

Défense & Stratégie

Sommaire

Editorial :.....p 1

Etudes

Métamorphose de la stratégie américaine au début du XXI^e siècle.

par Jan Eichler.....p 3

La politique chinoise des Etats-Unis. Construction politique et savante: la contre offensive libérale

Par Yves Viltard..... p 27

La crise de l'outil diplomatique français

par Patrice Buffotot.....p 44

Notes de lecture

- Bertrand Badie : *La diplomatie de connivence, les dérives oligarchiques du système international*. Paris, La Découverte, 2011.

Par Daniel Colard.....p 57

Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik » par Eckart Conze, Norbert Frei. Peter - Karl Blessing Verlag, Munich, 2010.

Par Jean Klein.....p 61

EDITORIAL

Le basculement stratégique des Etats-Unis vers l'Asie - Pacifique

Alors que l'Europe cherche désespérément une solution à la crise de l'endettement qui la touche, on assiste dans le même temps à un basculement stratégique de la politique américaine : la zone de l'Asie - Pacifique devient prioritaire au détriment notamment de l'Europe.

Les préoccupations stratégiques des Etats-Unis basculent vers la zone Asie Pacifique. Ils vont évacuer leurs forces militaires d'Irak en 2012 et d'Afghanistan en 2014 afin de pouvoir les repositionner le cas échéant dans cette nouvelle zone prioritaire.

Jan Eichler dans son article sur les « métamorphoses de la stratégie américaine au début du XXI^e siècle » (p 3.) nous décrypte les soubassements théoriques de la culture stratégique des Etats-Unis et observe notamment une inflexion apportée par le président Obama. Yves Viltard nous montre l'apport des théoriciens libéraux dans la définition de la politique chinoise des Etats-Unis face à l'influence grandissante de la Chine dans la région Asie Pacifique.

Pendant ce temps, les Européens sont empêtrés dans leur crise économique. Aucune solution durable à la crise de l'endettement n'a été trouvée malgré la réunion de seize conseils européens en mois de deux ans. A chaque fois, des mesures de rigueur de plus en plus importantes sont préconisées. Cette austérité généralisée, sans garantie de réussite, limitera à terme les capacités d'action des pays européens sur le plan international. L'article sur « la crise de l'outil diplomatique français » de Patrice Buffotot montre qu'en réduisant les crédits du ministère des affaires étrangères depuis une décennie, l'action de la France s'en trouve limitée. On assiste au même phénomène pour la défense. Si l'Europe persiste à réduire ses capacités diplomatiques et militaires, elle pèsera de moins en moins dans les grandes négociations et surtout lors des futures crises qui ne manqueront pas d'éclater dans les années à venir.

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité

Métamorphoses de la stratégie américaine au début du XXI^e siècle.

Jan Eichler

Chercheur à l'Institut de relations internationales à Prague
Enseignant à la Faculté de relations internationales de Prague

En mai 2010, la Maison Blanche a publié la nouvelle version de la Stratégie de sécurité des Etats-Unis, « *National Security Strategy 2010* » (NSS 2010). Il s'agit d'un document quadriennal dont la caractéristique fondamentale est exprimée très clairement dans l'introduction de ce document signée par le nouveau Président des Etats-Unis d'Amérique, Barack Obama. Dans ce document doctrinal, le 44^{ème} président des Etats-Unis souligne qu'il s'agit de « la stratégie du renouveau national et du leadership mondial ». Par ces mots, il a confirmé la pleine fidélité à son programme électoral qui consistait en un changement profond du rôle des Etats-Unis dans le monde contemporain, c'est-à-dire le passage de « l'hégémonie mondiale » vers le rôle d'une nation qui mène les autres, qui leur indique le chemin mais qui n'impose pas ses préférences et ses solutions. » (Obama, 2007)

Au début de cette analyse, il faut souligner que la NSS 2010 est un document parmi les nombreux autres documents stratégiques et doctrinaux approuvés aux Etats-Unis après les attentats terroristes de 11 septembre 2001 qui représentaient un tournant important sinon crucial dans toute l'histoire des Etats-Unis. Dans cette logique la NSS 2010 a été précédée par les documents doctrinaux comme par exemple la NSS 2002, la NSCWMD (*National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*) de 2002, la NSS 2006 et la NDS (*National Defence Strategy*) 2008. Cet encadrement historico-politique des documents doctrinaux de l'administration contemporaine représente la raison pour laquelle ce texte a pour objectif d'expliquer le développement de la philosophie de sécurité et de la

pensée stratégique des Etats-Unis après les attentats terroristes de 2001. Même s'il s'agit d'une période très courte, la décennie écoulée a été marquée par une longue série d'événements importants sinon bouleversants.

Cet article se concentre tout d'abord sur les idées principales des deux derniers présidents américains, sur leurs initiatives et activités dans le domaine de la sécurité internationale. En même temps, ce texte penche plutôt vers l'idéalisme ce qui signifie que l'analyse des idées des deux présidents (*Regime Change Policy* contre *Nuclear Weapons Free World*) est préférée à l'analyse détaillée de la force économique et militaire des Etats-Unis dans la période qui couvre la décennie 2000 et 2010.

Une définition des mots clés

Avant d'aborder l'analyse, il est nécessaire de préciser le sens des mots clés tels que *sécurité*, *culture de sécurité* et *culture stratégique*. Il s'agit des concepts clés qui sont de plus en plus souvent utilisés dans la théorie des relations internationales de sécurité (international security relations).

En ce qui concerne la sécurité, elle est le plus souvent caractérisée comme la valeur la plus importante et la plus appréciée de chaque société, de chaque nation ou de chaque coalition internationale. (Wolfers, 1966). Dans le cadre des Etats, la sécurité a toujours deux dimensions fondamentales – négative et positive. La première est conçue comme l'état d'un sujet qui s'estime non menacé par tel ou tel danger, comme l'absence des menaces militaires et non militaires qui peuvent remettre en question les valeurs centrales que veut promouvoir ou préserver une personne ou une communauté (David, Charles-Philippe, 2000, p. 31).

Par contre, la dimension positive de la sécurité signifie que l'Etat pense avoir à sa disposition les moyens d'y répondre si ce danger devient actuel. (De Montbrial Thierry, Klein Jean : 2000, p. 500). Ou, pour utiliser la définition d'un document doctrinal français, « la liberté d'appréciation et d'action des autorités de l'Etat ».¹

Les deux dimensions de la sécurité se projettent dans les documents stratégiques ou doctrinaux des Etats qui donnent une orientation générale pour leur comportement dans l'environnement international (dans le cas des Etats de petite ou moyenne taille) ou global (dans le cas des puissances qui ont des ambitions et des responsabilités mondiales). Cela signifie que les

¹ *Livre blanc sur la défense*, Paris, La Documentation française, 1994, p. 49.

documents des Etats-Unis, notamment ceux qui ont été approuvés après la fin de la guerre froide, ont une dimension et une importance globale. Ils s'agit d'une puissance qui est capable de mobiliser une telle quantité des moyens militaires qu'aucun autre pays du monde contemporain n'est capable de rassembler. En plus, les Etats-Unis sont capables de les ramasser dans les conditions qui sont, de très loin, les plus favorables.

Chaque document doctrinal reflète la culture de sécurité et la culture stratégique d'un pays déterminé dans une situation internationale concrète. Cela signifie qu'avant d'aborder l'analyse de l'évolution doctrinale des Etats-Unis dans la décennie qui vient de se terminer, il faut se rappeler les définitions fondamentales du phénomène de la culture de sécurité et de la culture stratégique. D'après Thomas Berger (Berger, 1996, p. 325 – 326), un auteur très souvent cité, la *culture de sécurité* (*security culture*) mérite d'être étudiée à la lumière de quatre critères : l'identité nationale, le choix des alliés dans le cadre des alliances, la structure des forces armées et les rapports entre les civils et les militaires (civic). Sa conception est donc étroitement liée au contrôle des militaires par les civils pour éviter le militarisme. Un autre expert, John Duffield, ajoute l'importance des normes partagées par les élites nationales (Duffield, 1998, p. 24-25).

Parmi les auteurs respectés, on ne peut pas omettre Monica Gariup. En analysant les critères de la culture de sécurité, elle souligne l'importance primordiale de l'approche fondée sur l'analyse des menaces (Gariup, 2009, p. 41). Par ce biais, elle a réussi à caractériser l'aspect élémentaire et crucial de la culture de sécurité, c'est-à-dire le fait que les leaders politiques d'un Etat déterminé peuvent opter entre deux possibilités. Ils peuvent soit faire des analyses correctes et lucides des menaces auxquelles sont exposés leur Etats, soit exagérer leur importance et leur urgence. Dans une réaction extrême, ils peuvent même les utiliser ou, pire encore, en abuser pour démontrer leur détermination et la puissance destructrice des forces armées dont ils disposent.

Enfin, Emil Kirchner souligne l'importance des moyens et des instruments préférés dans le domaine de la politique de sécurité (Kirchner, 2007, p. 16). Concrètement, il s'agit d'un choix entre unilatéralisme et multilatéralisme, entre moyens politiques ou militaires, entre la prévention (conçue comme la mobilisation des moyens non – militaires, notamment politiques et diplomatiques) ou les actions préemptives (qui consistent en l'utilisation des forces armées).

Ainsi, la culture de sécurité est, au début du 21^e siècle, basée tout d'abord sur la perception par des Etats ou des coalitions des menaces les plus graves et les plus urgentes de notre ère. Parmi ces

menaces, on peut citer notamment le terrorisme global, la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et les guerres qui éclatent dans le monde et qui peuvent avoir des retombées directes ou indirectes sur la sécurité des pays européens. Face à ces menaces, la culture de sécurité se caractérise par la préférence des moyens et des instruments présentés ci-dessus

En ce qui concerne la culture de sécurité, cet article va s'intéresser à trois critères principaux. Le premier d'entre eux est le militarisme contre la préférence des moyens politiques, le second est le multilatéralisme contre l'unilatéralisme et le dernier diffère entre la prévention et la préemption.

Nous allons donc commencer par le militarisme – il est le plus souvent défini comme un état dans lequel les hommes politiques se laissent influencer par les militaires, par leurs intérêts, priorités et décisions. Arden Bucholz le date depuis la campagne italienne de Napoléon (Bucholz, 1999, pp. 423-432) tandis que Thierry de Montbrial et Jean Klein écrivent que l'Allemagne de Bismarck souligna l'importance de la discipline, de la hiérarchie et des systèmes d'armes fabriqués grâce à la révolution industrielle (de Montbrial, et Klein, 2000, p. 353)

Le militarisme est caractérisé par l'exagération de l'importance et de l'imminence des menaces, par la préférence de la violence directe (Galtung 1990), notamment de la force militaire. Très souvent, il se combine avec l'unilatéralisme. Il donne la possibilité de gagner les guerres, mais il échoue quand il s'agit de gagner la paix ; il peut tuer en masse, mais il est contre productif quand il faut gagner les cœurs et les pensées des nations (Elias, 1999, p. 660-673).

L'unilatéralisme est défini notamment négativement – comme la réalisation des intérêts des Etats sans prendre en compte les intérêts, les avis et les attitudes des autres acteurs de la politique internationale (Griffiths., O' Callaghan, Roach, 2002, p. 320). Il se caractérise aussi par le mépris manifesté envers la loi internationale, les conventions et les organisations internationales ou, même, par l'indifférence vis-à-vis des attitudes des pays alliés. Il peut être intéressant à court terme, comme il peut donner l'illusion de raccourcir le chemin vers les buts fixés au niveau politique. Mais à la longue, il est nuisible parce qu'il discrédite la légitimité du pays qui intervient. En même temps, il favorise celui contre lequel le (plus) fort utilise sa force, c'est-à-dire les terroristes et les insurgés, notamment, comme l'atteste la situation en Irak ou en Afghanistan. En revanche, le multilatéralisme est caractérisé par trois principes fondamentaux. Le premier est celui de non-discrimination entre les grands et les petits, le second est l'indivisibilité du droit et de la sécurité internationale et le troisième se réfère à la mutualité, ce qui

signifie que tous les acteurs se respectent et s'engagent à éviter les hostilités.

En ce qui concerne la *culture stratégique* (*strategic culture*), Lidell Hart y voit la détermination des cibles stratégiques et des voies qui permettent de les atteindre (Lidell Hart, 1932). Pour le général André Beaufre, il s'agit de l'art d'engager la force en vue d'obtenir les résultats fixés au niveau politique (A.Beaufre, 1963, pp. 24,25). Cette approche rejoint celle de Samuel Huntington pour lequel la culture stratégique consiste à atteindre les cibles fixées par les autorités politiques. (Huntington, 1995)

Chez les auteurs de la nouvelle génération, Karen Longhurst considère qu'il s'agit d'un ensemble d'attitudes et de procédés pratiques se traduisant par l'engagement de la force (militaire). Ces attitudes et ces procédés seraient typiques pour une nation et resteraient constants pendant une période assez longue (Longhurst, 2004, p. 17-18). A cet égard, elle souligne le rôle décisif des élites politiques qui fixent les buts stratégiques et prennent les décisions importantes (*decision makers*).

La dimension internationale de la culture stratégique consiste en deux facteurs. Le premier d'entre eux se caractérise par la force économique et le développement technologique de chaque Etat ou coalition ; le second résulte de la position de chaque Etat ou organisation internationale dans le système international et de sa capacité d'influencer ce système et de lui imprimer sa marque (en anglais, on utilise l'expression *milieu shapping*). Dans le monde plus ou moins unipolaire issu de la fin de la guerre froide, ce sont les Etats-Unis qui ont la plus grande force économique et qui occupent la place centrale dans la hiérarchie mondiale. Il en résulte que leur culture stratégique joue et continuera à jouer un rôle dominant dans le cadre global et c'est la raison pour laquelle la culture stratégique de « l'hyperpuissance » (H.Védrine, 2003) retient l'attention des experts et figure au centre des réflexions auxquelles nous nous livrons.

Au plan méthodologique, nous analyserons le processus de la formation de la culture de sécurité des Etats-Unis dans la première décennie du 21^{ème} siècle. Nous userons de la forme narrative, en mettant l'accent sur la chronologie des événements clés qui couvrent la période entre les attaques terroristes de septembre 2001 et la publication de la NSS 2010.

Mais en même temps, nous tenterons de dégager des conclusions plus générales sur la théorie de la sécurité, la culture de sécurité et son rôle dans les relations internationales au début du 21^{ème} siècle. Nous examinerons tout à tour le rôle des leaders politiques dans le processus de l'évaluation des menaces, le rôle des forces armées dans la réalisation des buts fixés par le pouvoir

politique et l'importance de la coopération entre les acteurs les plus influents dans les relations internationales contemporaines.

La doctrine Bush

En utilisant l'expression «doctrine», on se réfère aux documents du type de la *National Security Strategy*, renouvelée tous les quatre ans (période qui correspond à un mandat présidentiel), ainsi qu'aux décisions les plus importantes constitutives d'une doctrine. Ainsi, dans le passé on parlait de la Doctrine Carter (Doctrine des Droits de l'Homme), de la Doctrine Reagan (Doctrine de la guerre des étoiles) ou celle de Clinton (Doctrine de la Conquête des nouveaux marchés).

Les premiers documents de l'administration de G.W. Bush ont été approuvés dans les mois qui ont suivi les attaques terroristes spectaculaires du 11 septembre 2001. En s'arrêtant à cet événement crucial, on doit rappeler la théorie de la dépendance du passé (*path dependency*) d'après laquelle, certains événements peuvent devenir tellement bouleversants qu'ils réduisent d'une manière significative les alternatives du futur politique et qu'ils le prédestinent plus ou moins. (Pierson, 2003). A la lumière de cette théorie, il est évident qu'après l'attaque terroriste de 2001, n'importe quelle Administration aurait été obligée de répondre avec une détermination très forte et en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la force militaire. A cet égard, le 11 septembre 2001 a joué un rôle fatal et réduit d'une manière significative des alternatives au comportement des Etats-Unis au plan de la sécurité internationale.

Le choc et la stupéfaction causés par les attentats ont créé une situation favorable à une réponse énergique, dans le domaine militaire. En outre, ils ont frayé la voie au courant des néo-conservateurs qui ne cessaient de proposer le retour vers une «*hard line policy*» dont la première étape devait être le renversement du régime de Saddam Hussein en Irak.

Après les attaques du 11 septembre 2001, les idéologues néoconservateurs étaient seuls à proposer une solution claire et déterminée. (Muravchik, J. :2006). N'oublions pas qu'en 1996, W. Kristol et R. Kagan soulignaient la nécessité d'un retour vers la politique étrangère reaganienne, caractérisée par la volonté hégémonique et des actions énergiques contre les Etats - voyous et les organisations terroristes. A la veille de l'invasion de l'Iraq, l'un d'eux pouvait écrire, avec une satisfaction non dissimulée que leurs vues, bien articulées déjà en 1997, inspiraient désormais la politique officielle de l'Administration américaine. (Kristol, 2006). En outre, les auteurs du courant néo-conservateur étaient soutenus par des

hommes politiques israéliens pour lesquels le régime de Saddam Hussein représentait une grave menace qu'il fallait écarter.²

Aujourd'hui, tout le monde sait que l'Administration du président Bush, confrontée aux menaces du terrorisme international, de la prolifération des ADM et du comportement du chef de l'Etat irakien, Saddam Hussein, a répondu par deux guerres menées à deux ans d'intervalle contre des pays présentés comme le foyer de toutes les menaces et des tous les maux. Cette approche est ancrée dans deux documents doctrinaux publiés en 2002 et elle est tellement profilée qu'on parle de la Doctrine Bush. (Jervis, 2003).

Le NSS 2002, un manifeste de la guerre préemptive

Ce document est basé sur la théorie de la culture de sécurité qui discerne deux caractéristiques fondamentales avec une connotation négative, c'est-à-dire le militarisme et l'unilatéralisme. Le militarisme du président Bush s'est manifesté tout d'abord par l'accent mis sur l'importance de la force militaire et, notamment, sur la détermination de déclencher des guerres dans le monde islamique.

Les deux guerres, celle en Afghanistan en 2001 et celle en Irak en 2003, ont été présentées comme des guerres préemptives. Rappelons que les guerres préemptives sont, en général, caractérisées comme des actions militaires destinées à précéder des attaques imminentes de la part d'Etats hostiles (Gaddis, J.L.: 2004) ou comme des opérations tendant à prévenir une attaque militaire imminente (Kergley, Charles and Gregory Raymond : 2003).

En ce qui concerne la préemption militaire de l'administration Bush, l'opération « *Liberté immuable* » en Afghanistan était conçue comme une première qui devait être suivie par l'intervention en Irak et dans les autres pays du monde islamique. (Bacevich, Andrew : 2008, p. 120-121 et Wolfowitz, Paul, 2002). Le renversement militaire du régime de Saddam Hussein était prôné depuis 1996 dans des articles d'anciens membres de l'Administration Reagan (Cheney, 1996) et, notamment, dans les écrits des auteurs du courant néo-conservateur. A leurs yeux, le régime du rais irakien représentait une menace majeure non seulement pour les Etats-Unis, mais pour la sécurité dans la région du Golfe persique et minait les fondements de la théorie de la paix démocratique (Kristol, William; Kagan, Robert. t 1996, p. 18–32).

² Netanyahu, Benjamin. „The Case for Toppling Saddam“. *Wall Street Journal*, 20. 9. 2002. et Barak, Ehud. „Taking Apart Iraq's Nuclear Threat“, *New York Times*, 4. 9. 2002,

La théorie de la paix démocratique postule que les Etats démocratiques ne mènent pas de guerres les uns contre les autres ; toutefois, à la différence du pacifisme libéral, ils peuvent mener des guerres contre des Etats non démocratiques et, notamment, contre des Etats dictatoriaux. En cas de succès, ces guerres permettraient de réduire le nombre des Etats qui posent des menaces pour la paix et pour la sécurité internationale (Sobek, D. : p. 49).

