

Irak

Guerre et chaos

Ce texte tient son origine dans une rencontre organisée par EN TEMPS REEL le 24 mai 2003 sur les conséquences de la guerre en Irak.

Il reprend pour l'essentiel les interventions des participants à cette rencontre dont certains ont bien voulu accepter d'actualiser leurs propos. Il a été profondément enrichi par les analyses et commentaires sur la situation irakienne postérieure à cette rencontre de Julien Cantegreil qui a coordonné l'ensemble du cahier.

Ont participé à la rencontre animée par Zaki Laïdi et Gilles de Margerie :

Gilles Andréani - Directeur du Centre d'Analyse et de Prévision (MAE)

Jean-Louis Gergorin - Vice-Président Exécutif d'EADS

Maurice Gourdault-Montagne - Conseiller diplomatique du Président de la République

Charles Grant - Center for European Reform

François Heisbourg - Directeur de la Fondation pour la recherche stratégique

Reinhard Hesse - Conseiller de Gerhard Schröder, Chancellerie fédérale

Gilles Kepel - Sciences-po

Stanislas de Laboulaye - Directeur Général des affaires politiques et de Sécurité (MAE)

Laurence Louër - CERI (Sciences-Po)

Jacques Rupnik - CERI (Sciences-Po)

Pierre Terzian - Directeur Pétrostratégies

Semih Vaner - CERI (Sciences-Po)

Sommaire

Les enjeux irakiens de la guerre	6
Un enjeu pétrolier à long terme	6
Les dilemmes de la sécurité	8
La démocratie par la force	10
L'incertitude chiite	12
La marche à la guerre vue de Paris	15
Le temps des possibles	16
La radicalisation des positions	16
L'échec de la seconde résolution	17
Les conséquences immédiates de la guerre	18
Le redéploiement régional et européen	18
La redistribution des cartes régionales : la Turquie incomprise	19
La nouvelle Europe de l'est	19
Le multilatéralisme en brèche	21
Un regain d'unilatéralisme	21
L'Europe marginalisée	23
Un principe général d'incertitude	24
A la recherche d'une conception globale de la sécurité	24
La multipolarité : un débat codé	26
L'ouvrage du futur	27
Un <i>new Bargain</i> transatlantique ?	27
L'Europe à la croisée des volontés : la sommation	30
L'Europe productrice de sécurité	33
Pour ne pas conclure	36

Le sort de la guerre militaire en Irak n'a jamais fait aucun doute, mais après ? Les scénarios d'avenir échafaudés avant la guerre par les néo-conservateurs¹ ont laissé place à une incertitude quasi complète. Il est aujourd'hui extrêmement difficile, surtout depuis l'étranger, d'apprécier le climat local très évolutif au sein de la population irakienne, défaite par deux guerres, traumatisée par le régime déchu et si sensible au ressentiment, au nationalisme et parfois à l'islamisme radical. Il est plus difficile encore d'apprécier son avenir au moment où le territoire irakien, en particulier Bagdad, vit dans l'insécurité permanente, où les poches de résistances ont pris de l'ampleur au-delà du triangle sunnite de Tikrit, et où la guérilla urbaine a redoublé l'effet dévastateur des attentats-suicides. On hésite désormais entre « véritable borborygme »², « sale guerre » et chaos.

Encore récemment, l'incapacité des services d'occupation à remettre en route les services publics de base, les sabotages d'une conduite d'eau potable ou d'oléoducs comme celui reliant Kirkouk à Ceyhan, et les attentats contre l'Ambassade de Jordanie, les sièges de l'ONU et du CICR à Bagdad, l'ayatollah Mohammad Baqr al-Hakim le 29 août à Nadjaf, ou encore à Al-Sadr City le 9 octobre ont dit suffisamment ce qu'en Irak les mois à venir charrieront d'imprévu et d'incontrôlé. Dimanche 2 novembre 2003, la perte d'un hélicoptère de transport chinook près de Fallouja, due à un missile sol-air, a marqué l'incident le plus meurtrier pour l'armée américaine depuis la fin officielle de la guerre. Les combattants ne s'en prennent plus seulement aux Américains au cœur même de la capitale, ils cherchent désormais aussi à démoraliser ceux qui leur viennent directement ou indirectement en aide, de la Croix-Rouge à la police irakienne. Alors même que s'est mis en place un groupe de stabilisation pour l'Irak,³ on ne voit pas les signes d'espoir. Six mois après que la statue de Saddam Hussein a été jetée à terre, place Al-Ferdaous à Bagdad, et plus de cinq mois après que le président Bush a annoncé la fin des « opérations militaires majeures », le secrétaire d'Etat Colin Powell, n'a-t-il pas reconnu que l'Irak est « toujours en guerre » ?

Le chaos en Irak, l'incertitude en général. Comment évaluer en effet, fût-ce à gros traits, l'impact international de cette guerre ? Un sentiment : parce que le Moyen-Orient et le Proche Orient forment un tout, la crise irakienne est le laboratoire d'une crise plus générale ; dans le renversement du régime de Saddam Hussein se joue le changement du régime même des relations internationales. Quelques certitudes : un tyran a été déchu et il est temps d'accepter qu'en matière militaire il n'y a qu'une superpuissance. Et tant d'inconnues : la recrudescence du terrorisme, la radicalisation de l'Islam, l'effet dissuasif sur les autres dictateurs, la démocratisation de l'Irak, l'évolution de l'Iran, la volonté d'Etats d'acquiescer des armes de destruction massive afin de dissuader Washington d'intervenir sur leur territoire, la dégradation de la légitimité internationale des Etats-Unis, l'avenir de la PESC et de l'OTAN, et bien sûr, la réforme des Nations unies soumises à toutes sortes de contradictions.

¹ Sur ces divergences, V. « Après la guerre d'Irak : les néo-conservateurs divisés ? », Manuel Fagnier, *La Lettre de la République des Idées*, mai 2003. Comp. les thèses de Baker Spring et Jack Spencer dans « In Post-War Irak, Use Military Forces to Secure Vital U.S. Interests, Not for Nation-Building », Backgrounder, n°1589, *The Heritage Foundation*, septembre 2002 à celles de Lawren Kaplan, « Federal Reserve. The State Department's anti-democracy plan for Irak », *The New republic*, 17 mars 2003, p. 17-19

² Ainsi que l'expliquait Sergio Vieira de Mello dès 17 août 2003 dans *O Estado*, (São Paulo)

³ Placé sous la direction de la conseillère à la sécurité nationale Condoleezza Rice, ce groupe est composé de quatre commissions chargées de la lutte contre le terrorisme, du développement économique, des affaires politiques et de la communication. Au moins que faire ce peu, il devrait mettre un terme à ce que William Kristol nommait « la guerre civile intérieure au gouvernement Bush » dans le *Weekly Standard* du 3 octobre 2003.

ELEMENTS D'ARCHITECTURE INTERNATIONALE.

