humaines élevées et un front toujours aussi immobile. La situation devenait intenable car on risquait d'épuiser les ressources en hommes si on continuait à un tel rythme. C'est ce qui va provoquer un retour des politiques dans la direction de la guerre.

C'est la bataille de Verdun (21 février-15 décembre 1916) liée aux résultats insuffisants de l'offensive de la Somme qui seront une des causes du limogement de Joffre. (chapitre 8, Verdun) Il est certain que Joffre n'a pas vu venir l'offensive allemande sur Verdun, faute de renseignement. Ce n'est que le 18 février, trois jours avant l'offensive allemande, que l'aviation française détecte des travaux réalisés par les Allemands pouvant abriter des effectifs importants. Par ailleurs, Joffre l'ingénieur rationnel, ne trouve aucune logique dans le plan allemand. Il a été aussi critiqué sur l'insuffisance des défenses de Verdun et notamment l'impréparation des forts qui ne présentaient plus aucun intérêt militaire à l'époque et ne servaient que d'abris aux troupes. Mais lors de la bataille, ces forts comme Douaumont deviennent des symboles, des mythes. Les attaques contre Joffre se développent à la Chambre en janvier 1916 et le général Gallieni, ministre de la guerre ne le défend pas face aux critiques. Les politiques se débarrassent de Joffre par Gallieni interposé, ce dernier démissionne et meurt le 27 mai 1916.

Les relations entre les militaires et les politiques sont traitées plus précisément dans le premier et les deux derniers chapitres.

Avant la guerre, les politiques ont divisé le corps des officiers en deux clans opposés (Républicains contre Réactionnaires) mais en plus ils ont facilité la constitution des clientèles qui ont été préjudiciables à la cohésion de l'armée française puisque le critère de choix pour la nomination n'est pas la valeur professionnelle mais l'allégeance à un parti politique. Il faudrait aussi évaluer, ce qui n'est pas aisé, les conséquences de ce phénomène sur l'efficacité des armées française à la veille de la grande guerre.

Les politiques ont laissé les militaires diriger les opérations au début de la guerre mais le parlement comprend 200 députés mobilisés, la majorité officiers de réserves. Ils sont au front et viennent ensuite siéger au parlement pour dénoncer l'absurdité des ordres reçus, ce qui conforte les autres députés qui reçoivent des lettres de leurs électeurs mobilisés allant dans le même sens. Face aux pertes provoquées par les offensives, les commissions de l'armée du Sénat et de l'Assemblée entendent contrôler les activités du général Joffre. Ce dernier dans un premier temps, refuse qu'ils se mettent leur nez dans ses affaires. Une campagne anti-Joffre est lancée. On lui enlève ses principaux collaborateurs et ses propositions de nominations sont remplacées par d'autres. Il est finalement limogé (décret du 27 décembre 1916) mais reçoit la dignité de Maréchal de France en contre-partie.

Avec le départ de Joffre les parlementaires retrouvent toutes leurs prérogatives de juin 1916 au 15 novembre 1917, date de l'arrivée de Clemenceau au pouvoir. C'est la période la plus dangereuse selon l'auteur car le processus de nomination des commandants en chef est laissé aux ragots et aux aléas de la politique et la direction de la guerre a flotté en France. (p. 223) Joffre est remplacé par le général Nivelle qui lance de nouvelles offensives au début de l'année 1917. Face aux « mutineries » qui éclatent dans plusieurs unités françaises devant les offensives inutiles et coûteuses en hommes, notamment l'offensive du Chemin des Dames (avril 1917), Pétain lui succède le 15 mai 1917. Ce dernier a compris qu'il fallait attendre l'arrivée de troupes américaines et des chars d'assaut pour lancer la grande offensive stratégique. Le 15 novembre 1917, Georges Clemenceau passe de la qualité d'opposant (il est président de la Commission de l'Armée du Sénat) à celui de gouvernant. Il est bien décidé à faire preuve d'autorité et entend diriger la guerre jusqu'à l'armistice le 11 novembre 1918.

L'auteur pose la question du limogeage des chefs militaires défaillants. Ces limogeages, nombreux au début de la guerre, sont ordonnés par Joffre ; c'est donc un militaire qui « juge » ses pairs. Du 12 août au 30 septembre 1914 on compte 96 mutations prononcées par le Grand Quartier Général ce qui lui vaudra de nombreux ennemis qui mèneront ensuite campagne contre lui. Mais il y aura ensuite les limogeages ordonnés par les responsables politiques tout au long de la guerre, souvent sous l'influence d'autres militaires. Le critère invoqué est souvent « l'incompétence professionnelle », critère difficile à définir. Il est toujours invoqué en cas d'échec. En août 1914 par manque de généraux pour encadrer les effectifs mobilisés, des généraux à la retraite ont été rappelés. Agés de plus de 65 ans en moyenne et formés pour mener des batailles de quelques heures, ils ont parfois combattu en août-septembre 1914 d'une façon presque ininterrompue pendant deux mois. Il est compréhensible que le stress au combat ait rendu certains généraux incapables de diriger le combat de leur unité.

Cet ouvrage montre l'exercice difficile pour une démocratie de diriger une guerre. L'exemple de Joffre dévoile le fonctionnement d'une bureaucratie, l'armée, et ses rapports complexes avec le pouvoir politique, sujet toujours d'actualité dans nos démocraties.

Patrice Buffotot

Défense & Stratégie

*Revue électronique publiée depuis mars 2002 par
l'Observatoire Européen de Sécurité*

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité
David Hanley, professeur à l'Université de Cardiff
Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1
Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan
Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone
Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

Pour nous contacter

Par Courrier :

Observatoire Européen de Sécurité
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
(UMR – CNRS 8057)
UFR 11- Centre Sorbonne
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)
12 Place du Panthéon 75231 Paris Cedex 05

Par Téléphone : 33 (1) 40.46.33.45

Par Internet : buffotot@univ-paris1.fr

Site Internet Strategicwatch

**Pour retrouver les anciens numéros de *Défense & Stratégie*
ou connaître les activités de l'Observatoire Européen de
Sécurité, consultez le site Internet strategicwatch :**

<http://www.strategicwatch.org>