L'attaque contre l'Irak est la deuxième application de la théorie de la paix démocratique après 2001 ; elle fut déclenchée en mars 2003 sur la base de deux arguments : l'existence d'un arsenal d'ADM irakien et les liens entre Saddam Hussein et Ousama ben Laden, entre l'Irak et al Qaïda. La menace était grave et imminente car l'Irak ou al Qaïda auraient pu utiliser des ADM pour attaquer les Etats-Unis ou leurs alliés européens. D'après le président G. W. Bush, les Etats-Unis ne pouvaient pas rester passifs et se borner à répondre à une attaque contre leur territoire parce que ce comportement eut été suicidaire.

Selon l'argumentation avancée par le président Bush, les Etats-Unis étaient obligés de déclencher une guerre préemptive.³ Cette philosophie générale du président fut précisée et concrétisée par le ministre de la Défense qui qualifiait l'Irak d'Etat terroriste depuis plusieurs décennies et estimait que l'Administration avait l'obligation de ne pas permettre une attaque irakienne contre le territoire américain et devait d'emblée étendre les hostilités militaires sur le territoire irakien.⁴

La NSCWMD 2002 : un signe prémonitoire de l'invasion en Irak

L'atmosphère de la préparation d'une guerre préemptive contre l'Irak s'était intensifiée par le fait que seulement trois mois après la NSS 2002, un nouveau document doctrinal était approuvé – il s'agissait de la Stratégie nationale du combat contre la prolifération des ADM, (*National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* ou NSCWMD). Le document fut rendu public à la fin des préparatifs de l'attaque militaire contre l'Irak, officiellement présenté comme « le proliférateur le plus hostile et le plus dangereux ». Pendant cette période, l'Administration Bush continuait de développer ses activités internationales dans deux directions.

Il s'agissait, tout d'abord, d'obtenir du Conseil de sécurité de l'ONU « l'autorisation d'utiliser tous les moyens nécessaires » afin de donner à la guerre une base légale. En même temps, on exerçait des pressions sur les alliés dans l'OTAN pour recevoir leur soutien

³ <http://whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>

⁴ <http://www.usembassy.it/file2003-10/alia/a3103102.htm>

sinon leur participation active à la guerre. A la lumière de cette pression bidirectionnelle, il n'est pas étonnant que ce document doctrinal ait été perçu comme un texte « fait sur mesure pour justifier la décision de déclencher la guerre contre l'Irak. » (Berenskoetter, Felix Sebastian : 2005, p. 79).

Il est clair que dans les deux documents analysés ci-dessus l'administration Bush a manifesté sa détermination de déclencher une guerre préemptive, de préférer l'unilatéralisme au multilatéralisme et d'imposer des changements structurels dans la politique étrangère et de sécurité des Etats-Unis (Hastings Dunn, David : *Transatlantic relations and US foreign policy*. In: Parmar : 2009, p. 174).

On peut conclure que la Doctrine Bush (Jervis, 2003) reposait sur quatre piliers. En premier lieu, si un régime est perçu comme une menace pour la sécurité des Etats-Unis, il peut être renversé par une opération militaire et remplacé par un régime pro-américain ; en outre le pays concerné peut être occupé par les soldats américains pendant une période illimitée. (Haas, R., 2005) Le second pilier était représenté par « une nouvelle politique assertive ». Le troisième pilier était symbolisé par l'unilatéralisme, par la détermination d'atteindre les cibles stratégiques des Etats-Unis malgré le désaccord des alliés et sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Enfin, le quatrième pilier reposait sur la dramatisation des menaces et la surestimation de la force militaire dans la réalisation de la théorie de la paix démocratique et sur la détermination d'empêcher l'émergence d'un « challenger », d'un pays qui pourrait représenter un défi comparable à celui de l'Union soviétique pendant la Guerre froide. En 2002, G.W Bush explicitait cette façon de voir en déclarant que « l'Amérique est obligée de maintenir sa force militaire hors de la portée de n'importe quel compétiteur ».⁵

C'est en s'inspirant de ces considérations que les Etats-Unis ont renversé par la force deux régimes du monde islamique : l'Afghanistan était l'ouverture de « la politique du changement de régimes » (*Regime Change Policy*) et l'Iraq son « chef d'œuvre ». Les deux opérations avaient la même étiquette : l'expression « liberté immuable » dans le premier cas en 2001, et « liberté irakienne », dans le second, en 2003. Dans les deux cas, il s'agissait de l'emploi d'une force militaire écrasante pour atteindre les objectifs fixés par des décideurs politiques qui ne se souciaient pas, dans le cas de l'opération « Liberté irakienne » de 2003, des oppositions formulées par les autres membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et leurs alliés à la différence de celle de 2001.

⁵ Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise

L'opération « Liberté irakienne », un tournant de la stratégie américaine

La matérialisation de la Doctrine Bush est venue au mois de février-mars 2003, avec la préparation de l'opération *liberté irakienne* 2003 (*Iraqi freedom* en anglais), ou la deuxième guerre d'Irak. Si on l'examine à la lumière des critères fondamentaux du militarisme, on relève qu'avant son déclenchement, l'Administration Bush a négligé et sous-estimé plusieurs avertissements émanant des cercles militaires et continuait d'insister sur la solution militaire du « problème irakien ».

En ce qui concerne des avertissements, il s'agissait, notamment, des documents signés par les experts de l'US Army College (février 2003), du National Security Council (janvier 2003), et du CATO Institute (février 2003). Tous ces documents évoquaient les risques courus en cas d'invasion de l'Irak : la résistance acharnée des Irakiens, l'éclatement d'une guerre asymétrique, la déstabilisation de l'Irak, et la montée des attaques terroristes au lieu de la réduction de la menace de terrorisme. Mais ces avertissements ne furent pas entendus et la guerre est devenue la caractéristique centrale de la politiques de G. W. Bush qui s'identifia au rôle de président guerrier (Andréani, G. : 2004 – 2005).

A la lumière des faits mentionnés ci-dessus et des critères du militarisme, on peut affirmer le caractère spécifique du militarisme de G.W. Bush : en 2003, ce n'étaient pas les généraux qui imposaient la guerre aux hommes politiques, mais le président et son entourage (notamment le vice-président D. Cheney et le ministre de la défense, D. Rumsfeld) qui ont imposé la guerre aux généraux (Freedman, L : 2005). Michael Desch en déduit que la deuxième guerre d'Irak a revêtu la forme « d'un conflit entre les guerriers hésitants et les civils-faucons » (Desch, M. : 2007).

L'opération « *Iraqi Freedom* » est donc, entrée dans l'histoire des Etats-Unis comme la première guerre préemptive ou une défense légitime anticipée (Annand Ruchi : 2009). Elle fut déclenchée sans la présentation des preuves incontestables qui devaient la justifier et sans une autorisation explicite du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans son bilan, il y a un résultat positif incontestable – le renversement d'une dictature qui était déclarée par le Conseil de sécurité de l'ONU comme la menace pour la paix et la sécurité dans la région (Résolution 1441/ 2002). Mais le prix de la liberté pour l'Irak était élevé : le nombre des victimes irakiennes est évalué entre 100.000 et 200.000 morts et le nombre des réfugiés à 4

millions tandis que le nombre des soldats américains tués en Iraq a dépassé, vers la moitié de l'an 2011, le chiffre de 4.800⁶.

Les premières révisions de la Doctrine Bush

Malgré le triomphalisme de l'administration de G.W. Bush après deux victoires militaires spectaculaires, les deux guerres déclenchées dans le monde islamique, clairement gagnées au sens strictement militaire, se sont transformées en paix perdue et ont débouché sur deux guerres asymétriques sans merci. Des critiques, aux Etats-Unis comme à l'étranger ne cessant pas de se manifester, l'administration Bush fut obligée de réagir et d'infléchir sa doctrine

La NSS 2006 : une première révision

La première réaction aux échecs rencontrés en Irak comme en Afghanistan se reflète dans la NSS 2006. Vu à la lumière de la culture de sécurité, ce document comprend trois approches nouvelles. En ce qui concerne l'approche de la menace du terrorisme, il prône une stratégie fondée sur deux piliers : d'une part, les opérations militaires doivent être complétées par la démocratisation des pays qui sont devenus les berceaux du terrorisme ; d'autre part, il faut soutenir changements politiques des régimes qui pourraient devenir une menace pour la paix et la sécurité internationales. Enfin, la NSS 2006 évoque l'élargissement de la coopération avec les pays alliés et avec les organisations régionales et les ONG.

On peut, donc, conclure que dans le cas de la NSS 2012, il ne s'agissait pas d'une révision totale de la doctrine Bush, mais d'un recul incontestable de la préférence pour la force militaire et l'unilatéralisme. Ainsi, la NSS 2006 envisage prudemment la possibilité de solutions non militaires et plus multilatéralistes que pendant le premier mandat de Bush.

La NSS 2008 : une révision beaucoup plus profonde

Ce document doctrinal est signé par Robert Gates, un Républicain qui avait remplacé Donald Rumsfeld, à la tête du Pentagone. La «Doctrine Gates» mérite un examen attentif dans la mesure où M. Gates a été reconduit au poste de Ministre de la défense après l'installation de l'Administration de M. Barack Obama.

⁶ <http://icasualties.org/iraq/index.aspx>

Parmi les changements les plus remarquables de cette doctrine, il y a tout d'abord l'approche de la menace du terrorisme global. La National Defence Strategy de 2008 est devenu le premier document doctrinal qui n'utilise plus l'expression «*Global War on Terror*» (Guerre mondiale contre le terrorisme). Ce slogan cher à M. Bush est remplacé par une expression moins militariste et plus prudente : « la lutte mondiale contre une idéologie extrémiste et violente qui s'efforce de déstabiliser tout le système international ». Le mot «guerre» étant remplacé par l'expression «combat» et islamophobie cédant la place aux refus de l'extrémisme et de la violence, la nouvelle approche américaine de la menace du terrorisme international est nettement plus acceptable pour les alliés et pour tous ceux qui refusent l'extrémisme, la violence et, notamment, la militarisation de la sécurité internationale.

Le deuxième changement important de la NDS 2008 consiste en l'accent mis sur la détermination de former « un spectre large de partenaires » avec lesquels les Etats-Unis veulent non seulement coopérer mais auxquels ils veulent offrir une assistance pour assurer leur sécurité à long terme. Il ne s'agit de rien d'autre que du passage de l'unilatéralisme, tellement typique pour le premier mandat Bush, au multilatéralisme dont l'absence était tellement regrettée par les alliés européens.

Les troisième et quatrième changements fondamentaux sont symbolisés par deux expressions nouvelles: La première est définie comme l'utilisation de tous les moyens qui peuvent être utilisés dans le long combat contre les menaces contemporaines. Ces moyens couvrent le développement économique, la création de nouvelles institutions, l'installation de régimes de l'Etat de droit, la réconciliation entre les anciens ennemis, les services nécessaires en faveur de la population locale, la construction des communications stratégiques et en dernier lieu les opérations militaires. Pour résumer la préférence de tous ces moyens, les documents doctrinaux des Etats-Unis utilisent le dénominateur commun: «*jointness*»

En même temps, la NDS 2008 utilise une autre expression nouvelle, celle de «*grievances*». Il s'agit d'un dénominateur commun pour les frustrations, comme les sentiments d'injustice qui se manifestent dans les systèmes économiques, politiques et sociaux d'un grand nombre de pays et qui favorisent les activités des organisations extrémistes sinon terroristes. La NDS 2008 souligne la nécessité de comprendre ces injustices et leurs conséquences politiques afin qu'on puisse les éradiquer et augmenter l'efficacité de la lutte à long terme contre les extrémistes. Une telle approche satisfait les critères de la prévention politique des menaces pour la sécurité des Etats.

L'analyse de cette partie de la NDS 2008 nous permet de conclure que les deux expressions nouvelles («grievancies» et «jointness») ont un dénominateur commun. C'est l'accent mis sur la prévention à long terme, tellement négligée pendant le premier mandat du G. W. Bush au profit de la préemption militaire. La NDS 2008 a définitivement clos l'ère de l'unilatéralisme et du militarisme *sui generis* pour ouvrir la voie aux nouvelles approches adoptées par la nouvelle administration issue de l'élection présidentielle de 2008.

La Doctrine Bush et, notamment, sa mise en oeuvre en Irak représentait, un cas exemplaire du militarisme et de l'unilatéralisme. Il s'agissait d'imposer par la force la démocratie au monde islamique car on était convaincu que la puissance des Etats-Unis et leur influence internationale représentaient le point culminant du développement historique de l'humanité (Pfaff, W. : 2010).

En même temps, la culture de sécurité de l'Administration du président Bush était basée sur la surestimation du «*hard power*» au détriment du «*soft power*» (Nye, Joseph : Responding to my critics and concluding thoughts. In : Parmar, 2010, p. 223). Certains ont vu d'un œil très critique, toute la doctrine Bush qui serait «une version cinétique du néolibéralisme.». (Bacevich A. : 2010).

La Doctrine Obama

Nous analyserons dans cette partie le discours du président Obama prononcé à Prague le 5 avril 2009, ainsi que les documents doctrinaux publiés en 2010 qui reflètent la détermination du nouveau président des Etats-Unis de réduire le rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité des Etats-Unis.

Une vision du monde sans arme nucléaire

Dans son discours de Prague du 5 avril 2009, Barack Obama a confirmé, trois mois après son arrivée à la Maison Blanche, son adhésion à l'idée d'un monde dénucléarisé, présentée deux ans plutôt par un groupe composé d'anciens ministres et d'hommes politiques des Etats-Unis.⁷ Le nouveau locataire de la Chambre ovale a entièrement repris la thèse que les ADM représentent l'héritage le plus contestable et le plus dangereux de toute la période de la guerre froide. En même temps, il partage la thérapie des anciens hommes politiques américains : les réductions graduées

⁷ Schultz G., Perry, W., Kissinger H. and Nunn S. : A World Free of Nuclear Weapons, *The Wall Street Journal*, 4.1. 2007.

des arsenaux nucléaires avec une claire perspective à long terme qui serait leur élimination totale.

Les critiques quantitatives du traité START 2010.....

L'approche constructive de B.Obama d'un monde sans armes nucléaires fut matérialisée par la signature du Traité de Prague, un traité américano-russe sur la réduction du nombre des têtes nucléaires et de leurs vecteurs, signé par les présidents Obama et Medvedev en présence du président de la République tchèque, M. Václav Klaus.

Néanmoins, peu après la signature de ce traité, certains faisaient observer qu'il se réduisait à des réductions quantitatives et se bornait à prévoir la liquidation des systèmes nucléaires obsolètes. Sa portée était donc très limitée.

Ce genre d'argumentation nous rappelle la situation qui prévalait après la signature, en 1987, du Traité INF (Intermediary Nuclear Forces) par les présidents Reagan et Gorbachev. Les pessimistes disaient alors que les réductions étaient très modestes et que les deux parties n'avaient fait que se débarrasser des systèmes vieillissants. Or, nous savons que le traité INF a ouvert le chemin à la grande détente internationale et limité la militarisation de la politique internationale. L'importance qualitative du INF 1987 était, donc, beaucoup plus forte que ne le laissait prévoir son aspect quantitatif.

....et son plaidoyer qualitatif

L'importance qualitative du nouveau traité START réside dans le fait que la décision de réduire le nombre des armes nucléaires est une réponse concrète aux critiques de plus en plus fortes émises par les Etats non dotés d'armes nucléaires pendant les conférences d'examen du TNP. Il s'agissait surtout des pays qui avaient publiquement déclaré leurs engagements d'arrêter leurs programmes nucléaires. (« Nouvel agenda »)⁸ et étaient irrités par le comportement des deux grandes puissances après la fin de la guerre froide. En effet, les Etats-Unis et la Russie ne cessaient de moderniser leurs arsenaux ce qui était en contradiction avec l'article 6 du TNP et, vers la fin de la décennie, la situation était devenue tellement grave qu'on redoutait un échec de la conférence d'examen du TNP de 2010 et une mise en question du régime institué par ce traité (Ruzicka J. and Wheeler N.: 2010). On doit

⁸ *New Agenda Coalition* (NAC), est un groupe des pays composé du Brésil, Egypte, Irlande, Mexico, Nouvelle Zélande, la République sud-africaine et la Suède. Il s'agit des pays dispersés géographiquement qui ont un but stratégique commun, réduire le rôle des armes nucléaires et réaliser un progrès vers le monde sans armes nucléaires

donc savoir gré au président Obama d'avoir compris la nécessité d'agir pour sauver la confiance du reste du monde.

La comparaison des situations en 1987 et en 2010 nous permet de constater que dans les deux cas, les pessimistes se limitaient aux aspects quantitatifs, tandis que les optimistes objectaient que les traités de ce genre réduisaient la tension internationale. Aujourd'hui, nous savons qu'en 1987, les optimistes avaient raison. En ce qui concerne le Traité START 2010, il a arrêté la tendance de l'augmentation du nombre des armes nucléaires, mais vers la fin de l'année 2011, on ne peut pas encore affirmer qu'il soit devenu le prélude à un monde sans armes nucléaires.

La NPR de 2010 : une doctrine nucléaire innovante ?

Au mois d'avril 2010 a été rendue publique la nouvelle doctrine nucléaire des Etats-Unis (*Nuclear Posture Review* – NPR 2010). Ce document comprend cinq énoncés dont certains confirment la continuité de la pensée stratégique américaine tandis que d'autres annoncent des changements profonds. La continuité avec l'héritage doctrinal se reflète dans la première, le troisième et le quatrième énoncé qui visent la prévention de la prolifération des ADM et les conditions de la crédibilité de la dissuasion aux niveaux régional et global. Mais les deux autres énoncés manifestent une rupture

La réduction du rôle des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité des Etats-Unis représente un changement non négligeable qui résulte du fait que les Etats-Unis peuvent jouir d'une énorme avance dans leur arsenal classique et qu'ils n'ont plus besoin des armes nucléaires. L'importance de ce document est renforcée par la déclaration des garanties négatives nucléaires : les Etats-Unis promettent pour la première fois depuis l'invention des armes nucléaires, qu'ils n'utiliseront pas leurs arsenaux nucléaires contre les pays non nucléaires, à la condition que ces pays respectent les principes du TNP de 1968. Certains analystes sont moins optimistes en soulignant qu'il subsiste des ambiguïtés dans les textes.⁹

Le deuxième changement historique est ancré dans le cinquième énoncé : la détermination d'arrêter le développement des nouvelles têtes nucléaires et de mettre fin au renforcement des capacités militaires des Etats-Unis. C'est la première fois que les Etats-Unis prennent un tel engagement et s'il était respecté il pourrait renforcer la crédibilité de la Doctrine Obama en réduisant la dépendance par rapport aux armes nucléaires dans l'organisation de la sécurité internationale.

⁹ Voir Jean Klein, « La prolifération des armes nucléaires et les chances du désarmement » in *Défense & Stratégie*, N°30, automne 2010, pp 4-18.

La NSS 2010 : Les quatre piliers de la doctrine Obama

L'analyse des documents doctrinaux de 2010 nous permet de préciser les fondements de la doctrine Obama qui repose sur quatre piliers :

Premièrement, une nouvelle perception et présentation des menaces. Dans le cadre de cette doctrine, les menaces les plus imminentes et les plus graves ne sont plus identifiées avec les Etats (notamment des Etats-voyous comme c'était le cas sous la présidence de G.W. Bush), mais avec le terrorisme nucléaire.

G.W. Bush identifiait la menace nucléaire avec un Etat déterminé comme l'Irak pour justifier une action préemptive. On ne pouvait pas attendre la preuve finale qui aurait revêtu la forme d'un champignon radioactif car c'eût été un comportement suicidaire.¹⁰ La solution était une agression militaire¹¹ contre un pays soupçonné de développer un programme nucléaire.

En revanche, B. Obama, utilise le même symbole, celui du nuage radioactif. Toutefois sa finalité n'est pas le déclenchement d'une guerre contre un Etat, mais une offensive diplomatique tridimensionnelle qui se caractérise par la reprise du dialogue avec la Fédération russe et la conclusion du traité de Prague, le souci de garantir la sécurité des matériels nucléaires symbolisé par le sommet des 44 pays nucléaires à Washington et, finalement, par le renforcement du régime de non-prolifération des armes de destruction massive (ADM).