Trois hypothèses en quelque sorte négatives se dégagent néanmoins. D'une part la communauté internationale s'est durablement fragmentée. Les Américains ont perdu la bataille de l'opinion publique, le multilatéralisme a été mis à mal et l'Occident a fini par se scinder. Il faudra de nombreuses années pour conclure un *new transatlantic bargain*.⁴ D'autre part, les éléments d'insécurité se sont multipliés. Depuis la fortune nouvelle de la doctrine de l'action préventive jusqu'à l'émergence de nouveaux pôles d'influence, les rapports de force sont devenus moins prévisibles et les risques plus importants. Enfin, au moment où la Cour pénale internationale est enfin prête à fonctionner, le beau projet de construire un « ordre mondial » fondé sur des normes internationales et de *jus cogens* a régressé jusqu'à l'étiage de l'avant Seconde Guerre mondiale. Les ambitions ont fondu comme peau de chagrin : à l'heure des régionalismes économiques, l'essentiel s'est réduit à assurer des Etats nations viables. Un ordre ancien ébréché, de nouvelles incertitudes, des espoirs affaiblis, il est risqué d'aller beaucoup plus loin.

Les prédictions achoppent sur des difficultés passées qui ne passent pas - notamment l'existence d'armes de destruction massive - et sur des difficultés à venir. Au premier rang desquelles, la résolution du conflit israélo-palestinien et la question du support économique et du financement de cette hégémonie par les Américains eux-mêmes. La reconstruction de l'Irak nécessiterait pas moins de 140 milliards de dollars et le retour sur les investissements effectués est loin d'être garanti. Mais le débat est bien entendu plus large. Il va de la persistance inquiétante de l'antiaméricanisme⁵ au sort d'une Europe qui ne cesse de se chercher. Surtout, la communauté internationale continue d'esquiver certaines des réformes les plus pressantes comme celle, à l'ONU, du *jus ad bellum*⁶ et du Conseil de sécurité. L'inadaptation de ce dernier est patente mais ni les Français, car ils seraient perdants, ni les Américains, car cela revaloriserait son rôle, n'ont pour l'heure intérêt à le changer. Les discours réformateurs des uns et des autres se sont multipliés ces dernières semaines mais au-delà des engagements verbaux aucune action vraiment concrète n'est encore engagée.⁷

La difficulté principale est pourtant d'un autre ordre, pas seulement technique, militaire ou politique, mais proprement conceptuel. Alors que les relations internationales sont en pleine reconfiguration, les concepts pour penser cette guerre manquent. Les quelques termes avancés - l'asymétrie, l'Empire, l'autocratie libérale,... - fournissent des explications largement insuffisantes. On peut lui trouver des justifications ponctuelles, elle n'a pas encore véritablement de sens. Parce qu'on ne se représente plus le monde, les actions en cours sont aveugles. Les questions de fond concernant la multipolarité, la réponse collective face à des oppresseurs ou encore les modalités de la démocratisation sont en suspens. Au-delà des enjeux proprement irakiens du conflit (I), un retour sur la chronologie

⁴ Andrew Moravcsik est plus optimiste dans « Striking a New Transatlantic Bargain », *Foreign Affairs*, juillet-août 2003, p. 74-89

⁵ V. les statistiques alarmantes du Pew Global Attitudes Project sur la vigueur de l'antiaméricanisme et le renouveau du sentiment de « solidarité islamique ». En Indonésie, les Etats-Unis sont perçus comme plus dangereux que la Quaida ; en Jordanie, Russie, Corée du Sud et au Brésil, comme plus dangereux que l'Iran. V. <http://www.people-press.org/reports/> (3 juin 2003), ainsi qu'un eurobaromètre récent et très intéressant accessible sur :

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl151_iraq_full_report.pdf

⁶ Thérèse Delpech insiste avec justesse sur ce point, « Bagdad : trois leçons pour une crise », in *Politique internationale*, été 2003, en part. p. 186-190

⁷ Dans un discours sur l'état de la communauté internationale prononcé le 8 septembre 2003, le secrétaire générale des Nations unies a ainsi encore appelé à une « réforme radicale » de l'ONU.

internationale de la marche à la guerre (II) devrait permettre de dégager les conséquences majeures du conflit (III), avant de définir trois tâches essentielles qui obligent désormais la communauté internationale (IV).

LES ENJEUX IRAKIENS DE LA GUERRE.

Les armes de destruction massive, Saddam Hussein, le règlement de la question israélo-palestinienne, la question pétrolière ou, plus tardivement, le remodelage de la région furent les arguments appelés à la rescousse d'une guerre en mal de justification.⁸ Au lieu de renforcer l'adhésion de la communauté internationale, on sait combien leur conjonction a fini par brouiller les pistes et jeter la suspicion sur l'ensemble de la stratégie américaine. Seule certitude : un tyran a été chassé. La question n'est plus tant de savoir si la guerre a été justifiée dans ses causes – manifestement elle ne l'était pas – que de déterminer comment elle a résolu durablement les grands enjeux irakiens du conflit : le pétrole, la sécurité et la démocratie. Autrement dit, si elle a été utile dans ses effets.

Un enjeu pétrolier à long terme.

Premier enjeu, le pétrole. Le fait que l'intérêt américain ait été si vif en Irak alors qu'il était si remarquablement absent ailleurs a conduit à penser que le pétrole constituait l'enjeu caché et essentiel de cette guerre. Et certes un pays importateur net de pétrole ne pouvait ignorer les avantages qu'il y avait à prendre le contrôle de l'Irak. La proximité qu'entretient l'Administration américaine, et notamment Dick Cheney, avec les compagnies pétrolières ne pouvait la laisser négliger qu'avec des réserves potentielles de l'ordre de 200 milliards de barils et une exploitation actuelle limitée à seulement 30-35 milliards de barils, le contrôle de l'Irak permettait de sécuriser davantage les approvisionnements américains. Les erreurs d'appréciations commises par les Etats-Unis sur la force des nationalismes irakien et saoudien ne pouvaient du reste que les renforcer dans cette conviction.

Pour les Américains, il ne semble pourtant pas que le pétrole irakien ait justifié à soi seul l'intervention. Il existe déjà d'autres zones pétrolières dans le Golfe de Guinée, dans le Nord de la Caspienne, au large du Brésil, dans la partie profonde du Golfe du Mexique, et les Etats-Unis continuent de diversifier leurs sources d'approvisionnement en pétrole en encourageant les augmentations de production dans les régions comme la Caspienne. On ne voit pas de plus que les bénéfices résultant du prix du pétrole puissent compenser les dépenses militaires et d'occupation. En fait, l'enjeu pétrolier irakien est pour les Etats-Unis un enjeu à long terme. L'argument pétrolier de fond est donc plutôt que l'organisation de l'économie américaine et donc mondiale repose sur un pétrole relativement bon marché et facile d'accès. Les deux tiers des réserves mondiales connues et récupérables se trouvant dans la région du Golfe, les Américains en ont conclu qu'il leur revenait tout naturellement de prévenir toute situation dans laquelle un Etat – par nature potentiellement hostile – pourrait contrôler la région et ses ressources. Car modifier cette donne serait revenu à modifier l'organisation de l'ensemble de l'économie. A rebours des analyses qui ont largement sous-évalué la

⁸ A partir de documents de secrets déclassés et exhibés le 18 juillet 2003 par la Maison Blanche, *Foreign Policy* offre une précieuse contre-analyse des arguments avancés par Georges W. Bush dans son discours pro-guerre de Cincinnati, Ohio (7 octobre 2002). V. Joseph Cirincione et Dipali Mukhopahyay, « Revisiting The Case for War » sur www.foreignpolicy.com. Jeudi 2 octobre 2003, David Kay, conseiller spécial de la CIA chargé de coordonner la quête d'armes de destruction massive en Irak, a admis dans un premier rapport d'étape au Congrès qu'il ne disposait d'aucun élément de preuve de leur existence.

force de cet argument, Pierre Terzian a montré sa validité comme suit en insistant sur l'importance stratégique croissante du Moyen-Orient dans les années à venir.

A l'heure actuelle, les six pays du Golfe contiennent déjà les deux tiers des réserves pétrolières mondiales avec des coûts de production et une consommation domestique globalement faibles. Chacun des pays a sa spécificité énergétique. L'Arabie Saoudite produit ainsi environ 15 % et détient officiellement 25 % du pétrole mondial, la faiblesse de son exploitation laissant présager une position réelle beaucoup plus importante encore. L'Iran concentre des gisements plus anciens que ceux d'Arabie Saoudite mais dans la mesure où il est l'un des pays les plus exploités de la région, il devrait y avoir moins à y découvrir qu'ailleurs. Bien qu'il soit le deuxième pays gazier au monde et que certaines de ses exportations aient repris vers la Turquie, l'Iran en exporte encore très peu pour des questions de valorisation qui résultent en partie des conflits sur le prix à l'époque du Shah. Le Koweït détient beaucoup de pétrole mais l'exploite peu ; il dépend de l'Irak en gaz, énergie essentielle pour l'électricité et notamment le dessalement de l'eau de mer. Les Emirats Arabes Unis ont besoin d'une grande quantité de gaz pour le développement de leur industrie. Quant au Qatar, ses autorités placent d'immenses espoirs dans son gisement de gaz qui est le plus grand au monde. Enfin, l'Irak détient d'importantes réserves de pétrole dont il est raisonnable d'estimer qu'elles pourraient être doublées par une meilleure prospection eu égard à ses capacités techniques remarquables. Son très faible accès à la mer ayant mis l'Irak dans une situation difficile pour assurer l'évacuation du pétrole, les routes d'exploitation ont très vite été développées : si la canalisation vers la Turquie n'existe plus, l'Irak peut encore compter sur celle vers la Syrie, vers Balias en Turquie, mais aussi sur le pipe-line vers l'Arabie Saoudite en direction de la Mer Rouge.

Or quelle que soit la façon de calculer le besoin mondial de pétrole pour les années à venir,⁹ il apparaît que nous dépendrons de plus en plus du Moyen-Orient. En 1976 les réserves pétrolières étaient également distribuées entre le Moyen-Orient et le reste du monde - 112 milliards de barils chaque- et la production était assurée à 38% par le Moyen-Orient et à 62 % par le reste du monde. Un quart de siècle plus tard, les réserves proviennent aux 2/3 du Moyen-Orient alors qu'ils ne forment plus qu'un tiers de la production totale. En d'autres termes, si le ratio réserve/ production du reste du monde avait été appliqué au Moyen-Orient, ce dernier aurait porté sa production à 98 milliards de barils, soit près de 20 milliards de barils de plus que la production mondiale actuelle... Le Moyen-Orient est donc très largement en situation de sous-production. Si ce rythme de production mondiale devait être maintenu et si les pays de l'OPEP devaient poursuivre leur « stratégie » de faible production, les réserves du reste du monde s'épuiseraient tout naturellement beaucoup plus vite qu'au Moyen-Orient. Pierre Terzian estime qu'à ce rythme, nous dépendrons en 2030 à 70 % des exportations de pétrole en provenance du Golfe. L'enjeu pétrolier restera ainsi au cœur de la question irakienne.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de la guerre sur cet enjeu. L'industrie pétrolière semble se remettre lentement des ravages du conflit, les infrastructures sont peu à peu remises en état. La production aurait dorénavant franchi la barre symbolique du million de barils par jour, soit la moitié

⁹ Il y a deux méthodes. Une évaluation de la demande permet de déterminer assez précisément que la production devrait passer des 75 milliards de barils par jour actuels à 120 milliards de barils à l'horizon 2030 (la demande de la Chine devrait passer de 5 à 12 milliards de barils). Un calcul par la production - beaucoup plus difficile à effectuer dans la mesure où hors zone OCDE aucun modèle général de prévision n'existe tant la production dépend de décisions à tout moment révisables- permet de définir en rééquilibrant avec les 120 milliards de barils qui devraient constituer la demande mondiale vers 2030, que la production du Moyen-Orient passera de 21 à 51 milliards de barils par jour.

de la production antérieure (et la production électrique - 4500 mégawatts - est revenue au niveau d'avant-guerre). Les multinationales du pétrole refusent pourtant encore d'investir dans le pays et il y a fort à parier qu'elles resteront en retrait tant que la sécurité ne sera pas rétablie et que l'Irak ne sera pas dotée d'un gouvernement reconnu par la communauté internationale. La question pétrolière conduit ce faisant à celle de la sécurité. Si l'enjeu pétrolier fut au centre du lancement de la guerre, la sécurité et la démocratie seront au centre de l'après-guerre. Or sur ces deux points, les incertitudes de la situation pétrolière laissent place à de réelles craintes.

Les dilemmes de la sécurité.

La question de la sécurité s'inscrit dans une temporalité plus longue qu'on l'a souvent dit. Les Etats-Unis ont veillé à la stabilité de cette région depuis 1945 et, après que le Royaume-Uni a fui ses responsabilités à l'est de Suez en 1968, ils sont devenus le seul pays à avoir une politique globale de sécurité au Moyen-Orient. Au gré des divers dossiers - le pétrole, l'Iran, le Liban, le processus de paix israélo-palestinien, l'Irak-, ils ont multiplié les stratégies possibles, prenant d'abord appui sur l'Iran et l'Arabie Saoudite, puis davantage sur l'Irak avant de s'engager durant la dernière décennie dans une stratégie de double *containment* de l'Irak et de l'Iran. L'échec de ces approches a conduit les Etats-Unis à intervenir trois fois durant les seize dernières années, en 1987-1988 en Iran, en 1991 et en 2003 en Irak. *In fine*, alors que la question du Moyen-Orient est considérée de manière enfin plus globale, et qu'en Egypte, en Jordanie et en Arabie Saoudite, la stabilité a été maintenue, fût-ce de façon limitée, le résultat de la politique américaine en Irak était un échec qui s'inscrivait dans une perspective de long terme. Ce fut même l'un des premiers arguments soutenus par Washington pour enclencher cette nouvelle guerre : il fallait achever le travail entamé par le président Bush père lors de la première guerre du Golfe.