Le deuxième pilier est la réduction de l'importance de la force militaire et notamment des forces nucléaires dans la stratégie de sécurité des Etats-Unis. Dans cette direction, on assiste à une négation du militarisme sui generis qui était imposé par les hommes politiques (G.W.Bush, D. Cheney et R. Rumsfeld) aux militaires.

Le troisième pilier est l'élargissement du rôle et de l'importance des instruments politiques et diplomatiques dans le cadre de la stratégie de sécurité des Etats-Unis.

Le quatrième pilier, c'est l'ouverture à la coopération avec les organisations internationales, l'ONU en première place, avec les pays alliés et avec tous les Etats qui préfèrent des relations non conflictuelles et coopératives avec les Etats-Unis.

¹⁰ <http://whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>

¹¹ D'après la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 14 décembre 1974, l'agression est définie par plusieurs critères parmi lesquels : des bombardements par les forces armées, l'emploi de forces armées d'un Etat sur le territoire d'un autre Etat, l'invasion militaire...Tous ces types de comportement se sont manifestés pendant l'opération Liberté irakienne 2003.

Obama, a-t-il une chance de réussir ?

Même si les activités et les initiatives de M. Obama sont largement approuvées dans le monde entier, comme l'atteste l'attribution du Prix Nobel de la paix en 2009, le succès de sa doctrine n'est pas garantie d'avance. En cherchant la réponse à la question de savoir s'il peut réussir, il faut prendre en considération deux catégories de facteurs :

Les facteurs favorables

Aux Etats-Unis, une pléiade d'hommes politiques ou de généraux se prononcent ouvertement en faveur de la réduction des arsenaux nucléaires. Il s'agit du Vice-président Biden (Biden, 2010) et d'anciens ministres comme James Baker (ministre des affaires étrangères pendant la présidence de G. Bush senior), Colin Powell (président des Chefs d'Etat-Major entre 1989 et 1993 et ministre des affaires étrangères entre 2001 et 2005), Madeleine Albright (ministre des affaires étrangères entre 1997 et 2001), Frank Carlucci (ministre de la défense entre 1997 et 1999), Warren Christopher (ministre des affaires étrangères entre 1993 et 1997) et Melvin Laird (ministre de la défense entre 1969 – 1973).

A l'étranger, les sondages d'opinion révèlent que 76% des personnes interrogées soutiennent l'idée de la liquidation de toutes les armes nucléaires ; aux Etats-Unis, le pourcentage est de 77%, en Grande Bretagne de 81% et en France de 86%.¹² Très importantes sont aussi les attitudes d'experts mondialement reconnus comme la Commission internationale pour la non-prolifération des armes nucléaires et pour le désarmement présidée par Gareth Evans (Australie) et Yoriko Kawaguchi (Japon). Leur rapport final souligne qu'on ne peut pas désinventer les armes nucléaires mais qu'il est possible de les discréditer pas a pas. (Mayer, 2010).

En Europe, cette idée est soutenue par la chancelière allemande Angela .Merkel¹³ et par d'anciens responsables politiques allemands comme H. Schmidt, R. von Weizsacker, H. D. Genscher et E. Bahr.¹⁴ En France, Alain Juppé, Michel Rocard, Alain Richard et le général Norlain se sont également prononcés en faveur d'une négociation sur le désarmement nucléaire.¹⁵

¹² World Public Opinion, Publics around the World Favor International Agreement To Eliminate All Nuclear Weapons, 9 December 2008

¹³ Angela Merkel, discours à la 45^e conférence sur la sécurité à Munich, le 7 février 2009.

¹⁴ Toward a Nuclear – Free World : A German View. *Internationale Herald Tribune*, 9.1. 2009

¹⁵ „Pour un désarmement nucléaire mondial, seule réponse à la prolifération anarchique“ - *Le Monde* du 14 octobre 2009 (

Les facteurs défavorables

En analysant cette catégorie de facteurs, il faut mentionner d'abord la méfiance profonde aux Etats-Unis vis-à-vis des traités internationaux limitant les systèmes d'armes américains (Mc Namara, 1988). Ce stéréotype touche aussi bien les militaires que les hommes politiques, les républicains comme les démocrates. Ainsi, des voix se font entendre pour dénoncer la naïveté et la faiblesse de l'actuel président et qualifier sa stratégie de sécurité comme erronée et dangereuse. (Cirincione, Joseph : 2010, s. 121 – 122).

Le premier manifeste anti-Obama a été publié en juin 2009 et signé par MM. John Kyl (sénateur républicain) et Richard Perle (vice-ministre de la Défense pendant la présidence de R. Reagan) Il prône un arsenal nucléaire robuste et crédible afin que les Etats-Unis puissent dissuader leurs adversaires. (Kyl, J. And Perle R. : 2009). Un autre manifeste de ce genre souligne l'importance majeure de l'arsenal nucléaire américain pour maintenir la paix et la sécurité internationales.¹⁶

Très forte et bien profilée est l'opposition du courant néo-conservateur. C'est John Bolton (ancien ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'ONU) qui a manifesté le refus de la ligne Obama de la manière la plus concentrée et en usant de formules abruptes. D'après lui, B.Obama est « le premier président post américain ». (Bolton, J. : 2009). Il reproche notamment à M.Obama la sous-estimation du rôle primordial des Etats-Unis dans la politique mondiale, la réduction de la présence militaire américaine dans le monde et le fait de faire des négociations un élément central de la politique alors qu'elles devraient être conçues comme un moyen parmi d'autres pour atteindre les buts stratégiques des Etats-Unis.

Aujourd'hui, il est difficile sinon impossible de dire quel camp va gagner : ceux qui soutiennent M. Obama ou ceux qui refusent son approche audacieuse ? Les deux camps font valoir leurs arguments et se battent avec beaucoup de détermination. En tous cas, il est clair que le résultat de leur combat sera très important non seulement pour les Etats-Unis mais aussi pour l'avenir de la sécurité globale.

Les changements de la stratégie américaine

Pendant une période relativement courte - 8 ans seulement séparent la publication des documents NSS 2002 et NSS 2010 - nous avons assisté à des changements importants dans la stratégie américaine. Deux documents doctrinaux, approuvés en 2002 pour

¹⁶ Why revive the Cold War, *Wall Street Journal*, 18. 8. 2009.

réagir à la situation créée par les attentats terroristes, ont mis l'accent sur les instruments militaires dans le déploiement de la politique de sécurité des Etats-Unis. Il s'agissait notamment de l'emploi des forces armées pour renverser des régimes hostiles dans le monde islamique, l'administration du président Bush exagérant les menaces provenant de cette partie du monde pour créer les conditions favorables à des frappes préemptives (Annand Ruchi, 2009).

Dans le cas de la deuxième guerre d'Irak, il ressort des documents doctrinaux que ce sont les hommes politiques, obsédés par l'application de la théorie de la paix démocratique, qui ont imposé une solution radicale basée sur l'emploi de la force militaire. Il s'agissait en l'occurrence d'un militarisme sui generis, généré par les élites politiques et imposé aux élites militaires. En outre, ils prônaient l'unilatéralisme et ne dissimulaient pas le peu de cas que les dirigeants américains faisaient de l'ONU et de l'avis des pays alliés qui n'approuvaient pas la guerre de 2003 contre l'Irak et son occupation.

Aussi, les documents publiés en 2002 et définissant les grandes orientations de la Doctrine Bush représentent-ils un tournant dans l'histoire de la pensée stratégique des Etats-Unis après la fin de la deuxième guerre mondiale. D'après un critique américain de cette doctrine, il s'agissait de l'initiative stratégique la plus importante depuis l'inauguration du projet Manhattan dans la mesure où le but poursuivi était une recomposition du monde islamique (Bacevich, A: p. 119).

Deux victoires militaires spectaculaires (en Afghanistan et en Irak) semblaient confirmer le bien fondé de la Doctrine Bush. Mais l'enlisement dans deux guerres asymétriques au sein du monde islamique a révélé les cotés négatifs de la politique de force. Il n'est donc pas surprenant que les conséquences dramatiques de l'application de la Doctrine Bush soient devenues le sujet principal de la campagne de l'élection présidentielle de 2008 et que les trois candidats du Parti démocrate (B. Obama, H. Clinton et J. Edwards) l'aient vivement critiquée. En outre, Z. Brzezinski, n'a pas hésité à donner à Bush junior la note « F » (insuffisant) tandis que son père s'est vu attribuer la note « B » (très bien). (Brzezinski, Z. : 2009).

Les changements qui se sont produits pendant les trente mois de la présidence Obama sont basés sur l'acceptation de la philosophie européenne d'après laquelle le monde après 1990 n'est pas plus dangereux, comme l'affirmait G.W. Bush, mais plus

compliqué. La politique mise en œuvre par M. Obama entre 2009 et 2010 confirme un écart non seulement par rapport au militarisme de M. Bush junior, mais aussi par rapport à certains axiomes de la stratégie nucléaire des Etats-Unis telle qu'elle s'est développée après 1945. Il s'agit notamment des garanties nucléaires négatives aux pays non-nucléaires et de la détermination de réduire l'importance des armes nucléaires dans la stratégie de sécurité.

Il faut souligner qu'aux Etats-Unis, ces changements ne font pas l'objet d'un consensus mais sont contestés. On ne sait donc pas si la nouvelle ligne prévaudra face à la résistance des Républicains qui ne cachent leur désaccord profond avec les conceptions de M. Obama.

On observe que le développement de la stratégie américaine au début du 21^{ème} siècle a mis en évidence l'importance du lien entre la force militaire d'un côté et les approches politiques de l'autre. L'avantage du recours à la force militaire est que l'on parvient à des solutions rapides, en écrasant l'adversaire et en procédant à des changements politiques qui seraient impensables en temps de paix.

Toutefois, les conséquences négatives de la surestimation de la force militaire, du « hard power » sont un défi que les élites politiques américaines contemporaines tentent de relever. Elles sont incitées à utiliser plus qu'auparavant le « soft power », c'est à dire, notamment, la force de l'exemple, de l'attraction ; l'accent est mis sur l'effort de convaincre les alliés, les organisations internationales et les autres acteurs des relations internationales. Comme les Etats-Unis disposent des moyens d'exercer les deux types de pouvoir, ils ont la possibilité de s'orienter, dans les années à venir, vers le « smart power » qui combine les deux. Nous verrons si les élites américaines seront capables de réagir face à ce grand défi d'importance globale.

L'analyse détaillée de la culture de sécurité des Etats-Unis pendant la décennie écoulée nous conduit à trois conclusions :

En premier lieu, on relève que les leaders politiques jouent un rôle décisif dans le choix des moyens pour lutter contre les nouvelles menaces qui sont différentes au début du 21^{ème} siècle de celles auxquelles le monde était confronté pendant la guerre froide. Ce sont eux qui décident si les Etats les plus influents vont recourir

à la force militaire et déclencher des guerres ou si l'approche préventive, basée sur les instruments politiques, diplomatiques et économiques, sera préférée.

Deuxièmement, il est avéré que les forces armées, notamment celles des Etats-Unis, peuvent réaliser n'importe quelle mission destructive. Elles ont réussi à renverser deux régimes dictatoriaux et dangereux dans des délais plus courts que prévus. Mais, d'un autre côté, l'expérience américaine a confirmé que les guerres asymétriques qui éclatent après le renversement de ces régimes, peuvent créer des situations dramatiques et jeter le discrédit sur le projet initial aussi bien dans la sphère militaire que dans la sphère politique. Ce discrédit peut entamer la réputation internationale du pays en dépit de sa place dans la hiérarchie mondiale des puissances.

Enfin, la coopération internationale n'a en rien perdu de son importance. Même si les Etats-Unis consomment la moitié des budgets mondiaux de la défense et disposent du matériel militaire le plus moderne, ils ne peuvent pas se passer de la coopération de leurs partenaires européens et non européens ainsi que de l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU. Ces acteurs sont indispensables notamment pour conférer la légalité aux opérations militaires et empêcher la dégradation de la situation sur le terrain après la chute des régimes dictatoriaux ou terroristes.

Les problèmes soulevés par l'engagements des forces armées en 2002 et 2003 ont créé les conditions favorables à une inflexion de la doctrine et de la stratégie de sécurité du pays le plus puissant et le plus influent dans le monde contemporain. Les documents doctrinaux et la pratique internationale des Etats-Unis dans la première décennie du 21^e siècle ont confirmé le rôle décisif des dirigeants politiques. D'un côté, l'Administration Bush a opté pour une forme du militarisme qui a généré en insistant sur le rôle des instruments militaires pour la réalisation de ses objectifs politiques. En outre, ce militarisme était renforcé par un unilatéralisme exemplaire.

D'un autre côté, l'Administration Obama s'est prononcé, notamment dans les documents doctrinaux, pour un retour vers les principes fondamentaux du multilatéralisme et a pris ses distances par rapport à un militarisme, qui privilégiait le recours aux nouvelles technologies militaires pour renverser des régimes considérés comme une menace pour la sécurité nationale et internationale. Cette doctrine a inspiré à l'administration Obama une approche nouvelle du rôle des armes nucléaires dans les relations internationales et s'est traduite par la reprise des négociations en

vue de la maîtrise des armements. La conclusion en 2010 du traité START permet d'escompter une consolidation du régime de non prolifération institué par le TNP et si cette tendance se confirme, le premier bilan de l'action internationale du président américain ne serait pas négligeable.

*

* *

Ouvrages cités dans l'article :

- Anand Ruchi : *Self-Defense in International Relations*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009.
- Andréani, G.: „The "War on Terror" : Good Cause, Wrong Concept“. *Survival*, vol. 46, no.4, Winter 2004-05
- Bacevich, A.: *The Limits of Power. The End of American Exceptionalism*. New York, Metropolitan Books 2008.
- Beaufre : André : *Introduction à la stratégie*. Paris, Librairie Armand Collin, 1963.
- Berenskoetter, Felix Sebastian : Mapping the Mind Gap : A Comparison of US and European security Strategies. *Security Dialogue* vol. 36, no. 1, March 2005, s. 79.
- Biden, J. : *The Path to Nuclear Security: Implementing the President's Prague Agenda*. National Defence University, Washington DC, 18 February 2010.
- Bolton, J. : *President Obama's Foreign Policy : An Assessment*. *Imprimis*, October 2009, Volume 38, Number 10.
- Brzezinski, Zbigniew : *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. Basic Books 2009.
- Bucholz Arden: Militarism. In.: *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*. Academic Press, London 1999, Volume 2.
- Cheney, Richard: „The gulf war: oral history“: URL: www.pbs.org/wgbh/pages/front_line/gulf/oral/cheney/2.html
- Cirincione, Joseph : „Taking the Field : Obama's Nuclear Reforms“. *Survival*, vol. 52, n.2, April – May 2010, s. 121 – 122.
- David, Charles – Philippe : *La Guerre et la paix – Approches contemporaines de la Sécurité et de la Stratégie*, Paris, Presse de Sciences Po, 2000.
- Dodge, Bobby : „The ideological roots of failure : the application of kinetic neo-liberalism to Iraq“. *International Affairs* 86:6 (2010, p. 1269 – 1286.
- Kirchner, Emile and Sperling James. *Global security Governance: competing perceptions of security in the 21st Century* . Ed. London : Routledge, 2007
- Desch M. : „Bush and the Generals“. *Foreign Affairs*, May/Jun 2007. Vol. 86, Iss.3.
- Freedman, Lawrence. „War in Iraq: Selling the Threat“. *Survival*, 2005, Vol. 46, No. 2.
- Gaddis, John Lewis : *Security, Surprise, and the American Experience* Cambridge, MA : Harvard University Press, 2004.
- Gariup Monica. : *European Security Culture. Language, Theory, Policy*. , Ashgate, 2009.
- Haas R.: „Regime Change and Its Limits“. *Foreign Affairs*, Jul/Aug. 2005.

- Huntington, Samuel. *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University, 1994.
- Jervis Robert. : „Understanding the Bush Doctrine“. *Political Science Quarterly*. Volume 118. Number 3, 2003.
- Kergley, Charles and Gregory Raymond : “Preventive War and Permissive Normative Order”. In : *International Studies Perspectives*, 4, No. 4 (November 2003).
- Kristol, William et Kagan, Robert : “Toward a Neo – Reaganite Foreign Policy“. *Foreign Affairs*, July/August 1996, No. 4, s. 18 – 32.
- Kyl J. and Perle R. : „Our Decaying Nuclear Deterrent“, *Wall Street Journal*, 30. 6. 2009.
- Liddell Hart, Basil: *The British Way in Warfare*, London, Naber and Naber, 1932.
- McNamara, Robert : *Plaidoyer : Prévenir la guerre nucléaire* Paris : Hachette, 1988.
- Meyer, P. : „Dismantling the Doomsday Clock“. In: *Survival*, vol. 52, no. 2, April – May 2010.
- De Montbrial Thierry, Klein Jean : *Dictionnaire de stratégie*. Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- Obama B. : “Renewing American Leadership” .in *Foreign Affairs magazine*, July/August 2007.
- Parmar, Linda B. Miller, Mark Ledwidge. *New directions in US foreign policy* . Ed. Inderjeet -- London : Routledge, 2009.
- Parmar, Linda Cox Michael : *Soft power and US foreign policy : theoretical, historical and contemporary perspectives*. Ed.Inderjeet.London : Routledge, 2010.
- Pfaff, William : „Manufacturing Insecurity : How Militarism Endangers America“. *Foreign Affairs*. Nov/ Dec 2010, Vol. 89, Iss.6.
- Piercon, Paul : *Politics in time : history, institutions and social analysis*. Princeton : Princeton University, 2004
- Růzicka, J., Wheeler N. : „The puzzle of trusting relationship in the Nuclear Non-Proliferation Treaty“. *International Affairs* 86 : 1/ 2010.
- Sobek, David : *The Causes of War*. Polity, Cambridge, 2009).
- Schultz G., Perry, W., Kissinger H. and Nunn S. : „A World Free of Nuclear Weapons“, *The Wall Street Journal*, 4.1. 2007.
- Smart Power Initiative*. Center for Strategic and International Studies. Washington, 2007.
- Toward a Nuclear – Free World : A German View. In *Internationale Herald Tribune*, 9.1. 2009
- Vagts, Alfred : *Defense and diplomacy : the soldier and the conduct of foreign relations*. New York : King's Crown Press, [1958].
- Védrine, Hubert. : *Face à l'hyperpuissance*. Fayard, Paris, 2003.
- Wolfowitz, Paul, “United on the Risk of a War with Iraq”. In *Washington Post*, december 23, 2002.

La politique chinoise des Etats-Unis

Construction politique et savante : la contre-offensive libérale.¹⁷

Yves Viltard

Maître de Conférences en science politique
Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS)
(UMR 8209) Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Lors du récent sommet de l'Asie orientale (EAS en anglais) qui s'est tenu le 19 novembre dernier à Nusa Dua à Bali en Indonésie, le président des Etats-Unis Barak Obama et le Premier ministre chinois Wen Jiabao ont eu des entretiens bilatéraux qualifiés en termes diplomatiques de « délicats ». Ces difficultés sont révélatrices d'une compétition entre les deux pays pour le leadership dans la région Asie-Pacifique. Si l'on veut comprendre la politique menée par Barak Obama à l'égard de la Chine, il est nécessaire d'en décrypter les soubassements théoriques développées par l'école libérale. C'est l'objet de cet article.

Ikenberry et Deudney¹⁸, deux figures majeures de l'institutionnalisme libéral mènent la contre-offensive. Ainsi, dans le numéro janvier 2009 de *Foreign Affairs* accompagnant la prise de fonction de Barack Obama, ils apportent leur soutien à la nouvelle administration démocrate pour une politique renouvelé d'engagement envers la Chine, prenant directement pour cible la thèse d'Azar Gat en dénonçant à travers le « mythe du retour de

¹⁷ Cet article est un extrait d'un ouvrage à paraître : « *Qui a peur de la Chine ? La contribution des théoriciens américains à une croyance* ». Défense & Stratégie, 2012.

¹⁸ Ils pouvait se sentir particulièrement visés, ayant été parmi les premiers à théoriser les raisons internationales de l'effondrement de l'Union soviétique : Deudney, Ikenberry, « The international Sources of Soviet Change », *International Security*, 16 (3), 1991/92, pp. 74-118.

l'autocratie »¹⁹ le recours abusif d'inspiration réalistes aux analogies historiques. Ils sont explicitement rejoints par les théoriciens du post-matérialisme, Inglehart et Welzel²⁰ dans la réaffirmation de leur croyance dans les vertus de la démocratie et du multilatéralisme.

Le rejet du mythe du retour de *l'autocratie*.

Le débat va se poursuivre avec Azar Gat dans plusieurs numéros de la revue²¹. Dans un ultime échange, les auteurs vont s'accuser mutuellement de pratiquer une forme ou une autre de déterminisme historique, en jouant, pour l'un, le rôle de prophète de mauvais augure, et les autres, de recourir à une forme de pensée téléologique. Ils sont ainsi réunis par une interrogation sur le sens de l'histoire.

Théorie des Relations Internationales et prophétisme.

L'intérêt du débat est, de faire apparaître dans le contexte politique américain le rôle joué par les théoriciens des Relations Internationales dans la légitimation des choix stratégiques en matière de politique étrangère. L'argumentation savante se déploie alors sous forme de plaidoyer pour une politique donnée, et sacrifie nécessairement à une certaine forme de rhétorique ignorant les contradictions. Cela vient confirmer l'idée de Barry Buzan, qui soutient qu'en matière de politique de sécurité, toute décision est en fait toujours erronée, dans la mesure où l'ensemble des conséquences ne peut jamais être pris en compte²². L'action est toujours, un saut dans l'inconnu. Il en va ainsi des politiques de

¹⁹ Danie Deudney, John Ikenberry, « The Myth of Autocratic Revival. Why Liberal Democracy will Prevail », *Foreign Affairs*, 88 (1), 2009, pp. 77-93.

²⁰ Les deux sociologues, après avoir présenté une réévaluation globale des conditions sociales et culturelles de la démocratie, prédisent une démocratisation possible sinon inévitable de la Chine, du fait d'une profonde transformation morale et sociale en cours. Ils contestent explicitement les prédictions pessimistes de l'historien israélien en réaffirmant, sur la foi d'une vaste enquête sociologique, le lien indissoluble entre développement économique et modernisation politique. Cf., Ronald Inglehart, Christian Welzel, « How Development Leads to Democracy. What We Know About Modernization », *Foreign Affairs*, 88 (2), 2009, pp. 33-48.

²¹ Sous le titre général : « Which Way Is History Marching ? », Azar Gat, « Democracy's Victory Is Not Preordained » et les répliques de Deudney, Ikenberry et de Inglehart, Welzel, *Foreign Affairs*, 88(4), 2009, pp. 150-159.

²² Barry Buzan, *People, States and Fair*, New York, Harverter Wheatsheaf, 1991.

sécurité dites défensives, qui ont toute chance d'être perçues par les autres comme des menaces.

L'argumentation déployée par Deudney et Ikenberry en faveur du multilatéralisme en offre un bon exemple. Elle se présente comme la justification scientifique du choix d'une stratégie internationale qui s'impose aux États-Unis s'ils veulent garder leur prééminence dans le monde. Cet engagement politique des chercheurs trouve sa raison dans l'importance des périls qui, ne pouvant être complètement éliminés, en sont néanmoins la justification. S'il ne faut pas, contrairement à certains, faire peur avec la Chine, les incertitudes ne peuvent jamais être complètement levées, ce qui justifie pour le moins une politique avisée.

Il est impossible pour les acteurs, chercheurs ou politiques, de n'être jamais totalement rassurés sur l'avenir des relations entre la Chine et les États-Unis, quelle que soit la politique étrangère menée. Plus encore, aucun parmi eux n'exclut définitivement que cela puisse tourner au désavantage l'Amérique. Rien n'est jamais réglé. Aucun choix ne semble à même de réduire vraiment l'anxiété que suscite l'émergence chinoise. La menace constitue une obsession permanente. Toute politique pourrait bien faire figure de fuite en avant.

La démonstration des deux auteurs libéraux repose sur un socle assez solide. Ils peuvent à juste titre voir dans la thèse du *revival* de l'autocratie une exagération susceptible de faire la Une des journaux, comme la fin de l'histoire proclamée un peu inconsidérément avec la fin de la guerre froide. Ils désamorcent par là leur association possible avec cette thèse.

Le choix des mots est également important. Ils substituent à l'autoritarisme le terme d'autocratie qui renvoie à un passé révolu qui tend à disqualifier la thèse de l'adversaire. La vision de celui-ci est fondamentalement anachronique et relève tout au plus de l'analogie. C'est l'erreur classique de certains historiens que « d'invoquer un modèle du dix-neuvième siècle pour le vingt-et-unième siècle ».

En effet, la « guerre n'est plus, le moyen principal de résolution des conflits » et « l'expansionnisme des grandes puissances est devenu largement obsolète », à l'époque de la dissuasion nucléaire. L'interdépendance impose à celles-ci d'agir « avec prudence et retenue », ce qui pour l'essentiel « freine les velléités révisionnistes ». Par ailleurs, ils cadrent politiquement le débat en associant Gat à un autre adversaire néo-conservateur, Robert Kagan, qui propose alors la formation d'une « ligue des démocraties » pour contenir les pays autoritaires émergents. Il l'enferme ainsi dans le camp des partisans d'une politique étrangère agressive de « containment » de la Chine

et de la Russie qui n'a plus beaucoup de défenseurs aux États-Unis. Ils peuvent alors formuler leur thèse principale : la proposition, selon laquelle les autocraties représentent une alternative crédible dans le système capitaliste global, est fautive²³.

Il s'agit d'un mythe. Les autocraties possèdent selon eux une viabilité limitée et sont prises dans la mondialisation. Elles dépendent de ses réussites et lui doivent leurs succès économiques. Elles sont impliquées dans une interdépendance globale qui représente une incitation constante et croissante à la coopération internationale indépendante de leur régime politique. Ce constat fonde leur certitude dans le fait que les « autocraties devraient ultimement s'orienter vers le libéralisme ».

Deudney et Ikenberry considèrent le problème essentiel résolu, en partant du postulat qu'il existe une relation positive entre modernisation économique et libéralisation politique. Il s'agit d'un présupposé théorique majeur pour les auteurs libéraux. Or, l'incontestable progression de la démocratie dans le monde²⁴, depuis le début des années quatre-vingt-dix, ne s'est pas accomplie de façon uniforme, ni sans connaître certaines limites. La recherche n'a pas permis d'établir une relation simple et univoque entre niveau de développement économique et démocratisation²⁵.

Nos auteurs balayent les objections des sceptiques en affirmant que les États autocratiques émergents verront inévitablement s'aggraver les contradictions structurelles qui les minent avec l'accroissement du revenu moyen par habitant. La corruption endémique, le manque de transparence dans l'élaboration des décisions par les hiérarques du parti au gouvernement, les obstacles mis à la liberté d'information, l'insécurité des relations juridiques, les atteintes aux droits de l'homme, qui caractérisent les régimes autocratiques, deviendraient inévitablement incompatibles avec un fonctionnement optimum d'une économie moderne.

Autre point fondamental, ils considèrent également comme acquis que l'exposition croissante des diplomates, des membres des élites régnautes, et au-delà, de l'ensemble de la population des puissances émergentes autocratiques majeures, comme la Chine et la Russie, aux normes internationales rend inévitable la socialisation de ces États à l'ordre libéral international. Ils s'appuient pour cela explicitement sur les travaux de Johnston pour qui une intégration grandissante dans les institutions international ne peut que contribuer à la formation d'une société civile s'autonomisant par

²³ Deudney, Ikenberry, « The Myth of... », *op. cit.*, p. 78.

²⁴ Si l'on s'en tient aux critères retenus par l'ONG *Freedom house*.

²⁵ Cf., Laurence Whitehead, *Democratization. Theory and Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

rapport au pouvoir²⁶. Il est nécessaire d'encourager cette implication à travers de multiples relations de coopération intergouvernementales et transnationales.

Cette évolution dépend donc de la politique globale menée à leur égard. Pour cela, « les États libéraux doivent rejeter les politiques de « containment », de course aux armements et de construction de blocs exclusifs, recommandées par les néo-conservateurs » qui ne peuvent qu'« encourager les tendances non libérales de ces pays ». Ils définissent pour cela une nécessaire coopération permettant de les engager dans la prise en charge « des problèmes globaux communs – comme le changement climatique, la sécurité énergétique, les épidémies – devrait accroître les investissements que les régimes autocratiques font dans l'ordre libéral » et par là les « intégrer dans la gouvernance des institutions internationales »²⁷.

Un monde plus facile à rejoindre qu'à renverser.

Pourtant le réel résiste et l'évolution promise reste pour l'instant déçue. On peut toujours dire que « le capitalisme crée les conditions pour la démocratie libérale mais que le déclenchement du changement politique est tout à fait imprévisible »²⁸. Néanmoins les auteurs doivent trouver des raisons à l'incontestable résilience des puissances autocratiques majeures comme la Chine, ce qui justifie d'autant plus leur recommandation d'une stratégie d'engagement, et plus largement, du retour à une politique étrangère des États-Unis résolument ancrée dans le multilatéralisme.

Ils ne peuvent alors éviter de recourir à un certain historicisme teinté de culturalisme. La crispation autoritaire de puissances ré-émergentes, comme la Chine et la Russie, trouve son origine dans les humiliations passées qui nourrissent le ressentiment et la méfiance envers l'Occident et le Japon. La confrontation, au dix-neuvième siècle, aux entreprises de dépècement et de colonisation des puissances occidentales aurait constitué un traumatisme inaugural dans leur rencontre avec la modernité.

Cette rencontre historique marque le moment de l'effondrement d'une puissance passée en voie de reconquête aujourd'hui. Le sursaut actuel trouverait un profond ressort dans le nationalisme qui se serait pleinement exprimé avec la construction d'États socialistes²⁹. Il trouverait son expression dans la défense

²⁶ Cf., Alastair Iain Johnson, *Social States. China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

²⁷ *Ibid.*, p. 79.

²⁸ Deudney, Ikenberry, *The myth of Autocratic...*, *op. cit.*, p.84.

²⁹ On peut se référer ici à la vision développée par Skocpol sur les révolutions sociales qui auraient essentiellement consisté à reconstruire

sourcilleuse de l'unité et la souveraineté du pays. Il se manifesterait aussi par l'irruption périodique de manifestations de xénophobie et nourrirait les tendances protectionnistes.

Ainsi, les nouvelles élites chinoises, bien que sensibilisées aux normes internationales libérales, ne pourraient aujourd'hui trop ouvertement s'en faire les porte-parole sans risquer de susciter des surenchères nationalistes. Cette prudence trouve son expression dans le souci affiché de maintenir avant tout l'harmonie. La défense de l'unité dissuaderait, dans un vaste pays comme la Chine, de réformer le système politique. L'éventualité de l'instauration du pluralisme fait redouter aux détenteurs actuels du pouvoir une rapide radicalisation des affrontements partisans. Une inévitable aggravation des désordres sociaux et l'exacerbation des rivalités régionales et l'encouragement des tendances séparatistes, comme au Tibet.

Nos auteurs libéraux peuvent alors dépeindre des responsables chinois sur la défensive, ce qui laisse douter qu'ils soient les promoteurs actifs d'un autre modèle de modernité susceptible de séduire le reste du monde. Ils peuvent affirmer qu'« il est peu évident qu'il y ait l'émergence d'un tel équilibre stabilisé entre capitalisme et autocratie, et donc peu probable que cette combinaison soit consacrée comme un nouveau modèle de modernité »³⁰. Il n'y a pas de modèle alternatif viable de développement autocratique opposable au libéralisme.

Pour autant, les États-Unis et les Occidentaux ne doivent pas, par une attitude perçue comme menaçante, renforcer la propension à la méfiance des autorités chinoises qui ne pourrait que contrarier la libéralisation inévitable du régime. Sûrs d'eux-mêmes, Deudney et Ikenberry concluent que « si les pays libéraux ne peuvent pas assurer que l'histoire est finie, ils peuvent être certains qu'elle est de leur côté »³¹. Ainsi, les États-Unis, et plus généralement les pays libéraux développés, doivent sans crainte, intégrer toujours davantage les pays émergents « quel que soit leur régime » dans des institutions internationales réformées et à même de leur permettre d'y exercer toutes leurs responsabilités. Cela ne pourra que consolider, selon la formule d'Ikenberry, « l'ordre occidental actuel qui est difficile à renverser et facile à joindre »³².

l'État pour faire face aux menaces aussi bien intérieures qu'extérieures : Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

³⁰ Deudney, Ikenberry, *The myth of Autocratic...*, *op. cit.*, p. 86.

³¹ *Ibid.*, p. 93.

³² John Ikenberry, « The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal System Survive ? », *Foreign Affairs*, 88 (1), 2009, p. 24.

Cette vision optimiste vise bien à contredire les sombres prophéties popularisées par des esprits chagrins un peu trop pressés de proclamer que la domination aussi bien morale qu'économique de la Chine risque de se substituer à celle de l'Occident.

Pour les institutionnalistes libéraux les États-Unis et l'Occident sont loin d'avoir perdu la partie. Les élections présidentielles américaines leur donnent l'occasion de radicaliser leurs positions en faisant de la rupture avec l'unilatéralisme la condition absolue d'un renouveau. C'est le cadre théorique et pratique dans lequel ils inscrivent le débat sur le changement de cap décisif à donner à la politique étrangère des États-Unis.

Leur foi inébranlable dans les fonctions émancipatrices et pacificatrices des institutions internationales et de la démocratie libérale leur impose de disqualifier l'idée d'une quelconque viabilité à long terme de puissances majeures autoritaires et capitalistes. L'incertitude, la faiblesse, et la peur, sont plutôt de leur côté. Il ne faut rien faire qui puisse contrarier l'intégration des nouvelles puissances émergentes au sein du système international.

Dans ce raisonnement, la Chine, puissance émergente parmi d'autres, doit être guidée sur la voie de la modernité non seulement économique mais aussi politique. Il faut l'appivoiser, et rassurer ses élites sur les bénéfices que leur garantit la coopération internationale en les encourageant à prendre leur part de responsabilité, à l'heure de la globalisation, dans la vie des institutions internationales. La libéralisation du régime - si l'on maintient avec patience et constance une stratégie résolue d'engagement de la Chine - ne peut que progresser.

Dans la version libérale, cela implique que les États-Unis renouent résolument avec le multilatéralisme qu'ils avaient eux-mêmes initié avec le succès que l'on sait après la Seconde Guerre mondiale. Les États-Unis avaient su construire un ordre international libéral en portant sur les fonts baptismaux l'Organisation des Nations Unies et les instruments majeurs de coopération internationale, de développement et de régulation que sont la Banque mondiale et le FMI. Pour les libéraux, ils doivent, s'ils veulent conserver leur leadership, prendre la direction de la rénovation du système international en vue d'intégrer les nouvelles puissances économiques, libérales ou non, dites pays émergents.

Nous voyons que le discours tenu par les spécialistes libéraux des Relations Internationales révèle une équivoque majeure. Le maintien du leadership américain demeure l'enjeu principal et est bien menacé par l'émergence de la nouvelle grande puissance qu'est la Chine. Lieberthal avait, à juste titre, indiqué que la politique américaine bipartisane d'engagement avec la Chine n'était pas à

même de dissiper toutes les inquiétudes. C'est l'ensemble du système international que les États-Unis doivent prendre l'initiative de réformer avec les autres, tous les autres, Chine comprise, s'ils veulent avoir une chance de garder leur prééminence.

On peut néanmoins voir une fuite en avant dans les projets de réformes des institutions internationales onusiennes et de Bretton Woods donnant plus de place au pays émergents et notamment à la Chine. De même la création du G20 à côté du G8 peut apparaître comme une manœuvre désespérée pour contrer le déclin annoncé de l'Occident et du libéralisme et de leur emprise sur le monde³³.

En cette année 2009 d'alternance politique et de crise économique, un autre front est ouvert au sein même du courant libéral, avec le mûrissement, dans les milieux économiques cette fois, de la proposition d'instituer une cogestion des affaires internationales, par les États-Unis et la Chine.

Dans ce contexte, la proposition stratégique de constituer un G2 fait l'effet d'un pari audacieux. On peut aussi y voir une initiative risquée révélatrice de la persistance des craintes que suscite toujours et encore l'émergence de la Chine. Elle témoigne de la recherche incessante de solutions en vue de s'en accommoder et de réduire les incertitudes et les peurs qu'elle nourrit. La proposition prends néanmoins une certaine réalité en décembre 2009, lors de la conférence de l'ONU sur le réchauffement climatique.

Un partenariat stratégique en débat

La contre-attaque libérale, en faisant du retour de l'Amérique au multilatéralisme l'impératif absolu du maintien de son leadership sur le système international, représente à y regarder de plus près, une concession décisive aux thèses réalistes. Le plaidoyer pour une rupture radicale avec l'unilatéralisme présuppose de reconnaître la possibilité de voir la Chine, dans un proche avenir, à même de supplanter les États-Unis comme première puissance mondiale. Ils doivent bien faire face alors au problème classique qui se serait répété au cours de l'histoire d'une transition de puissance³⁴. Joseph Nye s'interrogeant sur l'avenir du pouvoir Américain a rappelé récemment l'ordre généalogique des puissances qui se succèdent

³³ Entre autres exemples, cf. la livraison de *La Revue Internationale et Stratégique* de l'automne 2009 consacrée au thème : « Le monde occidental est-il en danger ? ».

³⁴ A.F.K. Organsky, *Power Transitions : Strategies for the 21st Century*, New York, Chatham House, 2000. Cf., l'application de la théorie par Avery Goldstein, « Power Transitions, Institutions, and China's Rise in East Asia : Theoretical Expectations and Evidence », *Strategic Studies*, 30 (4), 2007, pp. 639-682.

dans l'affirmation de leur empire avant de connaître un inexorable déclin. Le 16^e siècle fut celui de l'Espagne, le 17^e voit la domination des Pays-Bas, au 18^e la France impose sa puissance au monde, le 19^e instaure le règne du Royaume Unis et le 20^e consacre l'hégémonie américaine. Il laisse alors ouverte la question de savoir si au 21^e siècle celle-ci devra s'effacer devant la prééminence de la Chine aussi bien en termes de hard que de soft power³⁵.

G2 et/ou multilatéralisme.

Elle représente, dans la tradition réaliste, un moment dramatique et lourd de menace pour la paix. Le système international est alors déstabilisé et à la recherche d'un nouvel équilibre, du fait de la montée inexorable d'une autre puissance majeure, corrélative du déclin de la puissance dominante du moment. Admettre qu'une telle transition, avec les dangers qu'elle recèle, est aujourd'hui engagée entre la Chine et les États-Unis, justifie la stratégie proposée par Ikenberry lorsqu'il affirme que : « Le "moment unipolaire" américain doit inévitablement prendre fin. Si la lutte décisive du vingt-et-unième siècle est entre la Chine et les États-Unis, la Chine devrait avoir l'avantage. Si la lutte décisive est entre la Chine et le système occidental revivifié, l'Occident doit triompher »³⁶.

Pourtant, le retour au multilatéralisme qu'il recommande implique une présentation de la situation qui peut être contestée. Si les bienfaits apportés par l'ordre normatif et institutionnel construit par les États-Unis, et plus largement l'Occident, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ne sont pas, dans l'esprit des libéraux, comme nous l'avons vu plus haut, susceptibles d'être contestés, la question de savoir si les responsables chinois en sont, eux, pleinement convaincus, demeure ouverte car leur comportement et leur discours ne permettent pas de se prononcer avec certitude sur ce point aujourd'hui.