Cette stratégie de sécurité - faire de l'Irak l'élément moteur de la stabilisation du Proche et du Moyen-Orient- a pour l'instant provoqué le pire. A court terme, à l'évidence, puisque sur le terrain la situation s'envenime chaque jour davantage : les sabotages et attentats divers ont ressurgi, la menace terroriste réapparaît.¹⁰ Après trente cinq années de dictature, l'emploi, les administrations, les questions matérielles sont toutes à reprendre en l'absence totale de statistiques et de recensement de la population.¹¹ Les militaires américains n'étaient manifestement pas prêts à gérer une situation beaucoup plus complexe qu'ils ne pensaient.¹² Ils commencent simplement à redonner priorité à la mise sur pieds de forces de sécurité irakiennes afin d'assurer la relève de leurs soldats et de prendre en charge dès maintenant les tâches que leurs troupes ne parviennent pas à mener à bien.

L'effet de cette stratégie sur la sécurité de la zone doit être intégré dans un schéma plus global. Or on ne voit pas non plus de solution à long terme à la fois parce que l'antiaméricanisme ne cesse de se renforcer et se déploie aujourd'hui vers l'est du Moyen-Orient, au Pakistan, en Afghanistan ou en

¹⁰ V. le *New York Times* du 1^{er} novembre 2003 qui livre une enquête inquiétante sur les centaines de combattants du djihad qui afflueraient en Irak pour affronter les forces d'occupation. Selon cette enquête, controversée, l'Irak serait devenue potentiellement attractif pour les islamistes radicaux de la mouvance européenne.

¹¹ Depuis la résolution 1483 du Conseil de sécurité de l'ONU, des équipes formées par les institutions internationales et chargées de relancer la machine économique et sociale irakienne se sont mises en place. Lors de la conférence des donateurs du 23 et 24 octobre, en Espagne sous l'égide de l'ONU, la communauté internationale s'est prononcée pour une aide de 33 milliards de dollars à l'Irak.

¹² David Baran (pseud.) a de bonnes pages sur l'attente des irakiens, « La guerre d'Irak : la stratégie du faible face à la puissance américaine », *Politique étrangère*, été 2003, p. 395-408

Ouzbékistan, et surtout parce qu'aucune stratégie d'ensemble à partir de l'Irak n'est satisfaisante.¹³ M. Kenneth M. Pollack a particulièrement bien montré que les Etats-Unis se trouvent maintenant devant une triple contradiction. Une contradiction irakienne tout d'abord, car les Etats-Unis tentent de garantir une force suffisante en Irak pour que l'Irak puisse le cas échéant contrôler les velléités de l'Iran et constituer une menace dissuasive permanente envers l'Arabie saoudite tout en sachant que, si cette force était constituée, l'Irak serait en mesure de prendre le contrôle du Koweït et de l'Arabie Saoudite. La seconde contradiction porte sur le programme nucléaire iranien. Il ne fait plus aucun doute que l'Iran construit à marche forcée une bombe atomique opérationnelle alors que nul ne sait si la modération iranienne actuelle durera au-delà de l'achèvement de ce programme nucléaire. Or la posture qui empêcherait le mieux une éventuelle agression venant de l'Iran, à savoir la dispersion des forces américaines dans l'ensemble du Golfe, ne ferait en retour qu'alimenter le terrorisme et l'instabilité qui se déploient dans la région. La troisième contradiction est liée à la présence militaire. L'insécurité latente des Etats de la région, alimentée par leur stagnation politique, économique et sociale, devrait conduire les Etats-Unis à y réduire leur présence militaire au minimum, si ce n'est à la supprimer tant elle favorise la propagande terroriste, nourrie d'humiliation et de ressentiment. Diminuer la pression sur les régimes du Golfe persique permettrait certes de développer un espace politique nécessaire pour des réformes. Mais dans le même temps, seule cette présence militaire permettrait de contenir les menaces venant de l'Iran.

La difficulté dans laquelle se trouvent les Etats-Unis résulte de ce que ces contradictions emportent trois stratégies dont aucune ne semble réellement concluante. Première option, les Américains pourraient réduire leur présence au strict minimum puisque l'Iran et l'Irak sont faibles et que les Etats-Unis ont montré qu'ils interviendraient si nécessaire ; mais quel danger si d'aventure l'Iran devait acquérir l'arme nucléaire. Deuxième possibilité, les Américains pourraient créer un système de défense regroupant les Etats du Golfe et le nouveau gouvernement d'Irak sur le modèle de ce qu'ils avaient créé durant la Guerre froide ; mais cela ne ferait qu'alimenter l'exaspération et donc l'instabilité interne. Troisième possibilité : créer un système de sécurité et de stabilité collective propre à cette région sous la forme d'un condominium de sécurité pour le Golfe, équivalent à celui qui fut construit en Europe à la fin de la Guerre Froide pour le contrôle des armes. Cette perspective aurait l'avantage d'assurer l'entrée de l'Iran dans les négociations, mais ce condominium semble irréalisable dans des délais raisonnables : il a fallu entre 20 à 25 ans en Europe pour qu'il soit fonctionnel. Il ne fait aucun doute que la résolution de la question de la sécurité dans le Golfe passera par la mise en relation de ces trois modèles dont aucun à lui seul n'est concluant.

Probablement renforcé dans leur conviction par l'échec, fin janvier 2001, des négociations de paix israélo-palestinienne de Taba, les Américains avaient choisi de faire de l'Irak l'élément moteur de la stabilisation du Proche et du Moyen-Orient. Entre Jérusalem et Bagdad, les Américains ont donc choisi la seconde possibilité. Embourbés à Bagdad, ils semblent avoir renoncé à peser sur le cours des événements à Jérusalem alors même qu'au moment où le gouvernement Sharon continue de se fixer l'objectif de la sécurité d'Israël avec l'insuccès que l'on sait, l'autorité palestinienne ne sort pas de son tiraillement entre une forme de soutien aux extrémistes et une volonté d'engager le dialogue. L'échec de la stratégie de sécurité en Irak et dans le Proche et Moyen Orient est complet, il devrait les conduire à rentrer de nouveau dans Jérusalem, ce lieu de l'alchimie et de l'imaginaire du monde arabe, pour sortir de Bagdad et repenser à partir de là la sécurité de l'ensemble de la zone. En ce début novembre, alors que la « feuille de route » n'est jamais entrée en application, devant le marasme et

¹³ Kenneth M. Pollack, « Securing the Golfe », *Foreign Affairs*, juillet-août 2003, p. 2-16

l'incertitude de la situation, les espoirs ne peuvent que se sont tourner largement vers la perspective du « pacte de Genève » car il fixe de façon enfin directe une réponse aux trois principaux points de fixation du conflit israélo-palestinien : le tracé des frontières de la Cisjordanie, le statut de Jérusalem, la question des réfugiés palestiniens.¹⁴ A ce jour, là est le futur sécuritaire de la zone. Dans l'attente, le désarroi sécuritaire d'après-guerre est profond.