Cette incertitude permet la différenciation, en 2008, de deux propositions stratégiques qui se situent dans l'univers intellectuel du libéralisme institutionnel. La première, relève des Relations Internationales. La seconde traduit davantage l'évolution de la réflexion sur les relations entre la Chine et les États-Unis dans les milieux économiques, même s'il existe des points de contacts

³⁵ Joseph S. Nye, « The future of American Power », *Foreign Affairs*, 89 (6), nov./ dec. 2010, pp. 2-12.

³⁶ Ikenberry, « The rise of China and the Future of the West », *op. cit.*, p.25.

enchevêtrés entre les deux analyses qui divergent par leurs propositions.

Tout d'abord, on peut argumenter, comme le fait Ikenberry dans une perspective constructiviste holiste, que d'ores et déjà, la Chine « fonctionne de plus en plus dans l'ordre occidental, bien plus qu'en dehors de lui »³⁷ en faisant un usage actif de ses institutions – une opportunité qui ne s'était jamais présentée aux grandes puissances émergentes du passé.

Cela est dû à l'ordre international qui, « à la différence des systèmes impériaux anciens, est construit sur des règles et des normes inclusives et de marché ouvert qui offrent des conditions permettant aux États émergents de poursuivre leurs objectifs économiques et politiques en son sein »³⁸.

Il se distingue résolument, par cette analyse, des réalistes dans la mesure où cette intégration, ainsi que l'appartenance de la Chine au club des puissances nucléaires, lui permet d'affirmer que « le changement par la guerre a été forclos comme mode de réalisation de l'histoire ». Il est alors tenu de forcer le trait pour arracher l'adhésion.

À l'en croire, la Chine possède déjà tous les atouts qui font d'elle une grande puissance soucieuse du maintien d'un statu quo dont elle tire des bénéfices considérables, grâce à un système « ouvert, et à des institutions peu contraignantes qu'elle a embrassées avec enthousiasme et dans lesquelles elle prospère ». Ikenberry peut alors affirmer que « la Chine est parfaitement avertie qu'aucune puissance majeure ne peut se moderniser sans intégrer le système capitaliste globalisé et que devenir une grande puissance ne lui laissait d'autre choix que de rejoindre des institutions comme l'Organisation Mondiale du Commerce »³⁹.

En retour, l'intérêt bien compris des pays occidentaux est d'admettre la Chine non pas comme client mais comme partenaire à part entière au cœur des institutions de gouvernance de l'économie mondiale. Dans cette perspective, cela « ne doit pas conduire à une lutte titanessque avec les États-Unis pour le leadership et la conception des règles globales. L'ordre occidental libéral dispose du potentiel pour faire de la transition un changement pacifique dans des termes favorables aux États-Unis »⁴⁰.

³⁷ *Ibid.*, p.32.

³⁸ *Ibid.*, p. 29.

³⁹ *Ibid.*, p. 32.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 33.

Mais ils doivent rompre avec l'unilatéralisme de l'administration Bush, tout en consolidant leurs alliances traditionnelles, en Europe comme en Asie. C'est à l'Amérique de montrer la voie en prenant la direction du renouveau des normes et des institutions internationales qui doit conduire au renforcement de leur légitimité.

Il s'agit de participer activement à la formation d'un système global intégrateur et cohérent de relations multilatérales qui permette aux États en développement et aux pays émergents d'y trouver leurs bénéfices en recherchant des solutions communes, notamment en matière de commerce international, de sécurité et d'environnement.

Le danger majeur est que l'ordre international « se fragmente en un ensemble d'arrangements bilatéraux et "mini latéraux" conduisant les États-Unis à ne plus être liés qu'à quelques États-clefs dans différentes régions du monde. Dans un tel scénario, la Chine pourrait avoir une opportunité pour construire son propre ensemble de pactes bilatéraux et "minilatéraux". Ceci pourrait avoir comme conséquences de diviser le monde en des sphères d'influence concurrentes américaines et chinoises »⁴¹.

Il est clairement fait allusion à la situation des plus inconfortables pour les États-Unis, en Asie Pacifique, face à l'influence grandissante de la Chine dans la région. Le multilatéralisme est bien alors construit comme la panacée à même de sauver le leadership américain dans un avenir qui fera inévitablement de la Chine la première puissance économique, sinon militaire, du monde.

Un économiste, Fred Bergsten, considère comme Ikenberry qu'il est illusoire de croire qu'on pourra empêcher la Chine de devenir une grande puissance globale entre dans le débat avec la proposition spectaculaire d'une cogestion de l'économie mondiale par les États-Unis et la Chine en instaurant un G2 entre les deux superpuissances.

Elle se trouve en complète contradiction avec la recommandation du politiste libéral aux responsables de la politique étrangère américaine, de faire absolument prévaloir les relations multilatérales sur les relations bilatérales pour avoir quelques chances de sauver le leadership américain face à l'émergence chinoise.

Ainsi, dans un article provocant, publié dans le cadre de la promotion d'un ouvrage collectif se proposant d'évaluer les défis et

⁴¹ *Ibid.*, p. 35.

les opportunités que représente ladite émergence chinoise⁴², ouvrage dont il a assuré la direction avec d'autres experts américains fortement impliqués dans des réseaux multiples depuis près de trente ans⁴³, Fred Bergstein justifie ainsi sa proposition d'un G2 : « Pour faire face à la situation, Washington doit faire subir un subtil mais fondamental changement à sa stratégie économique à l'égard de Beijing. Au lieu de se focaliser sur d'étroits problèmes bilatéraux, il doit chercher à développer un véritable partenariat avec Beijing pour donner un leadership commun au système économique global. Seule une approche par un tel "G 2" peut rendre justice, et être perçue comme rendant justice, au nouveau rôle de la nouvelle superpuissance économique globale et donc comme légitime architecte et organisateur de l'ordre économique international »⁴⁴. Il veut apporter par là sa contribution à la gestion de la transition qui doit faire de la Chine dans les vingt prochaines années - aux dires des experts de l'OCDE - , la première puissance économique du monde, du moins en termes de PNB⁴⁵.

Sa proposition découle d'une analyse qui vise à contester, tout autant les sombres prédictions des auteurs réalistes que les illusions entretenues par les libéraux comme Deudney et Ikenberry sur les vertus prêtées aux normes internationales pour l'intégrer dans le système international.

Le point fort de l'argumentation est de considérer qu'elle restera de toute façon, pour une bien plus longue période, un pays pauvre. Cela oblige les États-Unis à adopter une stratégie impliquant la construction d'une relation inédite de coopération « entre un pays riche développé et un pays pauvre en développement dans la mesure où la Chine est bien en passe de devenir, ce qui est sans précédents dans l'histoire de l'humanité, la première superpuissance économique pauvre »⁴⁶.

⁴² Fred Bergstein, Charles Freeman, Nicolas Lardy, Derek Mitchell, *China's Rise. Challenges and Opportunities*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics. Center for Strategic and International Studies, sept. 2008. Ces réseaux forment un tissu dense des relations bilatérales établies entre la Chine et les États-Unis

⁴³ On s'apprête alors à fêter le trentième anniversaire du rétablissement complet en 1979 - sous la présidence de Carter- des relations diplomatiques entre la RPC et les États-Unis.

⁴⁴ Fred Bergstein, « A Partnership of Equals. How Washington Should Respond to China's Economic Challenge », *Foreign Affairs*, 87 (4), 2008, p. 64.

⁴⁵ On peut rappeler qu'en 2010, le revenu par habitant de la Chine représente moins du dixième de celui des États-Unis.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 67.

La Chine comme passager clandestin.

Son incorporation au système économique international, à l'inverse de ce qu'affirment les libéraux, reste modeste et ambiguë. Les normes internationales ont eu et risquent encore, à l'avenir, de ne pas avoir davantage d'emprise sur ses politiques si les États-Unis ne marquent pas de façon décisive, par un geste fort, leur volonté d'établir avec elle un authentique partenariat entre égaux. Sa démonstration lui impose de reprendre les reproches récurrents et les inquiétudes suscitées dans les milieux économiques par la conduite des autorités chinoises dans les domaines économique et monétaire.

Cela concerne tout autant le refus des autorités chinoises de réévaluer le Yuan que la faible implication de la Chine dans les négociations du cycle de Doha de l'OMC, ou encore la pratique d'une aide inconditionnée aux pays en développement, ainsi que l'établissement de relations privilégiées avec des régimes peu recommandables aux seules fins de sécuriser son approvisionnement en ressources énergétiques.

Son argumentation reflète aussi l'intérêt des mêmes milieux économiques et politiques américains pour le renforcement des relations économiques du fait de l'interdépendance grandissante qui s'est créée, au cours des dernières années, entre un pays emprunteur et son principal créancier – la Chimerica de Ferguson. Mais la relation a tourné de plus en plus au détriment des États-Unis avec l'éclatement de la crise financière internationale. Pour toutes ces raisons, la Chine n'est pas, à ses yeux, suffisamment intégrée au système économique mondial. Son comportement est souvent celui d'un passager clandestin qui profite des avantages du système économique international sans pour autant assumer les responsabilités qui devraient normalement revenir à la superpuissance qu'elle est en passe de devenir.

Cela tient tout autant dans la place qui lui est actuellement réservée dans les institutions internationales qu'au rôle dans lequel elle se cantonne volontairement : celui d'un pays qui ne semble pas arriver à concilier son statut de pays en développement et celui de grande puissance qu'elle est tout à la fois.

Mais plus encore « la Chine se sentirait mal à l'aise avec la perspective d'une simple intégration dans un système dans lequel elle n'a pas de rôle pour le développer »⁴⁷. Il faut donc lui garantir sa

⁴⁷ *Ibid.*, p. 64.

place de “partenaire responsable”, en lui accordant « la totalité des droits afférents à un partage du leadership ». Dans une perspective interactionniste, l’auteur nous avertit : « Aujourd’hui les chinois ont de vifs débats pour savoir si leur pays doit agir unilatéralement, ou travailler dans le système international, et l’offre d’un véritable partenariat est à même de faire pencher la balance de façon décisive et constructive, accroissant la possibilité pour que leur pays puisse poursuivre sa trajectoire ascendante sans provoquer les chocs qu’ont connus les puissances émergentes du passé »⁴⁸.

Pour certains experts et entrepreneurs économiques américains de plus en plus engagés à travers de multiples forums dans une collaboration de plus en plus étroite avec leurs homologues chinois, l’instauration d’un G2 informel s’impose si l’on veut éviter une brutale transition de pouvoirs du fait d’une croissance économique chinoise qui ne semble pas devoir fléchir.

La proposition de constituer un partenariat pour la conduite globale de l’économie mondiale entre la Chine et les États-Unis, sous la forme d’un G2, dans une coopération fondée sur « la confiance et la compréhension mutuelle », représente une surenchère dans la politique d’engagement pratiquée depuis trente ans.

Les deux grands stratèges américains, Kissinger et Brzezinski apportent rapidement leur caution à l’idée du G2 en s’en faisant des porte-parole éloquents. Ainsi, en janvier 2009, lors des cérémonies marquant le trentième anniversaire de l’établissement des relations diplomatiques entre la Chine et les États-Unis, Zbigniew Brzezinski reprend à son compte, mots pour mots, la proposition de Bergsten en affirmant « ce dont nous avons besoin est un G2 informel ». Il propose en conséquence de « tenir à échéance régulière des réunions informelles au sommet, pour mener des discussions approfondies sur les problèmes du monde en général, et pas seulement sur ce qui relève de nos relations bilatérales »⁴⁹

En février 2009, Hillary Clinton, lors d’une première tournée en Asie comme secrétaire d’État, donne clairement l’impression, dans plusieurs discours, de faire sienne l’idée d’un G2. Elle y apporte une caution majeure en déclarant, depuis Beijing, à une télévision chinoise, qu’en « continuant de soutenir les instruments du Trésor américain, la Chine reconnaît notre interdépendance. Clairement,

⁴⁸ *Ibid.*, p. 68.

⁴⁹ Publié dans le *Financial Times* du 13 janvier 2009.

nous allons tous nous en sortir ou échouer ensemble »⁵⁰. Cette nouvelle stratégie, dictée par la conjoncture, faisant de la résolution de la crise financière internationale la priorité absolue de l'administration Obama. Elle est également présentée comme une rupture avec « les néo-conservateurs tenants de la “menace chinoise” »⁵¹.

Cette esquisse de proposition d'un G2 fait immédiatement surgir une perception négative. Elle renforce l'impression, dans le reste du monde, d'une collusion entre les deux grandes puissances, dans des domaines comme la lutte contre le réchauffement climatique, où elles n'ont pas été, dans la période récente, irréprochables⁵².

L'institutionnalisation d'un G2 entre les États-Unis et la Chine, en vue d'une concertation systématique au sommet sur les grands problèmes du monde prenant le pas sur les autres réunions entre chefs d'États et de gouvernement du genre G7 et autres G20 est très vite apparue inavouable aux responsables de la politique étrangère américaine.

Par ailleurs, entretenir des relations privilégiant les questions économiques globales faisait courir un autre risque. Celui de passer de plus en plus sous silence les questions qui fâchent, notamment les atteintes aux droits de l'homme⁵³.

La perception d'une telle évolution provoque un débat sur son opportunité, au sein même du camp Démocrate. Des spécialistes libéraux de l'Asie, comme Elizabeth Economy et Adam Segal,

⁵⁰ Entretien accordé le 20 février à Dragon TV repris dans *L'Express* du 26 février 2009.

⁵¹ Cf. Valérie Niquet, « Les États-Unis d'Obama face aux défis asiatiques », *Politique Etrangère*, 74 (1), 2009, pp. 161-173.

⁵² Les réactions à la perspective d'un G2 iront, à travers le monde, de l'inquiétude à la réprobation, en passant par une profonde irritation, aussi bien en Europe qu'au Japon, ou dans les pays du Sud.

⁵³ Ainsi, dans une déclaration reprise par une dépêche AFP du 20 février 2009 : « *Amnesty International se déclare “choquée” et “extrêmement déçue” par les propos de la secrétaire d'État américaine selon lesquels la question des droits de l'homme ne doit pas “occulter” d'autres sujets de coopération avec la Chine* ». A contrario, l'agence de presse russe, Novosti, ironise, dans une dépêche du 1er mars 2009, sur la défaite des croisés de la démocratie et des droits de l'homme que scelle la nouvelle stratégie américaine : « *Si les États-Unis veulent rester forts pour “gouverner le monde en commun avec la Chine” ou, tout bonnement survivre dans ce monde, quelqu'un devait dire tôt ou tard ce que dit aujourd'hui Hillary Clinton* ».

mettent en garde la nouvelle administration contre la tentation d'un G2 qu'ils qualifient de « mirage »⁵⁴.

Leur argumentation reflète l'ensemble des craintes et des interrogations que l'apparence d'un spectaculaire rapprochement suscite dans le monde. Il leur faut, en la circonstance, faire œuvre de subtilité. Il s'agit de convaincre les responsables de la politique étrangère américaine, sans pour autant se faire en rien les avocats d'une quelconque politique de « containment », qu'une surenchère dans la politique d'engagement ne peut en rien effacer les différends qui, au contraire, ne peuvent que s'envenimer dans une relation bilatérale par trop exclusive.

Privilégier une politique de renforcement de la coopération entre les deux pays, symbolisée par l'instauration d'un dialogue au sommet régulier sur l'ensemble des problèmes du monde entre leurs dirigeants suprêmes, reviendrait pour les États-Unis à croire pouvoir ignorer « la disparité entre les intérêts, les valeurs et la puissance »⁵⁵ qui les séparent.

Ce serait fondamentalement une alliance contre nature, d'un coût prohibitif. Ils considèrent qu'« Obama doit continuer à travailler avec la Chine sur les problèmes globaux mais qu'il a aussi besoin de l'aide du monde pour accommoder les problèmes créés par sa percée économique ». Ils lui conseillent d'adopter une approche multilatérale qui privilégie une collaboration étroite avec ses alliés naturels que sont l'Europe et le Japon dans la mesure où les États-Unis ont besoin du reste du monde pour faire évoluer Beijing. Néanmoins, Elisabeth Economy et Adam Segal, pour montrer toute l'importance qu'ils accordent à leurs relations bilatérales, n'en proposent pas moins de les reconfigurer, en confiant à une seule administration du plus haut niveau leur gestion, pour éviter les phénomènes bureaucratiques.

Les auteurs libéraux trouveront, dès la fin 2009, un allié en la personne du Premier ministre chinois Wen Jiabao, qui à l'occasion du premier voyage officiel de Barack Obama en Chine, rejettera l'idée d'un G2, que le nouveau président américain s'était bien gardé de lui proposer. Wen Jiabao affirme alors, avec une grande prudence, que son pays demeure « un pays en voie de

⁵⁴ Elizabeth C. Economy, Adam Segal, « The G-2 Mirage. Why the United States and China Are Not Ready to Upgrade Ties », *Foreign Affairs*, 88 (3), 2009, pp. 14-23.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 14.

développement avec une énorme population et qu'il a encore un long chemin à parcourir avant d'être modernisée. Il poursuivra sa politique étrangère d'indépendance et de paix et ne s'alignera sur aucun pays ni bloc de pays »⁵⁶.

Pour autant, un G2, de fait, s'est bel et bien imposé en décembre 2009, lors de la conférence réunie à Copenhague sur le changement climatique⁵⁷. Les deux pays, trouvant un intérêt commun dans des engagements à minima, qu'ils imposèrent au reste du monde, pays développés, en développement, ou qualifiés d'émergents, confondus, se sont ainsi affirmés avec éclat comme les deux grandes puissances globales de ce début de XXI^e siècle.

⁵⁶. Agence Xinhua, 18 novembre 2009.

⁵⁷. Cf. l'article publié dans *Le Monde* du 20-21 décembre 2009 rendant compte de la conférence : « Les affaires du monde soumises au tandem Chine-États-Unis ».

La crise de l'outil diplomatique français

Patrice Buffotot

Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS)
(UMR 8209) Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

La situation de la diplomatie française s'est aggravée depuis quelques années : on assiste à une réduction de son financement à cause de la crise économique ce qui provoque une réduction du nombre de ses personnels, doublé d'une contestation par les politiques de son efficacité. L'ensemble de ces facteurs ont incité les politiques à restructurer le Quai d'Orsay à plusieurs reprises. On parle à la fin du quinquennat du président Sarkozy d'une crise de l'outil diplomatique français. Certaines causes sont anciennes, liées à l'évolution du fonctionnement des institutions de la V^e république, à la lente évolution du Quai d'Orsay fort de ces traditions ; d'autres sont plus récentes, comme la restructuration de la fonction publique à travers la RGPP (Révision générale des politiques publiques) qui touche aussi le ministère des affaires étrangères, ainsi que le mode de fonctionnement de l'Élysée. Pour étudier le phénomène, on ne peut malheureusement s'appuyer sur les travaux universitaires français dont on peut déplorer la rareté comme déjà le constatait en 1999 Marie-Claude Smouts: « La politique étrangère n'est pas aimée...Les universitaires la délaissent, particulièrement en France ».⁵⁸ Il faut avoir recours à des rapports administratifs qui ont attiré l'attention des pouvoirs politiques sur les problèmes posés par le fonctionnement du Quai d'Orsay pour prendre conscience de l'ampleur du phénomène.

⁵⁸ Marie-Claude Smouts, « Que reste-t-il de la politique étrangère ? » in *Pouvoirs*, Numéro spécial sur « la politique étrangère aujourd'hui », N°88, janvier 1999, p 5.

Un phénomène déjà ancien

Ainsi en décembre 2002, le rapport du groupe présidé par l'amiral Jacques Lanxade au sein du Commissariat général du Plan dénonce le manque d'articulation entre la stratégie et les moyens alloués au Ministère des affaires étrangères (MAE) qui diminuent régulièrement (Pour le personnel c'est 8% des effectifs budgétaires au cours des sept dernières années). Il constate « que l'affectation des moyens paraît souvent plus empirique qu'articulée à une stratégie publiquement exprimée et fondée sur des priorités bien hiérarchisées.. ».⁵⁹ Le rapport formule 50 propositions dans sept grands domaines : 1-organiser l'action européenne ; 2- gérer de manière mieux coordonnées les sujets transversaux et les questions multilatérales ; 3- améliorer l'organisation et la gestion du ministère des affaires étrangères ; 4- renforcer la dimension internationale et européenne des autres ministères ; 5- Développer la fonction de renseignement ; 6- Organiser la réflexion stratégique et prospective ; 7- Redéfinir les principes de gestion des ressources humaines⁶⁰.

Le nouveau président de la République, Nicolas Sarkozy demande le 27 août 2007 à son ministre des affaires étrangères, Bernard Kouchner, la réalisation d'un nouveau Livre blanc sur la politique étrangère. Ce dernier en confie la réalisation à Alain Juppé et Louis Schweitzer. « Ce Livre blanc doit contribuer à un processus de modernisation et de transformation de l'outil diplomatique de la France, où adaptation à l'environnement stratégique et réforme publique ne s'opposent pas, mais se complètent ». ⁶¹ Les auteurs insistent sur la contribution importante du ministère des affaires étrangères aux efforts financiers : « avec une réduction de ses effectifs de 11% entre 1997 et 2007 et, ce qui est peut-être plus grave, une réduction en termes réels de ses moyens de fonctionnement et d'investissement de 21% entre 2000 et 2008 ».

Dans sa troisième et dernière partie, le Livre blanc fait « Douze propositions pour la réforme de l'action extérieure » à savoir:

- 1- Une action extérieure plus cohérente et plus interministérielle, 2-Des instruments intégrées de prévention, de gestion de crises et de protection de nos citoyens, ; 3- Un

⁵⁹ Commissariat Général du Plan. *Organiser la politique européenne et internationale de la France*. Rapport du groupe présidé par l'amiral Jacques Lanxade. Rapporteur général Nicolas Tenzer. Paris, la documentation française, décembre 2002.p 71.

⁶⁰ Ibidem, Annexe 1 : Synthèse des propositions, pp 139-147.

⁶¹ Alain Juppé et 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. 222 p.

investissement maintenu dans la construction de l'Europe ; 4- Une diplomatie au service du multilatéralisme et de la défense des droits de l'homme ; 5- Une fonction économique élargie incluant le pilotage de l'aide publique au développement ; 6- Un réseau d'enseignement à l'étranger à développer ; 7- Une promotion des idées et de la culture française au service de la diversité ; 8- Des réseaux à l'étranger adaptées aux priorités de notre action internationale ; 9- Un métier reconnu, une formation linguistique et professionnelle spécifique, 10- Une direction plus collégiale et plus stratégique ; 11- Une gestion plus efficace ; 12- Une action extérieure transparente, ouverte et contrôlée ».

Un des membres de la Commission, professeur de Droit international, Alain Pellet, publie un texte dans la partie « Opinions individuelles » du Livre blanc où il estime que ces propositions « d'une manière générale, manquent de 'mordant' et reflètent un consensus mou plus qu'elles ne sont innovantes et imaginatives »⁶². Les mesures se concentrent sur la réforme et la gestion du ministère et non sur les grands objectifs de la politique étrangère française qui relèvent du Président.

Malgré cet avertissement sur l'état de l'outil diplomatique français, le phénomène perdure. On n'est pas étonné de lire dans la presse un « Appel » publié dans le quotidien *Le Monde* le 6 juillet 2010 par deux anciens ministres des affaires étrangères, Alain Juppé et Hubert Védrine⁶³. Ils dénoncent l'affaiblissement des moyens financiers du ministère des affaires étrangères qu'ils évaluent à plus de 20% sur 25 ans, phénomène qui va s'aggraver, selon eux, avec l'application d'une façon rigide de la RGPP (Révision générale des politiques publiques). Pour eux, les économies réalisées sont marginales. Le constat qu'ils font de l'outil diplomatique français est grave : « l'instrument est sur le point d'être cassé, cela se voit dans le monde entier » à un moment où les autres pays comme les Etats-Unis ou la Grande-Bretagne augmentent leurs effectifs. Pour eux « il faut adapter l'appareil diplomatique, comme l'Etat tout entier, sans cesser de l'affaiblir, au point de le rendre d'ici quelques années incapable de remplir ses missions pourtant essentielles ».

Trois anciens secrétaires généraux du Quai d'Orsay de 1988 à 2002 interviennent dans la presse au moment où se déroule la

⁶² « Opinions individuelles », M. Alain Pellet, professeur à l'université Paris Ouest-La Défense ; membre et ancien président de la commission du Droit international des Nations Unies, in *Livre blanc sur la politique étrangère...*, op cit, p 173.

⁶³ Alain Juppé et Hubert Védrine, « Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay », in *Le Monde* du 6 juillet 2010.

conférence annuelle des ambassadeurs en août 2010 pour expliquer que l'outil diplomatique français « s'amenuise d'année en année, jusqu'à parvenir à un point critique »⁶⁴. En vingt ans, le ministère des affaires étrangères a mis en oeuvre plusieurs réformes successives tout en réduisant ses effectifs de 20% qui ont « amené notre outil diplomatique à la limite de ce que l'on pouvait faire sans mettre en cause son fonctionnement diplomatique ». Pourtant la RGPP impose de nouvelles baisses de crédits et d'effectifs alors que le ministère des affaires étrangères représente seulement 1% du budget de l'Etat, soit le même niveau que le ministère des anciens combattants. « Avoir un ministère des affaires étrangères fort est donc aujourd'hui indispensable » pour que la France puisse défendre les intérêts politiques, économiques et culturels.

Jean-Christophe Rufin, ancien ambassadeur, au Sénégal de 2007 à 2010, élu à l'Académie française en novembre 2009, estime que l'outil diplomatique « est menacé de deux manières : par un manque de moyens criant, parce que le budget du Quai d'Orsay a été mal défendu par les ministres successifs, et parce que les responsables politiques ne les écoutent pas. Toutes leurs analyses tournent à vide puisque, finalement les politiques ne s'en inspirent pas. Ils utilisent d'autres réseaux, notamment en Afrique ».⁶⁵

La polémique provoquée par le groupe « Marly »

Pour la première fois un groupe composé de diplomates en activité et à la retraite, d'horizons politiques différents décide en choisissant l'anonymat de publier sous le nom du groupe Marly⁶⁶ une tribune libre dans le journal *Le Monde* le 23 février 2011.⁶⁷ Si la France a perdu sa visibilité internationale, sa capacité de manœuvre diplomatique et sa capacité d'influence, ce « n'est pas imputable aux diplomates mais aux options choisies par les politiques ». Le président de la République rend responsable des déboires de sa

⁶⁴ François Scheer, Bertrand Dufourcq et Loïc Hennekinne, « Le Quai, outil vital d'une diplomatie efficace » in *Le Monde* du 25 août 2010.

⁶⁵ Jean-Christophe Rufin, « L'image de la France a subi des dégâts » in *Le Parisien* du 27 février 2011. Voir aussi « le déclin de sa puissance oblige la France à reprendre confiance en elle » in *Le Monde* du 26 octobre 2010.

⁶⁶ Un des membres du groupe explique « Nous nous sommes retrouvés le 9 février dans le musée du Louvre, au café Marly (d'où le nom de notre groupe). Nous étions une demi-douzaine. Nous avons rédigé un premier texte, puis nous l'avons fait discrètement circuler. Au total une trentaine de personnes (dont une vingtaine de diplomates toujours en activité) ont apporté leur touche à cette tribune » Régis Soubrillard, « La révolte du Quai d'Orsay », le 24 février 2011, *Marianne.fr*

⁶⁷ Groupe Marly, « On ne s'improvise pas diplomate », in *Le Monde* du 23 février 2011.

politique les fonctionnaires et « les diplomates sont désignés comme les responsables des déconvenues de notre politique extérieure ». Pour ces diplomates l'amateurisme se trouve chez les politiques et ils donnent comme exemple la préparation de la conférence de Copenhague sur le changement climatique qui a été confiée au ministère de l'écologie dont on a vu le résultat : un échec cuisant ! Bref, « Notre politique étrangère est placée sous le signe de l'improvisation et d'impulsions successives qui s'expliquent souvent par des considérations de politique intérieure ». Ils dénoncent le mélange des genres où des non professionnels et des réseaux divers se piquent de politique étrangère. Pour eux, il faut renouer avec « une politique étrangère fondée sur la cohérence, l'efficacité et la discrétion » et pour cela il faut sauvegarder à tout prix notre outil diplomatique.

Cette attaque en règle de la politique du président Sarkozy provoque une riposte immédiatement organisée par la majorité UMP qui constitue un « collectif de diplomates » dénommé « Le Rostand » (encore un café) qui adresse une tribune publiée le lendemain dans *Le Monde* du 24 février⁶⁸. Ils refusent que « les héritiers d'une caste endogame » à savoir les diplomates, obligent « le pouvoir politique de s'aligner sur les notes de fonctionnaires infailibles ». « C'est à l'autorité » politique élue de fixer le cap, et « aux diplomates de l'atteindre ». Ils reconnaissent pourtant la réduction des moyens pour « un gain budgétaire infime » et attendent du chef de l'Etat qu'il redonne les moyens de fonctionnement au Quai d'Orsay à la hauteur de ses missions.

C'est enfin Michèle Alliot-Marie, ministre des affaires étrangères qui intervient dans un article publié dans le même quotidien quelques jours plus tard.⁶⁹ Elle explique que la feuille de route de la diplomatie française est fixée par le président de la République et « elle s'inscrit dans une vision cohérente et globale du monde ». Elle dénonce les critiques caricaturales « de gauche » du groupe Marly, sa nostalgie d'une époque révolue, or « la diplomatie c'est une action en phase avec un monde qui change ». Pour elle, la diplomatie française « n'a pas besoin de critiques amnésiques, ni d'affirmations simplistes ».

Ce sont ensuite les présidents des commissions de affaires étrangères de l'assemblée nationale, Axel Poniatowski et du Sénat, Josselin de Rohan qui prennent position à leur tour dans le même

⁶⁸ Groupe Rostand, « Réponse aux diplomates anonymes », in *Le Monde* du 24 février 2011.

⁶⁹ Michèle Alliot-Marie, « La diplomatie française n'est pas une nostalgie » in *Le Monde* du 26 février 2011.

journal pour défendre la diplomatie française⁷⁰. Ils n'acceptent pas le tableau dressé par le groupe Marly, « démesurément alarmiste » de la diplomatie française qui n'apporte aucun élément constructif et dont l'unique objectif est de critiquer l'action du président de la République. Pour eux au contraire la France « dispose de l'un des premiers réseaux diplomatiques du monde... qu'elle ne cesse de perfectionner ». Ils montrent l'action du président alors qu'il est président du G20 : « c'est bien pour se protéger des crises futures, avec une vision stratégiques, que la France parle aujourd'hui au monde ».

On pensait la polémique terminée. Entre temps, Alain Juppé signataire de l'Appel du 6 juillet 2010, est devenue ministre des affaires étrangères le 27 février 2011. Le groupe Marly récidive en publiant une nouvelle tribune le 23 juin 2011 dans *Le Monde*.⁷¹

Cette fois le groupe Marly rentre dans le détail des faiblesses du ministère qui se cachent derrière « une séduisante mise en scène ». Ils dénoncent le discours officiel qui se vante d'avoir le deuxième réseau diplomatique après les Etats-Unis. Pour eux c'est « de la poudre aux yeux. Année après année, ce réseau s'appauvrit et devient une coquille vide ». Ce n'est pas avec un budget de 3 milliards d'euros et 15.500 agents (dont 5.000 fonctionnaires) qui devront être réduits de 2.000 agents d'ici 2013 dans le cadre de la RGPP que l'on peut développer un réseau mondial et mener une politique d'influence ! Ce sont les secteurs culturel et de la coopération qui servent « de principale variable d'ajustement ». Dans le même temps on assiste au recrutement « à des amis (e) politiques, dont l'action comme ambassadeurs itinérants ou thématiques est aussi floue que les missions ou qui font fi des règles déontologiques s'imposant aux diplomates en continuant de mener leur carrière politique nationale ». La France n'a plus les crédits nécessaires pour financer des projets de développement. « Faute de peser financièrement, nous influençons de moins en moins les débats et les décisions dans les pays africains prioritaires pour nous, et ce sont les Anglo-saxons qui s'imposent dans les enceintes où se concertent les bailleurs ». Ils proposent dans un premier temps de donner un coup d'arrêt à la baisse du budget 2012 du ministère des affaires étrangères. Dans un second temps, il est nécessaire de mener une « réflexion plus globale permettant notamment « d'identifier les voies et moyens du redressement nécessaire ». Contrairement à l'article précédent, ce dernier n'a provoqué aucune réaction de la majorité.

⁷⁰ Axel Poniatowski et Josselin de Rohan, « La diplomatie française est malmenée de l'intérieur » in *Le Monde* du 10 mars 2011.

⁷¹ Groupe Marly, « La diplomatie française n'est plus qu'un château de sable » in *Le Monde* du 24 juin 2011.

Certains articles de journalistes se posent la question de savoir si le groupe Marly pense plus aux élections présidentielles de 2012 qu'à l'avenir du ministère. Est-on face à une manœuvre politicienne ou bien à une manifestation corporatiste ? La réponse se trouve probablement dans les deux interprétations. Pourtant le groupe Marly dénonce des faits importants qui mériteraient une discussion. Il est malheureux de constater l'impossibilité d'avoir en France des débats de fond sur la politique étrangère (il en est de même pour la politique de défense) sans tomber dans des polémiques politiciennes.

Qui dirige la politique étrangère de la France ?

Sous la Ve République, c'est le président de la République qui mène la politique étrangère de la France. C'est le président, nous explique Samy Cohen, qui choisit son ministre des affaires étrangères. C'est, à quelques rares exceptions, généralement « un homme sans assise politique, sans dessein personnel, ni destin national, acceptant d'être à son entière dévotion. Un homme qui ne sera pas tenté de le trahir, de lui imposer ses vues ou de le lâcher en cas de désaccord »⁷².

Si les institutions de la Ve République ont abaissé le rôle du ministre des Affaires étrangères « le général de Gaulle a fait un usage de son ministre qui a permis à ce dernier de contribuer activement à l'élaboration de la politique étrangère, en prolongeant et relayant l'activité du président » (S.Cohen, p. 90) En effet, une fois que la ligne a été définie par le président, le ministre possède une feuille de route et il sait ce qu'il doit faire. Or les successeurs du général de Gaulle n'ont pas eu les mêmes relations avec leur ministre des affaires étrangères. Par exemple lorsque le général de Gaulle avait des entretiens avec un chef d'état étranger, il faisait « établir par un de ses collaborateurs un compte-rendu de ses entretiens à l'intention du ministre et des hauts fonctionnaires concernés » afin qu'ils soient informés ce qui n'a pas toujours été le cas pour ses successeurs. (S.Cohen, p. 38)

Le développement d'une diplomatie parallèle avec l'utilisation d'émissaires choisis par le président, a commencé à se développer à partir du président Pompidou. De Gaulle était respectueux de la compétence des diplomates. Ces dérives « traduisent tout à la fois un syndrome monarchique et la grande méfiance que tous les successeurs du général de Gaulle éprouvent pour l'administration des affaires étrangères ». (S.Cohen, p. 39)

⁷² Samy Cohen, *La monarchie nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la V^e république*, Paris, Hachette, 1986, p 34.

Avec le temps et selon les présidents, sont apparus de nouvelles pratiques avec le rôle nouveau de ce que l'on appelle les « visiteurs du soir », des conseillers officieux et secrets, ainsi que des « réseaux d'intérêts privés »⁷³ qui viennent défendre leurs intérêts. L'exemple de l'intervention du philosophe Bernard Henry-Lévy lors de la crise de Libye est emblématique de ces nouvelles pratiques.

Le conseiller diplomatique du président « n'a pas les moyens de jouer les Clausewitz du président » (S.Cohen p. 57). Mais là encore, l'entourage du président a commencé à jouer un rôle à partir de la présidence de Georges Pompidou. Ce sont le secrétaire général, le conseiller diplomatique, voire d'autres conseillers qui cherchent à empiéter sur les prérogatives du ministre. Sous la présidence de Nicolas Sarkozy il est indéniable que plusieurs hommes jouent un rôle influent comme Claude Guéant, Henri Guaino (auteur du célèbre discours de Dakar prononcé par le président le 26 juillet 2007) ainsi que le conseiller diplomatique Jean-David Levitte. Ces hommes sont entrés en concurrence avec le ministre des affaires étrangères. Un fonctionnement rigoureux en matière diplomatique permet d'éviter ces écueils. Samy Cohen montre que « bien des problèmes tiennent à l'indétermination du président » et que l'administration obéit mais « à la condition que les objectifs soient clairs et qu'ils lui paraissent réalisables ». (S.Cohen p.222)

Un mode de fonctionnement peu « canonique »

Nicolas Sarkozy pour montrer sa volonté d'ouverture, nomme comme ministre des affaires étrangères le médiatique socialiste Bernard Kouchner, le « french doctor » dans le cadre de sa politique d'ouverture, ce qui provoquera un mécontentement au sein de sa propre majorité. Au cours de son mandat présidentiel, il aura trois ministres des affaires étrangères qui vont être confrontés aux mêmes difficultés dans le fonctionnement de la diplomatie française.

« L'ectoplasmique » Bernard Kouchner

Le bilan du passage de Bernard Kouchner du 18 mai 2007 au 13 novembre 2010 reste à écrire puisqu'il sera resté plus de quatre ans en poste. Il semble bien que les relations du ministre et de son entourage avec les diplomates du Quai d'Orsay ont été difficiles. Certains diplomates l'ont surnommé « Monsieur Je-sais-tout ». Il aurait réussi avec les membres de son cabinet « aussi arrogants que

⁷³ Régis Soubrouillard, « La révolte du quai d'Orsay », *Marianne2.fr*, 24 février 2011

lui », à faire l'unanimité contre eux⁷⁴. Mais plus grave, le ministre se trouve très vite confronté aux « conseillers » de l'Élysée. C'est le cas de Claude Guéant, le secrétaire général de l'Élysée qui s'intéresse plus particulièrement aux pays du Golfe, au Maghreb et à l'Afrique. C'est lui par exemple qui signe l'accord de rétablissement des relations diplomatiques avec le Rwanda en novembre 2010 alors que le ministre s'était investi sur ce dossier. Jean-Christophe Rufin souligne qu'il « agit d'autant plus librement qu'il n'en répond ni devant l'Assemblée ni devant le gouvernement ! ».⁷⁵ Le Sherpa du Président, Jean-David Lévitte court-circuite le ministre dans un certain nombre de grands dossiers comme les relations avec les États-Unis, la Chine, l'Inde, la Russie et la gestion des sommets (G8, G20).⁷⁶

Selon Jean-Christophe Rufin « M.Kouchner a réorganisé le ministère des affaires étrangères à la manière d'une organisation non gouvernementale (ONG) »⁷⁷. A son actif, Bernard Kouchner a la création du « Centre de crise » opérationnel à partir du 2 juillet 2008, composé d'une cinquantaine d'agents. Ce centre permet de coordonner l'action du ministère pour assurer la protection des expatriés français dans le monde victimes d'accidents, de prise d'otages et de leur apporter assistance. Il peut aussi aider certains pays victimes de cataclysmes (inondations, cyclones, tremblements de terre etc.). Il peut accorder des aides financières grâce à un Fonds d'urgence humanitaire alimenté par les ONG.

Bernard Kouchner pour des raisons à la fois de politique intérieure mais aussi lassé par ses relations conflictuelles avec les conseillers de l'Élysée aurait remis sa lettre de démission au président le 25 août 2011 dans laquelle il dénonce « les humiliations infligées par des conseillers du président ».

L'éphémère Michèle Alliot-Marie

Michèle Alliot-Marie, ministre d'État, a été le ministre des affaires étrangères le plus éphémère. Elle a en effet été en poste du 14 novembre 2010 au 27 février 2011, à peine plus de trois mois. Elle n'a pas eu le temps de marquer de son empreinte le ministère⁷⁸.