La démocratie par la force

On l'a entendu davantage au fur et à mesure de la marche à la guerre, l'intérêt sécuritaire se serait inscrit dans un projet plus vaste : remodeler le Proche et le Moyen-Orient en précipitant sa démocratisation. Après l'action en Afghanistan et les liens noués avec le Pakistan, l'intervention en Irak constituerait un maillon supplémentaire dans la démocratisation de la région, l'enjeu ultime d'une guerre dont le pétrole et la sécurité ne seraient que les prétextes ou les conditions. Outre qu'il témoigne de l'absence de vision globale de ce que devrait être un Islam politique, et de l'assurance tacite, et loin d'être évidente, selon laquelle tout pays démocrate est nécessairement proaméricain, cet enjeu démocratique a indéniablement fourni une dimension essentielle du conflit. Il n'a pas échappé aux contradictions de l'impérialisme moderne : comment construire des institutions dans l'intérêt des peuples sans leur ôter la possibilité de se prendre en charge ?¹⁵ Les Etats-Unis peuvent-ils donner à leur politique étrangère l'objectif d'intervenir de l'extérieur dans le processus de civilisation d'un pays ?¹⁶ Quelle équation rédiger entre démocratie et souveraineté ?

A cet égard, l'Administration américaine a d'abord hésité entre plusieurs voies. A rebours des premiers avis du Pentagone et de l'*American Enterprise Institute*, il ne fait désormais plus aucun doute qu'instaurer la démocratie en Irak sera long.¹⁷ L'heure est à toutes les craintes car le contexte économique est difficile, les divisions ethniques et l'équilibre religieux sont précaires, le traumatisme du régime déchu persistant et le sentiment d'humiliation plus vif que prévu. Les Américains n'ont du reste aucun savoir-faire colonial : après le Viêt-Nam et le Kosovo, ils continuent de ne pas savoir nouer le contact avec la population.¹⁸ Les Etats-Unis font l'expérience qu'il y a pire qu'un mauvais Etat, l'absence d'Etat. Emportés sans doute par l'opposition si simple entre démocratie et despotisme, et trompés par ce que peut la puissance militaire seule, ils n'avaient pas prévu la force du nationalisme irakien et les perturbations de l'appareil d'Etat après la chute de Saddam Hussein et de son état major. A maints égards, ils sont désormais plongés dans ce que Daniel Brumberg analyse comme le dilemme des *liberalized autocracies*.¹⁹ Sans revenir sur les erreurs qui ont été commises, notamment ne pas

¹⁴ L'accord procède à un échange entre la reconnaissance de la souveraineté palestinienne sur la plus grande partie de Jérusalem et l'abandon du droit au retour en Israël des réfugiés palestiniens. Il assure l'existence d'un futur Etat palestinien dans le cadre des frontières de la ligne verte de 1967. Il prévoit les conditions de son respect en proposant qu'une force internationale soit chargée de veiller à sa bonne application.

¹⁵ V. le discours programme du Président Bush devant l'*American Enterprise Institute* (26 février 2003). Il faut extrapoler à l'Irak les remarques de Michael Ignatieff dans son excellent *Kaboul-Sarajevo*, Paris, *La République des Idées*, Seuil, 2002, p. 84 sq. V. les très bonnes pages de Tzvetan Todorov, *Le Nouveau désordre mondial*, Paris, Robert Laffont, 2003, chap. 1 et 2.

¹⁶ Ainsi du discours de Paul Wolfowitz lu à Singapour en juin 2001 et prônant l'éclosion d'un Islam modéré.

¹⁷ Une étude du *Carnegie Endowment* révèle que des seize tentatives américaines de *Nation buildings* du siècle passé, seules quatre ont conduit à une démocratie, V. Minxin Pei et Sara Kasper, « Lessons from the past : the American record on Nation Building », *Carnegie Endowment*, Policy Brief, 24 mai 2003

¹⁸ A cet égard Marc Lynch prône à juste titre une utilisation plus intensive et renouvelée des médias arabes, « Taking Arabs seriously », *Foreign Affairs*, sept.-octobre 2003.

¹⁹ Daniel Brumberg, « Liberalization versus Democracy : Understanding arab political Reform », *Carnegie Working Paper* n°37, mars 2003, en part. p. 12 sq.

avoir partagé les responsabilités dès la chute de Bagdad avec l'ONU et les pays qui auraient pu s'engager, ils sont désormais confrontés à deux difficultés majeures, l'une portant sur les institutions et l'autre sur l'*habitus* démocratique qui n'est pas seulement affaire de lois mais aussi de mœurs et de durée.

Il reste d'abord à trouver une structure institutionnelle dans laquelle la démocratie irakienne puisse s'incarner. A ce jour, un conseil intérimaire de gouvernement de vingt-cinq membres a été créé et un gouvernement a été nommé en septembre. A terme, il doit être indépendant et avoir capacité de décision. Il doit en particulier lui revenir de préparer des élections afin d'élire une assemblée constituante de manière à ce que la souveraineté irakienne soit davantage à la base des évolutions démocratiques futures. Les Américains se rangent désormais du côté d'un transfert de souveraineté « accéléré », c'est-à-dire progressif mais résolu. Cette stratégie montre que le processus politique avance, que la sécurité est *in fine* prise en charge par les Irakiens eux-mêmes, elle permet d'éviter que l'impatience ne grandisse au moment où les attaques terroristes font des progrès dans la capitale. Au-delà de cette question de la souveraineté, la démocratisation future de l'Irak doit passer par une séparation effective des pouvoirs ainsi que par l'indépendance de la justice et par l'Etat de droit.²⁰ Elle interdit qui plus est que soient instaurées des élections libres immédiates qui porteraient non moins immédiatement au pouvoir les leaders religieux radicaux puisque ce sont eux qui détiennent les réseaux les mieux organisés.

Au-delà de ces questions, la face proprement institutionnelle de la démocratisation de l'Irak nécessitera de trancher une contradiction profonde entre Etat unitaire et Etat fédéral. Car d'un côté le choix d'un Etat unitaire conduirait à accepter les volontés de la majorité (chiite), quitte à agir politiquement pour que ce choix ne se traduise pas automatiquement par une République islamique d'Irak. De l'autre, le choix alternatif d'un Etat fédéral ne permettrait d'éviter ce péril majoritaire qu'au risque de favoriser l'éclatement de l'Irak, ce que la Turquie n'acceptera pas à cause de la question kurde. Parmi les propositions les plus satisfaisantes pour lever cette contradiction, on a pu suggérer d'instituer un gouvernement fédéral et d'équilibrer dans la Constitution le poids de Bagdad et des régions. Les gouvernements locaux pourraient exercer un contrôle large sur leurs territoires. Une structure administrative en 18 entités pourrait servir de base pour l'élection de ces gouvernements locaux et des représentants à la chambre haute du nouveau parlement. Pourrait être installée une monarchie ou une présidence qui reposerait sur une structure de type bosniaque afin qu'Arabes, Kurdes, Chiites et Sunnites puissent collaborer au pouvoir. On pourrait enfin aussi envisager que coexiste un Premier Ministre fort avec un Président dont les pouvoirs seraient relativement faibles.²¹

A ces difficultés institutionnelles s'ajoute le difficile devenir démocratique des forces politiques elles-mêmes. Un *habitus* démocratique doit encore émerger à partir des identités ethno religieuses actuelles. Ces dernières ont en effet été fortement politisées par les discriminations - exercées entre autres vis-à-vis des Kurdes et des chiites - durant le régime de Saddam Hussein. L'arrivée des troupes américaines et de leurs alliés semble prolonger cette logique. La nomination du Conseil intérimaire de gouvernement a ainsi montré le souci systématique d'organiser la représentation politique des Irakiens

²⁰ Le 1er juin 2003, les Américains avaient choisi une stratégie inverse. V. l'analyse de l'évolution de l'administration Bush proposée par Maryna S. Ottaway, « One country, two plans », *From the victory to success, afterwar policy in Iraq, Carnegie Endowment*, juillet 2003, p. 55-59

²¹ Sur tous ces points, V. Added Dawisha et Karen Dawisha « How to Build a Democratic Iraq », *Foreign Affairs*, mai-juin 2003, p. 36-49, et les compléments apportés par Chappell Lawson, « How Best to Build Democracy », *Ibid.*, juillet-août 2003, p. 206-209

sur la base de leur appartenance communautaire : chiïtes, sunnites, Arabes, Kurdes, etc. Dans ce contexte ethnico religieux très particulier, mention doit être faite du cas spécifique de la présence des chiïtes car elle montre par ses implications à quel point les voies vers un *habitus* démocratique seront longues et sinueuses.

L'incertitude chiïte

C'est un point qu'a bien souligné Gilles Kepel. Ils ne représentent certes que 15 % des 1,2 milliards de musulmans dans le monde, mais sont d'une importance cruciale dans le Golfe arabo-persique dans la mesure où ils en entourent le centre selon un continuum - 20 % de la population du Pakistan, l'ouest de l'Afghanistan, l'essentiel de l'Iran, environ 60 % de la population irakienne, 25 % du Koweït, 70 % au Bahreïn, 10% en l'Arabie Saoudite. Leur fragmentation linguistique, leur persécution par Saddam Hussein et la domination des lieux Saints de Nadjaf et de Karbala les a longtemps handicapés politiquement en Irak. A ce jour, le seul chiïsme politique effectif a ainsi été incarné depuis 1979 par l'Iran khomeyniste (persan), dont l'expansion a été bridée par des contre-offensives sunnites, qu'il s'agisse du *containment* de Saddam Hussein ou du djihad afghan.

Or les chiïtes redeviennent aujourd'hui l'acteur essentiel de la région dans la mesure où, toujours selon Gilles Kepel, ils rétablissent un continuum autour de Nadjaf, leur centre originel de pouvoir et d'influence vers lequel refont mouvement les oulémas chiïtes qui s'étaient exilés dans la ville iranienne de Qom. A de nombreux égards, après plusieurs décennies de marginalisation, l'après Saddam Hussein est pour eux une occasion historique, si ce n'est de prendre une revanche, du moins de réclamer leur part du pouvoir, part que l'administration américaine semble prête à leur accorder. Le pèlerinage de Karbala, « second pèlerinage » (face à celui de la Mecque) de la région, qui a eu lieu cette année les 22 et 23 avril, avait parfaitement illustré cette vigueur nouvelle : dans un climat d'occupation et de déshérence politique, cette manifestation traditionnelle et doloriste qui célèbre le quarantième jour du martyr de l'imam Hussein s'est subitement transformée en une manifestation politique de près de 1,5 millions de personnes, soit un peu moins qu'à la Mecque (limitée à un maximum de deux millions par les saoudiens pour des raisons sanitaires et de maintien de l'ordre). Facteur déterminant de l'avenir démocratique de l'Irak, le futur du chiïsme en Irak n'en est pas moins marqué par de nombreuses incertitudes.

Laurence Louër a montré comme suit que les répercussions du mode d'administration communautaire choisi avaient au moins trois implications : sur les relations interethniques – principalement sunnites-chiïtes –, sur les relations entre les forces chiïtes elles-mêmes, et sur l'environnement régional.

Première implication, une libanisation de la situation, d'ailleurs régulièrement évoquée, et qui conduirait à l'affrontement généralisé entre groupes politiques et milices issus des différents groupes ethniques. L'attentat qui, en août dernier, a coûté la vie au grand ayatollah Mohammed Baqer al-Hakim, le chef du plus grand mouvement islamiste chiïte – l'Assemblée suprême pour la révolution islamique en Irak (ASRII) – a d'ores et déjà ravivé les tensions : les soupçons de la population se sont portés sur des groupes sunnites affiliés au wahhabisme saoudien ou sur les affidés de l'ancien régime. La suppression courant septembre du ministère des Biens de mainmorte (waqfs) et des Affaires religieuses au profit de trois agences chargées respectivement des questions religieuses sunnites, chiïtes et de celles des autres groupes religieux, en est un autre indice. Elle résulte en effet largement de l'opposition des oulémas sunnites à la nomination de deux chiïtes à des postes clefs.

Mais ces tensions et conflits ouverts ou potentiels entre sunnites et chiïtes ne doivent pas occulter, la deuxième implication politique essentielle soulevée par le renouveau chiïte en Irak : les rivalités et luttes internes au chiïsme irakien. Pour le moment, les chiïtes sont en effet loin de constituer une communauté à part entière. Ils forment plutôt une catégorie aux contours relativement flous – les Kurdes chiïtes (faylis) sont-ils chiïtes ou kurdes ? – qui, si elle est incontestablement liée par des sentiments d'appartenance reposant à la fois sur l'affiliation religieuse et sur le souvenir des exactions du régime baasiste, ne dispose pas d'une direction clairement identifiable, qui lui permettrait de légitimement prétendre être représentée auprès des nouvelles autorités. Bien au contraire, l'enjeu nouveau d'une représentation communautaire chiïte provoque des tensions exacerbées entre divers acteurs qui, souhaitent imprimer leur marque à cette communauté en construction. Ce n'est ainsi nullement un hasard si, avant même de dénoncer les wahhabites ou les baasistes, les partisans de Mohammed Baqer al-Hakim ont dans un premier temps spontanément accusé son rival Muqtada al-Sadr d'avoir commandité l'attentat du mois d'août.

Les observateurs soulignent que les chiïtes se trouvent actuellement pris dans un jeu tripartite opposant le leadership religieux basé à Nadjaf – dont la figure la plus éminente reste le grand ayatollah Ali Sistani –, l'ASRII, le grand mouvement islamiste traditionnellement considéré comme étant dans l'orbite iranien, bien qu'il ait récemment cherché à atténuer cette affiliation, et Muqtada al-Sadr, un jeune clerc de 27 ans réputé radical qui a réussi à rassembler un large soutien populaire, en particulier dans la banlieue de Bagdad. Laurence Louër considère que cette cartographie des principaux acteurs en lutte pour la représentation des chiïtes repose sur trois clivages sociaux plus généraux.

En premier lieu, un clivage bien connu depuis la Révolution iranienne entre les rangs supérieurs du clergé souhaitant se tenir à l'écart des affaires politiques et un clergé de basse ou moyenne envergure religieuse mais politiquement très actif. Dans les termes de Muqtada al-Sadr, c'est l'opposition entre la « *hawza* qui se tait » et la « *hawza* qui parle ». ²² Sadr et Hakim sont tous deux issus de cette deuxième mouvance, et utilisent la mobilisation politique pour acquérir une influence religieuse dont les priverait autrement la modestie de leur savoir théologique. Sistani et les autres grands clercs de Nadjaf sont quant à eux issus des processus de cooptation internes au clergé et s'en tiennent à une ligne politique prudente qui leur a permis de survivre au régime baasiste.