⁷⁴ Claude Angeli, « Kouchner déjà 'enterré' par Alliot-Marie » in *Le Canard enchaîné* du 29 décembre 2010, p3.

⁷⁵ Jean-Christophe Rufin « le Quai d'Orsay est un ministère sinistré » in *Le Monde* du 6 juillet 2010.

⁷⁶ Jim Jarrassé. « Bernard Kouchner se plaint des 'humiliations' de l'Élysée », in *Le Figaro*, du 6 octobre 2010

⁷⁷ Jean-Christophe Rufin, « La Quai d'orsay st un ministère sinistré » op cit.

⁷⁸ Au point que le site Internet du ministère des affaires étrangères à la rubrique « Le ministre d'État et les ministres » et la sous rubrique des anciens ministres « 160 ministres des affaires étrangères », le dernier en date est Bernard

Pendant ce cours laps de temps, elle a critiqué l'action de son prédécesseur devant la commission des affaires étrangères du Sénat et a promis d'obtenir plus de moyens pour son ministère : « Au plan budgétaire, il n'a sans doute pas été assez défendu ces dix dernières années. Je ferai mon possible pour inverser la tendance ». Elle aussi n'a pu résister aux pressions de l'Élysée comme par exemple dans le cas de la nomination du diplomate Boris Boillon comme ambassadeur à Tunis lors du conseil des ministres du 26 janvier 2011.⁷⁹

C'est son manque de réaction face aux émeutes tunisiennes qui lui a été fatale. Son séjour pendant les fêtes de fin d'année en Tunisie avec ses parents venus investir dans une SCI (Société civile immobilière) alors que les émeutes ont éclaté ainsi que l'utilisation d'un avion affrété par un homme d'affaires proche du président Ben Ali, ont suscité une première polémique. Mais c'est surtout sa réponse lors d'une séance publique à une question posé par un député à l'Assemblée nationale le 12 janvier 2011 qui l'a complètement plombée. Le député demandait ce que la France comptait faire pour aider la Tunisie. Elle a proposé que la France apporte son savoir-faire à la police tunisienne pour régler les situations sécuritaires ! Cette intervention filmée a fait le tour d'Internet et des médias. Il est évident que le décalage entre la situation en Tunisie et sa réponse était la preuve que la France était attentiste et n'avait pas de politique définie. Est-ce la faute des services du Quai d'Orsay qui n'ont rien vu venir, rien compris ? Est-ce au contraire le ministre et son entourage qui sont restés aveugles et sourds ? Des études à partir des archives du ministère permettront de déterminer les responsabilités.

Toujours est-il que la gestion de la crise tunisienne a des conséquences sur la popularité du président de la République qui perd 4% dans les sondages et n'obtient que 30% d'opinions positives. Le président en tient pour responsable son ministre des affaires étrangères qui remet sa lettre de démission le 27 février 2011 au président dans laquelle elle affirme « Bien qu'ayant le sentiment de n'avoir commis aucun manquement, j'ai donc décidé de quitter mes fonctions de ministre des affaires étrangères ». Le Président peut alors opérer un remaniement ministériel le jour même afin de pouvoir rebondir.

Kouchner. Neuf mois plus tard, elle n'apparaît donc toujours pas comme ancien ministre !

⁷⁹ L'ambassadeur est nommé par le gouvernement français alors que ce dernier n'a même pas demandé son agrément au gouvernement tunisien ! Voir Charles Crettien, « La nomination du nouvel ambassadeur de France en Tunisie est choquante », in *Le Monde*, 10 février 2011.

Un « poids lourd » aux affaires étrangères

Alain Juppé est non seulement un ancien ministre des affaires étrangères (30 mars 1993-18 mai 1995) mais aussi un ancien premier Ministre. Son poids politique est plus important que ces deux prédécesseurs. Il met d'ailleurs des conditions pour devenir ministre : le départ du secrétaire général Claude Guéant qui est nommé ministre de l'Intérieur et la mise à la retraite de Jean-David Levitte⁸⁰, même si ce dernier reste à l'Elysée.

Il devient ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes le 27 février 2011⁸¹ en pleine crise tunisienne. Très vite il va être confronté à la gestion d'une nouvelle crise : la révolte des libyens contre Khadafi puis à l'intervention militaire de l'OTAN ce qui va donner lieu à des affrontements avec l'Elysée. Si Alain Juppé croyait avoir le champ libre après le départ de Claude Guéant et J-D Lévitte, un nouveau personnage fait irruption dans le champ politique et médiatique, c'est le philosophe Bernard-Henri Lévy qui est un fervent partisan de l'intervention militaire aux côtés des insurgés libyens. Le 7 mars, il aurait mis en garde le président Sarkozy contre son ministre des affaires étrangères Alain Juppé capable de « faire capoter l'histoire comme sur la Bosnie »⁸².

Le premier accrochage date du 10 mars lorsque le président de la République reçoit Bernard-Henri Lévy en compagnie d'une délégation d'insurgés. Il joue au porte-parole de l'Elysée à la sortie de l'entretien en déclarant que la France reconnaissait le CNT (Conseil national de transition de Libye) constitué par les rebelles, décidait le transfert de son l'ambassade de Tripoli à Benghazi et désignerait des cibles libyennes à bombarder ! Pendant ce temps, le ministre Alain Juppé tentait de convaincre les partenaires européens d'apporter leur soutien au CNT. Mécontent, le ministre en apprenant les déclarations de B-H Lévy aurait appelé le président pour lui demander à quoi il servait ! Interrogé sur le rôle du philosophe, il aurait eu ce commentaire : « C'est cela le génie, c'est trouver le moment opportun pour se faire voir »⁸³.

Lorsque le Président prône le 11 mars le bombardement des troupes de Khadafi sans l'aval du conseil de sécurité de l'ONU, son ministre Alain Juppé en visite en Hongrie rétablit la réalité le lendemain 12 mars en affirmant qu'un accord de l'ONU est nécessaire pour toute intervention militaire. Alain Juppé a le souci

⁸⁰ J-D Levitte aurait eu 65 ans le 14 juin 2011. Il part à la retraite quelques mois plus tôt, in *JORF* du 25 février 2011.

⁸¹ Décret du 27 février 2011, in *JORF* du 1^{er} mars 2011, p 3634, remaniement du 3^e gouvernement F.Fillon.

⁸² Natalie Nougayrède, « Doctor Juppé et Mister Sarkozy », in *Le Monde* du 1^{er} septembre 2011, p 3.

⁸³ *ibidem*

de la légitimité internationale et il obtient le 17 mars à New York l'autorisation du recours à la force en Libye par un vote de l'ONU.

Alors que le ministre Alain Juppé cherche une solution à l'éviction de Khadafi (son départ ou non de la Libye, son retrait de la vie politique libyenne) on assiste de nouveau à l'irruption de Bernard-Henri Lévy dans la gestion de la crise. Ce dernier part en Libye et rencontre les opposants le 17 juillet à Goualich au Sud de Tripoli. Il revient à Paris accompagné de chefs rebelles venus demander des armes. Ils sont reçus le 20 juillet par le président de la République et une nouvelle fois le philosophe donne à la sortie une conférence de presse sur l'avenir de l'insurrection. Le lendemain, il se permet de critiquer le ministre Alain Juppé à Radio France Internationale (RFI) et l'accuse d'avoir une position contraire à celle du président. Il n'est pas question que Khadafi reste en Libye, « c'est le contraire de la position française, quelque chose d'inacceptable pour le peuple libyen dans son ensemble ». Le ministre des affaires étrangères proteste auprès de l'Élysée. Mais ce sont surtout les diplomates du Quai d'Orsay qui ne supportent pas qu'une vedette médiatique « parle au nom de la France ». Selon un proche du président de la République, ce dernier aurait déclaré « qu'il ne faudrait pas que Juppé se croie trop important »⁸⁴. Le philosophe publie fin novembre 2011 un ouvrage qui est une chronique au jour le jour de la crise libyenne où il brosse le portrait du chef de l'État « en chef de guerre »⁸⁵. Il est certain que la gestion de cette crise ne peut être qualifiée d'une gestion orthodoxe sur le plan diplomatique. On peut comprendre l'indignation des diplomates et du ministre.

Alain Juppé a défendu le budget de son ministère. Lors des débats sur le budget 2012, il déclare aux députés : « j'ai fait de la question des moyens l'une de mes priorités »⁸⁶ et il réussit à stabiliser les crédits de son ministère.

Une absence de politique à long terme ?

Il se dégage d'un rapide bilan de la diplomatie française, que l'Élysée mène une suite de « coups diplomatiques » bien souvent pour faire remonter la popularité du président d'où le ministère des

⁸⁴ Claude Angeli, « Cacophonie au sein du trio Sarko-Juppé-BHL » in *Canard Enchaîné*, 27 juin 2011, p 3. Voir aussi de Claude Angeli, « Cohabitation venimeuse Sarko-Juppé » in *Le Canard enchaîné*, du 10 août 2011, p 3.

⁸⁵ Bernard-Henri Lévy, *La guerre sans l'aimer. Journal d'un écrivain au cœur du printemps libyen*. Paris, Grasset, novembre 2011. 400 p.

⁸⁶ Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, réunion du 19 octobre 2011.

affaires étrangères est tenu à l'écart. Ces coups ne s'inscrivent pas dans une ligne politique à long terme. Pour exécuter ces « coups », l'exécutif ne faisant pas confiance aux diplomates, fait appel à des non professionnels.

L'outil diplomatique est menacé aussi par la réduction de ses moyens financiers et en personnels. La crise financière, malgré les efforts du ministre actuel, ne va pas améliorer la situation. Le plus grave est l'absence de réflexion stratégique et d'objectifs à long terme. Ce qui fait écrire à Régis Soubrillard que « La France a fait le choix de faire tourner ses moulins à vent diplomatiques... pour mieux s'aligner sur le plus puissant et se résigner à un suivisme moutonnier », ⁸⁷ à savoir les Etats-Unis.

On peut se demander quelle forme prendra l'outil diplomatique dans les années à venir avec la vague de privatisation des services publics en Europe imposée par l'Union européenne en prétextant la crise de l'endettement. Certaines missions du Quai d'Orsay pourraient être sous-traitées et confiées à des ONG ou à des entreprises privées. Le mépris d'une partie de la classe politique à l'égard des fonctionnaires ne fera qu'aggraver le phénomène. Ils feront appels à des non-professionnels qu'ils estiment beaucoup plus efficaces que les diplomates. On peut être inquiet pour l'évolution de notre outil diplomatique dans les années à venir.

*

• *

⁸⁷ Régis Soubrouillard, « La révolte du quai d'Orsay », *Marianne2.fr*, 24 février 2011

Notes de lecture

Bertrand Badie, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*. Paris, La découverte, 2011. 273 p. (Coll. Cahiers libres)

Par Daniel Colard, professeur (h) à l'Université de Besançon.

Bertrand Badie, bien connu des spécialistes de relations internationales, est professeur des Universités à l'IEP (Sciences Po Paris). Il est l'auteur de nombreux ouvrages et de nombreux articles dans cette discipline ; il est aussi conseiller de la rédaction de « *L'Etat du monde* » depuis une dizaine d'années. Il fait donc autorité en la matière et sert de référence. Son dernier livre mérite attention. Il porte sur la nature même du « système international » après la chute du mur de Berlin en 1989 et la fin de la guerre froide, fondée on le sait sur la bipolarité des relations internationales dominée par le condominium soviéto-américain après la fameuse conférence de Yalta de février 1945.

L'auteur s'efforce de trouver une grille de lecture pour expliquer l' « énigme » du système international actuel : « unipolaire », sûrement pas ; « bipolaire », pas davantage ; « post-bipolaire » et « multipolaire », à coup sûr. Derrière ces concepts plus ou moins clairs, Bertrand Badie constate et affirme qu'il existe une grande continuité, une permanence ou une constante, à savoir la volonté des « grandes puissances » à vouloir dominer et partager, ensemble, la conduite des relations internationales, la « gouvernance » du Monde. D'où la « diplomatie de concert » formalisée après la chute de l'Empire napoléonien en 1815. Diplomatie concertée au plus haut niveau qu'il appelle « diplomatie de connivence » avec un corollaire qui sous-tend le titre de l'ouvrage : « les dérives oligarchiques du système international ». Cette qualification « oligarchique » se confirme dans le cadre de l'ONU au niveau du Conseil de sécurité notamment et, à l'intérieur de cette structure universelle multilatérale, avec la naissance de groupes de concertations informels illustrés par la création du G-7 et du G-8 puis du G-20 avec les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). Il s'agit en réalité de « nouveaux directoires du monde » pour régler les crises et les conflits qui échappent parfois au contrôle de ces grandes puissances (Afghanistan, Irak, conflits africains et moyen-orientaux). Depuis 2007-2008, ces grands acteurs

internationaux démontrent en outre leur impuissance à résoudre les crises économiques, monétaires et financières. La diplomatie de connivence économique fonctionne mal, et ne parvient pas à réguler le système monétaire international (dictature des marchés, crise de l'Euro, spéculations financières, crises des dettes souveraines, etc..)

L'auteur se livre à une étude approfondie sur la « diplomatie de connivence » dont il retrace avec honnêteté intellectuelle son fonctionnement, son évolution et ses échecs. Il contribue ainsi à clarifier la nature du système de relations internationales à l'aube du XXI^e siècle, dans le cadre de la « mondialisation » qui constitue une rupture structurelle dans les rapports entre Etats de moins en moins « souverains ». La doctrine onusienne sur la « responsabilité de protéger les populations civiles contre leurs dictateurs », illustrée pour la première fois par la fameuse Résolution N1973 adoptée par le Conseil de sécurité en date du 17 mars 2011, appliquée à l'occasion de la guerre civile en Libye en est le meilleur exemple.

La structure de l'ouvrage s'organise autour de trois grands thèmes qui constituent des parties :

- « Vers un monde apolaire »
- « Les nouveaux aristocrates »
- « La revanche de la mondialisation »

Les trois idées directrices développées sont très équilibrées et emportent assez facilement l'adhésion. L'apparition d'un « système sans nom » bien défini voit le jour en 1989-1991 avec l'effondrement de l'Empire soviétique et l'entrée dans un monde « a-polaire » et « post-bipolaire ». Pour tenter une typologie, B.Badie prend en compte quatre variables qu'on trouve au XIX^e et au XX^e siècles dans les relations internationales : l'inclusion et ses modalités, la capacité délibérative des systèmes, le type de puissance (la capacité d'agir), et l'organisation en alliances potentielles. Ces quatre variables permettraient, selon lui, de saisir les différents types de système international et de les qualifier (pp 94-101, voir p.96 les neuf types de système international recensés). On peut naturellement critiquer cette classification et cette typologie un peu trop compliquée, mais elles éclairent la complexité des relations internationales et le jeu des interdépendances de notre époque en pleine mutation, marquée par une série de refondations politique, économique, stratégique, écologique.

Citant Durkheim pour lequel l' « anomie » était une pathologie frappant la division sociale du travail et nuisant au besoin de coopération entre les fonctions », Badie transpose ce concept dans les rapports entre Etats, l'idée d'anomie évoquant ici la partie

inachevée d'une gouvernance mondiale qui exclut le faible et le pauvre, le dominé dans le jeu des régulations internationales. Si l'anomie, écrit-il encore, marque une « absence de complémentarité dans le processus d'interaction » selon Talcott Parsons, elle désigne alors la pathologie majeure dont souffre le « système international mondialisé » des années 2000-2010.

Le recours à l'anomie donne une définition du système post-bipolaire et multipolaire et laisse la porte ouverte à de multiples lectures entre le Centre et la Périphérie, les Grands et les Petits Etats qui sont aux Nations unies (193). Citons ici la page 244 qui résume la pensée de notre auteur :

« Aujourd'hui, les relations de connivence entre Etats membres de l'oligarchie rendent la guerre beaucoup moins possible (ou probable) au centre du système international et le déportent à la périphérie. En même temps et pour les mêmes raisons, les capacités de contrôle de l'oligarchie sur ces formes guerrières s'en trouvent considérablement amoindries ».

Remarque additionnelles importante : les conflits ont gagné en autonomie et se sont transformés ; ils se reconstituent sous des « formes inédites » qui n'ont plus grand rapport avec le modèle classique de la guerre. En effet, ces conflits n'opposent plus seulement des Etats, mais « apparaissent à l'intérieur de ceux-ci ; ils ne mobilisent donc ni armées ni diplomatie, mais un large éventail d'acteurs sociaux qui prennent la forme de milices, de bandes et de seigneurs de la guerre » (p.244) Il suffit de mentionner ici le terrorisme, la question des réfugiés, la contrebande, la grande criminalité internationale, les solidarités et rivalités transnationales.

Faute de place, on ne peut analyser la partie consacrée aux « nouveaux aristocrates » (les clubs, les nouveaux riches, les émergents, les oligarques) et celle qui traite de la « revanche de la mondialisation » avec son « concert de contestation et l'arbitrage des BRICS ». La mondialisation/globalisation transforme la politique internationale, d'abord celle de la « contestation » du système aristocratique ; ensuite celle de l' « ascension individuelle » des Etats émergents qui dessinent ainsi de nouveaux espaces et de nouveaux rapprochements transrégionaux. (p.186)

Au total, le dernier ouvrage de B.Badie est sans doute le plus abouti, le plus stimulant et le plus synthétique. Le lecteur peut partager de nombreux développements avec son auteur. Reconnaissons que le sujet est des plus complexes et difficile à maîtriser sans un travail d'équipe. La « diplomatie de la

connivence » se présente alors comme l'affirmation d'une grande « continuité ». Très rares sont les périodes ou les séquences historiques où les grands acteurs internationaux n'essaient pas de dominer la scène internationale pour partager le « pilotage du monde ». Cette « loi d'airain oligarchique diplomatique » a la vie dure...

Cette conclusion pessimiste est cependant très réaliste. La grande nouveauté de la dialectique entre la coopération et la compétition est qu'elle se déroule désormais dans le cadre d'une mondialisation non maîtrisée et inorganisée. D'où cette remarque finale à laquelle il n'est pas interdit de souscrire : « Cette cristallisation oligarchique bloque pour autant toute chance d'innovation et se révèle négative, tant sur la plan de la rationalité collective que sur celui du long terme. Tout se passe comme si la connivence continuellement reconduite dispensait d'envisager les coûts réels d'une solidarité dont on n'ose pas construire les prémisses : le prix à payer est d'abandonner pour longtemps l'idée d'un ordre international ». (p.260)

C'est tout le problème de l'organisation de la gouvernance mondiale qui ne peut pas ne pas s'imposer dans un monde post-bipolaire et multipolaire.

*

*

*

« *Das Amt und die Vergangenheit. Deutsche Diplomaten im Dritten Reich und in der Bundesrepublik* » par Eckart Conze, Norbert Frei, Peter Hayes et Moshe Zimmermann avec la collaboration de Annette Weinke et Andrea Wiegeshof - Karl Blessing Verlag, Munich, 2010, 880 pages.

par Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1.

L'évocation du passé nazi de l'Allemagne continue de susciter des controverses outre-Rhin et la publication en octobre 2010 du rapport d'une commission d'historiens sur le rôle du Ministère des Affaires étrangères dans la mise en œuvre de la politique criminelle du IIIème Reich n'a pas fait exception à la règle. Ce rapport dont l'initiative revient à Joschka Fischer est paru en librairie sous le titre « *Das Amt und die Vergangenheit* » et a été salué par le Ministre en exercice, Guido Westerwelle, comme une contribution importante à l'établissement de la vérité sur les compromissions du corps des diplomates et des hauts fonctionnaires de la Wilhelmstrasse dans l'exécution de la « solution finale ». Il a également fait l'objet de compte rendus élogieux dans des périodiques de toutes tendances et a eu un certain retentissement en France où l'Institut Goethe a organisé le 22 février 2011 une séance de présentation de l'ouvrage avec la participation du professeur Eckart Conze et de l'ambassadeur d'Allemagne, Reinhard Schäfers. Dans son commentaire, le professeur Georges-Henri Soutou, de l'Institut, a rendu hommage au travail accompli par la commission et considéré que le rapport est une bonne synthèse des acquis de la recherche dans un domaine où l'on ne disposait pas jusqu'à présent d'une étude d'ensemble. Faisant état des critiques dont les membres de la commission ont été la cible, il les juge excessives et estime qu'elles n'entachent pas la validité des conclusions auxquelles ils ont abouti.

En Allemagne, ce livre a touché une corde sensible dans la mesure où il mettait en question la vision irénique que l'on avait du Ministère des affaires étrangères sous le IIIème Reich et soulignait la continuité de la politique de recrutement de son personnel après 1945, le passé nazi de nombreux agents n'étant pas un obstacle à leur réintégration dans le service des affaires étrangères de la République de Bonn. Désormais, il ne sera plus possible de nier la participation active des services du Ministère des affaires étrangères à la politique de destruction des Juifs d'Europe et de soutenir que la

Wilhelmstrasse a été un centre d'opposition à la politique de Hitler. Certes, le secrétaire d'Etat, Ernst von Weizsäcker, et les membres de son entourage étaient conscients des risques que comportait le recours à la guerre pour asseoir l'hégémonie allemande en Europe et ils ont tenté de prévenir l'irréparable. Mais leurs ouvertures avaient peu de chances d'être prises en considération par les alliés et il était exclu que Hitler qui avait opté pour une solution de force se rende à leurs raisons. En définitive, ils se sont ajustés à la politique de conquête et d'assujettissement des peuples slaves et tout en étant parfaitement informés des violations caractérisées du droit de la guerre sur le front de l'Est et des massacres perpétrés sur les territoires occupés par l'armée allemande, ils n'ont pas rompu avec un régime dont l'idéologie et les pratiques allaient à l'encontre de leur vision du monde et réduisaient à néant les acquis de la politique de puissance qui avait permis la révision « pacifique » de l'ordre de Versailles.⁸⁸

On conçoit donc que « *Das Amt* » ait inspiré des sentiments mitigés, voire une hostilité déclarée à des publicistes comme Rainer Blasius qui a partie liée avec les « momies » de la diplomatie allemande⁸⁹ ou à des historiens de tradition libérale ou conservatrice qui reprochent aux auteurs du rapport leur penchant à surestimer la participation du Ministère des Affaires étrangères à la persécution des Juifs et leur manque de discernement dans l'évaluation des marges de liberté dont disposaient les opposants à la politique de Hitler. Cette nouvelle querelle des historiens (Historikerstreit) est révélatrice non seulement de la permanence du thème de la maîtrise du passé (Vergangenheitsbewältigung) dans l'Allemagne unie mais également des susceptibilités qui se manifestent au sein de la corporation lorsque des positions dominantes sont battues en brèche par l'irruption de nouveaux venus qui ne s'accrochent pas des discours convenus. Ainsi, le directeur de l'Institut d'Histoire contemporaine (Institut für Zeitgeschichte) de Munich, Horst Köhler, a contesté le caractère novateur du rapport et dénié à ses auteurs la prétention d'avoir défriché un terrain vierge puisque

⁸⁸ Les contradictions entre la politique de puissance à laquelle adhéraient les « conservateurs nationaux » et l'idéologie nazie qui prônait une guerre de destruction sous le signe du racisme ont été mises en évidence dans l'ouvrage classique de Klaus Hildebrand : « *Deutsche Aussenpolitik 1933-1945. Kalkül oder Dogma* ». Klaus Hildebrand devait faire partie de la commission d'historiens mandatée par Joschka Fischer mais des raisons de santé l'ont empêché de participer à l'entreprise.

⁸⁹ Voir notamment son article : « Schnellbrief und Braunbuch » dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 13 janvier 2011 et le commentaire de Alexander Cammann : « Eine Frage der Ehre » dans *Die Zeit*, du 28 janvier 2011

l'édition des documents diplomatiques allemands permet depuis longtemps au public intéressé de se faire une opinion sur l'implication du Ministère des affaires étrangères dans la politique du régime national-socialiste. Dans ces conditions il n'y avait pas lieu selon lui d'affecter 1,5 millions d'euros au financement d'un projet de recherche dont les conclusions ne servaient qu'à légitimer les partis pris de Joschka Fischer et à jeter le discrédit sur la vieille génération des diplomates allemands⁹⁰.

Il n'en reste pas moins que « *Das Amt* » a introduit dans le débat des éléments nouveaux et qu'on ne saurait les écarter en adoptant le ton de l'indignation ou en laissant entendre que ceux qui les ont révélés ont terni l'honneur de la corporation des historiens. Ainsi, les arguments mis en avant par les détracteurs des membres de la commission ne sont pas toujours convaincants et il est abusif de leur reprocher d'avoir placé leur travail sous le signe de l'idéologie « rouge-verte ». En outre, on a relevé que les reproches qui leur étaient adressés n'étaient pas toujours convergents, les uns admettant que le livre apporte des éclairages nouveaux sur la continuité du personnel diplomatique après la reconstitution du service des affaires étrangères en 1951 (Hans Mommsen) alors que d'autres ne trouvent rien à redire à la dénonciation des compromissions du Ministère des Affaires étrangères sous le IIIème Reich (Christian Hacke). En tout cas, la presse allemande a fait largement écho à cette querelle et les auteurs de « *Das Amt* » ont répondu collectivement à leurs critiques.⁹¹ L'hebdomadaire *Die Zeit* a pris leur parti et leur ouvre généreusement ses colonnes,⁹² tandis que la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* penche plutôt du côté des opposants dont elle publie volontiers les tribunes libres.

Il ne saurait être question de résumer la substance d'un ouvrage de près de 900 pages dont l'ambition est de présenter un tableau véridique du rôle joué par le Ministère des affaires étrangères sous le régime nazi et de souligner la continuité et les changements qui sont intervenus après la création du Ministère des affaires

⁹⁰ Voir son article : « Worin besteht die Sensation ? » - *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 janvier 2011

⁹¹ Voir : « Unser Buch hat einen Nerv getroffen. Diplomatie im Nationalsozialismus. Die unabhängige Historikerkommission antwortet ihren Kritikern » - E. Conze, N.Frei, P. Hayes, M. Zimmermann - *Süddeutsche Zeitung*, 10 décembre 2010.

⁹² Voir notamment les interviews de Moshe Zimmermann et Norbert Frei parus respectivement les 25 et 28 octobre 2010 ainsi que les articles de Alexander Cammann : « Die Diplomaten des Holocaust » (*Die Zeit*, 28 octobre 2010) et « Eine Frage der Ehre » (ibid, 28 janvier 2011)

étrangères de la République Fédérale d'Allemagne (RFA). Il est assorti d'un appareil scientifique imposant qui témoigne de l'ampleur de la recherche entreprise non seulement par les quatre historiens responsables du projet mais également par une pléiade de collaborateurs qui se sont répartis la tâche d'exploiter les fonds d'archives et de présenter le résultat de leurs investigations sur tel ou tel aspect de la politique étrangère allemande de 1933 à nos jours. L'ouvrage comporte deux parties : la première est consacrée au rôle joué par les diplomates et les fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères sous la dictature nazie et la seconde traite de l'impact du passé sur la reconstitution du service des affaires étrangères de la République de Bonn.

Les conclusions qui se dégagent de cette étude font voler en éclats la légende d'une résistance passive du personnel diplomatique contre la politique menée par le Führer qu'il s'agisse de la persécution des Juifs ou des violations massives des lois et coutumes de la guerre sur le front de l'Est. Certes, « *Das Amt* » n'apporte pas sur ces points des révélations sensationnelles puisque les travaux de Christopher Browning et de Hans-Jürgen Döscher avaient déjà mis en évidence la responsabilité du Auswärtiges Amt (AA) dans l'exécution de la solution finale.⁹³ Mais leurs thèses n'avaient eu qu'un faible écho et Norbert Frei rappelle opportunément dans l'interview accordée à *Die Zeit* que l'hebdomadaire libéral de Hambourg avait pris fait et cause pour l'ancien Secrétaire d'Etat du IIIème Reich, Ernst von Weizsäcker, à l'époque où la comtesse Marion Dönhoff en était la directrice et avait publié en 1987 un compte rendu dévastateur du livre de Döscher sous prétexte qu'il ternissait la mémoire d'un fonctionnaire intègre. La commission des historiens prolonge les travaux pionniers de ces deux historiens et grâce à l'accès à de nouvelles archives elle a pu asseoir sa démonstration sur des bases élargies. En outre, l'appui officiel dont elle a bénéficié confère aux résultats de ses travaux une autorité à laquelle l'opinion publique ne peut rester insensible. Rappelons à cette occasion que la commission a été instituée après l'incident provoqué par l'insertion dans le bulletin InternAA de la nécrologie de Franz Nusslein, un haut fonctionnaire qui avait été condamné pour crimes de guerre en Tchécoslovaquie et avait réussi à intégrer le service des affaires étrangères de la RFA où il fit carrière jusqu'à sa retraite en 1974. Pour éviter que des diplomates au passé douteux soient honorés de

⁹³ Voir Christopher Browning : « *The final solution and the German Foreign Office* », New York, 1978 et Hans-Jürgen Döscher : « *Das Auswärtige Amt im Dritten Reich. Diplomatie im Schatten der Endlösung* », Berlin, 1987.

cette façon à l'avenir, Joschka Fischer avait suspendu en 2005 cette pratique mémorielle mais il s'était heurté à la fronde d'anciens diplomates qui voyaient dans cette mesure une tentative de discréditer l'ensemble de la corporation et de faire fi de la contribution éminente qu'elle avait apportée à la restauration du renom de l'Allemagne après 1945. C'est pour réfuter ces imputations et justifier le bien-fondé de sa démarche qu'il décida de confier à une commission d'historiens le soin de faire la lumière sur le rôle du Ministère des Affaires étrangères sous la dictature nazie.

La première partie de « *Das Amt* » souligne l'adhésion de la majorité des diplomates allemands au dessein révisionniste de la politique extérieure du III^{ème} Reich et leur indifférence à l'égard des mesures discriminatoires prises à l'encontre des Juifs dès l'accession au pouvoir de Hitler. Cette attitude n'est pas surprenante si l'on se remémore l'hostilité à l'ordre de Versailles des nationaux conservateurs dont le Ministre des affaires étrangères, Constantin von Neurath (1933-1938), était un représentant typique et si l'on tient compte de l'antisémitisme politique qui sévissait dans les couches supérieures de la classe dirigeante. En revanche, la participation active de l'AA à la mise en œuvre de la politique raciale de Hitler et à la solution finale de la question juive était moins connue et les éléments rassemblés et commentés par la commission d'historiens jettent une lumière crue sur cette réalité déconcertante. A leurs yeux, le Ministère des affaires étrangères, tout comme les autres institutions gouvernementales, a été associé d'emblée à la réalisation du programme nazi et il se serait aligné très tôt sur les positions adoptées par les détenteurs du pouvoir. La nomination de Joachim von Ribbentrop à la tête du Ministère en 1938 n'aurait pas modifié fondamentalement les orientations antérieures en dépit de sa pénétration par les membres du parti et des services de sécurité (SS). En définitive, le conformisme l'aurait emporté sur l'esprit de résistance chez la plupart des diplomates et ceux qui sont entrés en dissidence l'ont fait à titre individuel pour obéir au dictamen de leur conscience ou se sont liés à des groupes extérieurs comme les cercles d'officiers impliqués dans l'attentat du 20 juillet 1944. Il ne saurait donc être question d'accréditer la thèse d'un AA qui aurait été un foyer d'opposition à Hitler.

On sait que les assertions des historiens ont alimenté la polémique et qu'on leur a reproché d'avoir surestimé le rôle de l'AA dans l'exécution de la solution finale qui échappait largement à son emprise. Par ailleurs, on a regretté que les actions de résistance au sein du Ministère, qui ne pouvaient qu'être discrètes eu égard à la nature du régime, n'aient pas fait l'objet de plus de considération. Enfin, on a laissé entendre que seuls certains services avaient

trempé dans la mise en œuvre de l'extermination des Juifs et qu'on ne saurait par conséquent en imputer la responsabilité à l'ensemble des diplomates. Ces critiques ne sont pas toutes fondées car il est clair que la politique raciale du III^{ème} Reich n'était pas seulement appliquée par les fonctionnaires du Deutschlandreferat mais était également avalisée au niveau le plus élevé et défendue, sinon promue, par les postes diplomatiques à l'étranger. Ainsi, l'ambassadeur Otto Abetz s'est personnellement impliqué dans la déportation des Juifs français (pp. 190 sq et 227 sq), et le secrétaire d'Etat, Ernst von Weizsäcker, informé de la formation d'un convoi pour Auschwitz a fait figurer en marge du document qui lui avait été soumis qu'il n'y voyait pas d'objections (kein Einspruch). En toute hypothèse le sort réservé aux Juifs était connu des services et dans une note de frais de Fritz Rademacher qui avait succédé à Emil Schumburg à la tête du Judenreferat, on trouve la mention « liquidation des Juifs à Belgrade » pour désigner l'objet de sa mission. La même observation peut être faite à propos des exactions commises à l'Est après le lancement de l'opération Barbarousse en juin 1941 dans la mesure où l'AA était représenté auprès de la Wehrmacht par des observateurs qui l'informaient régulièrement sur la manière dont la guerre était conduite. Les auteurs du rapport n'en déduisent pas que le Ministère des affaires étrangères était une « organisation criminelle » à l'instar des formations directement impliquées dans la solution finale ou dans la guerre d'extermination à l'Est mais ils sont persuadés que dans la meilleure des hypothèses il a péché par omission en gardant le silence. Ils n'en sont que plus à l'aise pour saluer les vertus héroïques de ceux qui ont rompu avec le système ou l'ont combattu de l'intérieur à leurs risques et périls.

La deuxième partie de l'ouvrage traite du sort des diplomates allemands après la chute du III^{ème} Reich et du rôle qu'ils ont joué dans la reconstitution du service des affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne dès lors que les trois puissances occupantes avaient décidé d'accorder au gouvernement de Bonn le droit de représenter le peuple allemand sur la scène internationale. On y trouve des développements pertinents sur la manière dont les vainqueurs ont procédé à l'épuration du service diplomatique et sur les différences de traitement des prévenus selon qu'ils se trouvaient dans un pays ennemi lors de la déclaration de guerre, ont été surpris à l'étranger par l'avance des forces alliées ou ont été arrêtés en Allemagne après la chute du régime. Si les Soviétiques ont traité avec rigueur les diplomates dont ils se sont emparés, les Occidentaux ont fait preuve à leur égard de plus de ménagements et dans le contexte de la guerre froide les experts sur la Russie ont été

particulièrement choyés car on escomptait d'eux des informations utiles dans la perspective d'une stratégie d'endiguement de l'expansion communiste.⁹⁴ « Das Amt » met également en évidence les complaisances dont les diplomates ont bénéficié au sein de la société allemande pour se faire délivrer des certificats de bonne conduite et se reclasser sans trop de difficultés dans les administrations locales et dans des entreprises du secteur privé. Enfin, le procès de la Wilhelmstrasse qui s'est ouvert à Nuremberg en 1948 et dont la figure emblématique était l'ancien secrétaire d'Etat, Ernst von Weizsäcker, fait l'objet d'une analyse approfondie par Annette Weinke. Elle souligne notamment le ressentiment des élites allemandes à l'égard de la justice des vainqueurs à une époque où la guerre froide battait son plein et décrit minutieusement les manœuvres déployées par la défense pour accréditer la thèse de la résistance interne au nazisme du principal accusé. Si la mobilisation du réseau de ses amis (Freundeskreis) n'a pas permis d'obtenir son acquittement, on ne saurait dire que la peine d'emprisonnement qui lui fut infligée ait été d'une sévérité extrême. Ultérieurement, le président de la RFA, Theodor Heuss, intervint en sa faveur auprès du Haut Commissaire américain, John McCloy, et obtint sa mise liberté. Cet épilogue marque la fin d'une époque et prélude à la réintégration des anciens diplomates dans le service des affaires étrangères de la République fédérale où ils auront la possibilité de déployer leurs talents au service d'une politique placée sous le signe de la construction de l'Europe et de l'intégration atlantique.

S'agissant de la genèse et du développement du Ministère des affaires étrangères de la RFA, la commission des historiens évoque les dispositions prises dans les années 1950 pour démocratiser le recrutement des nouveaux agents et renforcer le contrôle parlementaire sur l'application des critères retenus pour leur admission. Or il apparut très tôt que l'on ne pouvait pas être trop regardant sur le passé des anciens diplomates et que le recours à leurs compétences s'imposait si l'on voulait agir efficacement sur la scène internationale. Il en est résulté qu'au cours des deux décennies qui ont suivi la création de l'AA (14 mars 1951) les « vieux messieurs » (Alte Herren) y occupaient des positions dominantes et que 66% des hauts fonctionnaires étaient d'anciens membres du NSDAP. Certes, la génération des « intellectuels de 1945 » a dénoncé la « renazification » de l'establishment ministériel

⁹⁴ Voir le chapitre intitulé « Noch einmal gegen Osten » in « *Das Amt* » (pp. 363-374) et l'article du directeur d'une commission créée en 1945 par le Département d'Etat pour recueillir des informations sur l'organisation de la Wilhelmstrasse et la conduite de la politique étrangère allemande depuis 1933 : « Light on Nazi Foreign Policy » par DeWitt C. Poole, *Foreign Affairs* Vol 25, N°1, octobre 1946

(p. 473 sq) et des personnalités du monde libéral comme le sociologue Ralf Dahrendorf ont déploré l'incidence négative de l'esprit de la Wilhelmstrasse sur les relations extérieures de la RFA (p. 503). Toutefois les dirigeants de Bonn n'ont guère tenu compte de ces sommations et ont continué de confier des responsabilités importantes à des personnes dont le passé n'était pas sans tache mais qui servaient loyalement la nouvelle politique étrangère de l'Allemagne. Cette observation vaut aussi bien pour le chancelier Adenauer que pour Willy Brandt dont le pragmatisme en la matière continue de susciter des critiques au sein du SPD.

On lira également avec intérêt les développements consacrés au poids du passé dans la normalisation des relations de la RFA avec Israël et le monde arabe et aux difficultés qui ont surgi dès lors qu'il s'agissait de réintégrer dans l'AA les diplomates qui en avaient été écartés sous le régime nazi. En revanche, le rapport avec le passé est moins évident lorsqu'on aborde la question de la formation du personnel, que l'on tente de définir les traits spécifiques de la diplomatie allemande d'après guerre ou que l'on mette en évidence les rapports que les Instituts de recherche entretiennent avec l'establishment politique. Quant aux considérations sommaires et parfois discutables sur certains aspects de la politique étrangère de l'Allemagne, comme l'intégration à l'Ouest, l'Ostpolitik et le refus du nationalisme, elles ne servent guère à étayer la démonstration des auteurs et ils auraient pu en faire l'économie.

Depuis la parution de « *Das Amt* » le débat qu'il a suscité en Allemagne a contribué à son succès commercial et certains ont pu déplorer les méthodes utilisées par l'éditeur pour vanter son produit. Par ailleurs, les observations formulées par des historiens critiques, notamment sur l'établissement de l'appareil scientifique de l'ouvrage et sur l'interprétation des entretiens entre Hitler et Ribbentrop de septembre 1941 méritent d'être prises en considération. Enfin, il est probable que le débat sur la connivence des diplomates allemands avec le régime nazi ne sera pas clos de sitôt et les membres de la commission ont reconnu que leur travail s'inscrivait dans la continuité d'une recherche qui devrait se poursuivre. En tout cas, on ne pourra plus ignorer les conclusions auxquelles ils ont abouti et continuer d'entretenir la légende d'un Ministère des Affaires étrangères qui aurait préservé son innocence dans un monde où se déchaînait « la révolution du nihilisme ». (Hermann Rauschning)

Observatoire Européen de Sécurité

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 8209)
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

Pour retrouver les anciens numéros de *Défense & Stratégie* et connaître les activités de l'Observatoire Européen de Sécurité, consultez le site Internet : <http://www.strategicwatch.org>

ou sur le site <http://mjp.univ-perp.fr>