En deuxième lieu, un clivage entre exilés fraîchement retournés au pays natal après des séjours en Iran, en Syrie ou encore en Grande-Bretagne, et ceux qui sont restés et ont vécu l'intégralité des années de plomb. Cette ligne de clivage se retrouve d'ailleurs dans d'autres mouvements chiïtes de la région (Bahreïn et Arabie saoudite en particulier), c'est elle qui permet d'expliquer largement la rivalité entre Muqtada al-Sadr et le défunt Mohammed Baqer al-Hakim. La popularité de Sadr résulte en effet essentiellement de l'implantation des réseaux de sociabilité tissés par son père l'ayatollah Sadiq al-Sadr, assassiné par le régime en 1999, et c'est au nom de cette résistance sur le terrain qu'il accusait Hakim d'avoir préféré le confort de l'exil iranien.

Cette rivalité entre Sadr et Hakim révèle un troisième clivage – que l'on retrouve au sein des autres mouvements chiïtes de la région-, entre les pro-iraniens et, s'ils ne sont anti-iraniens, du moins ceux qui souhaitent prendre leur distance vis-à-vis du régime de Téhéran et en particulier du Guide de la

²² Le terme *hawza* désigne l'ensemble des professeurs et étudiants des séminaires religieux chiïtes.

Révolution, l'ayatollah Ali Khamenei, qui prétend à la direction de l'ensemble des chiïtes sans référence à une quelconque appartenance nationale. Face à Hakim, qui doit largement sa carrière au patronage iranien, Sadr se montre en effet soucieux de construire un leadership politico-religieux proprement irakien et, dit-on aussi, arabe. Manifestations de l'attachement traditionnel des chiïtes au cadre national irakien, de telles déclarations d'intention ne signifient cependant pas que ce clivage recouvre des projets de société fondamentalement différents. Les débats sur la *wilayat al-faqih*, le principe du gouvernement du docteur de la loi qui régit la République islamique d'Iran, sont par exemple loin d'opposer les anti- et les pro-Etat islamique dirigé par le clergé. En outre, ces positions ne sont probablement pas immuables, tant l'Iran représente une source de subsides inappréciable pour qui souhaite asseoir son pouvoir en Irak : grand pourfendeur du clergé persan et de l'influence iranienne, Muqtada al-Sadr n'en a pas moins récemment rendu visite à Ali Khamenei et on parle de possibles retournements d'alliances. Enfin, il ne faut pas non plus oublier qu'il est souvent difficile, voire illusoire, de distinguer les Irakiens sur la base de leur appartenance persane ou arabe, le syncrétisme culturel étant de mise dans ce pays depuis toujours carrefour d'influences.

Troisième implication politique de la question chiïte en Irak : la situation des chiïtes dans la région. Le cas de l'Arabie saoudite est symptomatique. Longtemps marginalisés par un régime dont la doctrine sunnite rigoriste les considère comme païens, les chiïtes saoudiens (qui constitueraient au moins la moitié de la population de la région pétrolifère riveraine du Golfe) ont saisi l'occasion du retour de leurs coreligionnaires irakiens pour renégocier leurs relations avec la famille royale et en particulier avec la faction emmenée par le Prince héritier Abdallah. Face à l'effervescence de leurs voisins et aux rumeurs d'une alliance chiïto-américaine destinée à contrebalancer le lâchage des al-Saoud, ils ont fait clairement entrevoir au Prince tout l'intérêt qu'il avait à améliorer la position des chiïtes. En particulier depuis la Conférence du dialogue national saoudien tenue en juin à Ryadh, où oulémas sunnites et chiïtes ont pour la première fois ouvertement dialogué, les chiïtes ont incontestablement gagné une influence inédite sur une scène politique saoudienne en voie de recomposition.

L'effet est plus complexe en Iran. Tout comme le syncrétisme culturel arabo-persan continuera de marquer l'Irak et le Golfe en général, il est probable que l'interaction irako-iranienne sera la règle pendant encore de nombreuses années. Que Nadjaf retrouve ou non rapidement son statut de référence religieuse pour le monde chiïte, la chute de Saddam Hussein a d'ores et déjà entraîné un renouveau du chiïsme irakien qui, à plus ou moins long terme, fera concurrence au pôle iranien. Les recommandations de plusieurs experts américains – Yitzhak Nakash en tête²³ – vont d'ailleurs en ce sens, puisqu'ils voient dans le nouvel Irak un bon moyen de contrebalancer l'influence iranienne au Moyen-Orient. Un certain nombre de dissidents de la République islamique pourraient ainsi trouver refuge dans les villes saintes d'Irak et y poursuivre plus librement leurs activités, retrouvant ainsi un mode d'influence qui a fait ses preuves plusieurs fois au cours du XXème siècle. Tout comme le poids de l'Iran se fait sentir en Irak *via* l'ASRII ou d'autres mouvements et personnalités, les séminaires religieux irakiens pourraient inversement devenir un acteur dans les luttes internes au régime iranien. La relation Irak-Iran est donc loin de fonctionner à sens unique.

Dans la mesure où la société civile iranienne est globalement favorable aux Etats-Unis et où le système iranien est dans une passe difficile,²⁴ ce regain d'influence conduit surtout à se demander si

²³ Auteur de *The Shi'is of Irak*, Princeton University Press, 1994.

²⁴ L'affrontement s'est radicalisé par rapport à 1999, où les étudiants pariaient encore sur le réformisme religieux. Après le mouvement de protestation contre le pouvoir du 10 au 20 juin dernier à Téhéran et en

l'Irak va basculer dans la sphère américaine ainsi que le pense la majorité des néo-conservateurs. Si tel devait être le cas, un ensemble chiite renforcé dans sa lutte contre le wahhabisme serait constitué. Mais, et les éléments précédents relatifs à la rivalité persistante dans le monde chiite irakien d'un pôle iranien et d'un pôle strictement irakien nous ont déjà montré la complexité des choses, si les Etats-Unis ont permis l'éclosion du chiisme comme forme politique, personne ne sait, et Gilles Kepel en doute, s'il en résulterait à long terme une iranisation du chiisme. On compte en effet 65 % de chiites en Irak et le chiisme iranien est en situation difficile. Plus généralement, l'Irak est de plus en plus contesté dans son leadership politique et dans son leadership religieux.²⁵ Enfin l'ambiguïté des signes de bonne volonté iranienne - la coopération avec la chute des talibans, l'entente tacite avec l'offensive américano-britannique en Irak, le profil bas de la diplomatie iranienne en Syrie -, incite les américains à la prudence. Dans ces conditions, pourquoi les Etats-Unis ne tenteraient-ils pas de jouer la carte d'un chiisme irakien en aiguissant la fibre nationaliste, en leur donnant toute dignité et partie du pouvoir ? Cette stratégie leur permettrait de modérer en retour le chiisme iranien.

Cette réorientation chiite notée, largement ouverte donc mais qui orientera non moins largement le devenir géopolitique et démocratique de la région, et sans revenir sur le conflit israélo-palestinien, l'avenir de l'Irak et de cette région est profondément incertain. Les forces qui composent la zone et les tâches majeures de démocratisation et de sécurité sont dans une passe difficile. Au-delà de son importance pour l'Irak et le seul Golfe, cet après-guerre doit être réinscrit dans son contexte pour envisager son avenir.

LA MARCHÉ A LA GUERRE VUE DE PARIS

Au-delà du sort de l'Irak, au-delà même du sort du Golfe, la chronologie de la montée à la guerre et de l'opposition de deux camps au sein de l'Occident aura mis en lumière un monde ancien. En quelques mois, des constructions nombreuses et patientes ont été reléguées au rang de simples illusions²⁶ et la communauté internationale s'est scindée. La disjonction semblait inévitable entre la concurrence d'objectifs américains appelés à justifier la guerre, et la France qui a gardé une position constante (désarmer, ne pas recourir à la guerre préventive, défendre la légalité internationale en passant par le Conseil de sécurité). Reinhard Hesse a rappelé que telle était aussi la position de l'Allemagne, loin de tout pacifisme de principe. Pour meilleure preuve, l'Allemagne a été l'un des tout premiers pays à se rallier aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001 et 9000 soldats de la Bundeswehr ont été intégrés dans la mission pour le maintien de la paix en Afghanistan. L'examen de la conduite des négociations diplomatiques d'avant-guerre montre qu'en réalité des positions intermédiaires ont été envisagées et que le sort de la guerre fut moins certain qu'on ne le dit souvent. Ainsi que l'a rappelé Maurice Gourdault-Montagne dans le détail, les négociations diplomatiques américaine et française ont été conduites en trois étapes : la discussion, les inspections, la confrontation.

Province, des dizaines de milliers d'iraniens ont encore manifesté le 9 juillet pour le quatrième anniversaire des manifestations étudiantes de 1999. Ce que les Américains encouragent discrètement.

²⁵ Sur ces questions, V. l'excellent numéro d'*Esprit* de Juillet 2003, et notamment la table ronde avec Laurence Louër, Sabrina Mervin et Olivier Roy sur « les chiites d'Irak : renaissance à Najaf », en part. p. 92-95.

²⁶ V. déjà Philippe Delmas, *Le Bel avenir de la guerre*, Paris, Gallimard, 1995.

Le temps des possibles.

Jusqu'à la résolution 1441, adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité le 8 novembre 2002 à l'issue de deux mois d'intenses négociations, le plus probable est que le Président Bush n'ait pas encore eu une stratégie arrêtée. A cette époque, les objectifs américains sont opaques et le débat au sein de l'Administration entre options unilatérales et multilatérales continue. Alors que Dick Cheney et Donald Rumsfeld nient toute crédibilité aux inspections dès la fin août 2002, le Président Bush se laisse ainsi convaincre en septembre par Colin Powell de passer par l'ONU pour obtenir la caution des alliés. Mais il est clair que les Américains essaient d'ores et déjà et le plus possible de préserver dans la résolution à venir une capacité à agir car ils craignent qu'une seconde résolution ne suscite un veto. La France opte dès cette époque pour une démarche en deux temps : le Conseil de sécurité doit rester maître à chaque étape de juger la situation puis de prendre la mesure nécessaire sans jamais écarter le recours à la force.

La résolution 1441 constitue une belle victoire diplomatique dans la mesure où elle rétablit l'unité des cinq membres permanents du Conseil de sécurité sur la question irakienne, après que leurs divisions durant les dix dernières années avaient permis au régime irakien de mettre au point une stratégie de résistance très efficace. Elle privilégie le rôle des inspecteurs des Nations unies dans le désarmement de l'Irak, mais sa rédaction est suffisamment vague pour que chaque partie puisse légitimement soutenir que son propre point de vue l'a emporté. Maurice Gourdault-Montagne estime ainsi que la France a considéré à bon droit avoir alors sauvé les deux acquis essentiels que sont le recentrage du débat sur le désarmement de l'Irak plutôt que le changement de régime à Bagdad, et le retour des Etats-Unis à un règlement onusien de la question irakienne. Dans le même temps, les Etats-Unis se réservent d'entrer en guerre avec ou sans l'accord des Nations Unies en cas de « violation patente » par Bagdad de son engagement à désarmer : selon l'ambassadeur des Etats-Unis près l'ONU, « si le Conseil de sécurité n'agit pas de façon résolue en cas de nouvelle violation de la part de l'Irak », « cette résolution n'empêche aucun Etat membre d'agir pour se défendre contre la menace ». Sans doute, Maurice Gourdault-Montagne et Reinhard Hesse y insistent, n'a-t-on pas suffisamment relevé à l'époque combien chacun avait déjà sa propre lecture de la résolution. Ce qui expliquait que beaucoup aient cru que l'éventuelle invasion américaine serait marquée du sceau de la légalité tandis que Tony Blair et ses conseillers continuaient de pousser toujours davantage les Etats-Unis dans la direction onusienne. *A posteriori*, il ne fait aucun doute que l'alerte n'a pas été sonnée suffisamment tôt. La volonté des Américains souffrant peu d'ambiguïté, il aurait été utile de « muscler » davantage cette résolution afin de promouvoir la légalité internationale.

La radicalisation des oppositions

Jusqu'à la fin janvier, les Etats-Unis se concentrent sur les objectifs du désarmement. Mais alors que les inspections ont progressé tant sur la procédure que sur le fond à partir de fin janvier, ils radicalisent leur position. Le rapport américain du 7 décembre 2002 ne les convaincant pas eux-mêmes, il ne pouvait guère convaincre la communauté internationale. Colin Powell n'en affirme pas moins dès décembre que l'Irak viole ses obligations. Pressé probablement par une campagne présidentielle que cette guerre ne devait pas perturber, l'équipe du Président Bush multiplie en sous-main les indications selon lesquelles Saddam Hussein pourrait quitter le pouvoir sans être jugé.

Un premier rapport devant le Conseil de Sécurité est remis le 27 janvier. L'AIEA y confirme qu'il n'y a plus de programme nucléaire irakien, mais si Hans Blix considère que la coopération est plus ou moins satisfaisante sur la procédure, il l'estime insatisfaisante sur le fond. Ce rapport est donc mauvais pour la France bien que différentes options soient encore ouvertes. Le 20 janvier, le Ministre des affaires étrangères français réaffirme l'objectif de désarmer l'Irak, que les inspections fonctionnent et que la France défendra ses principes jusqu'au bout. Cette logique conduit à coopérer et à proscrire toute seconde résolution en l'absence d'un rapport contraire des inspecteurs et de décision du conseil de sécurité. La France fait ensuite savoir qu'elle n'exclut pas d'utiliser son droit de veto, ce qui déstabilise manifestement Colin Powell dont tout laisse penser qu'il aurait souhaité maintenir un jeu diplomatique avec de réelles marges de manoeuvre. Ce moment est un tournant. Aurait-on pu alors tenter de trouver un compromis en suivant l'option anglaise ou canadienne ? Ces textes comportaient sans doute des dates butoirs, mais dès lors que l'on savait que les Etats-Unis allaient à la guerre, quel risque politique y avait-il à le faire ? Bref, fallait-il pousser l'adversaire à la faute ? Maurice Gourdault-Montagne estime que refuser le compromis aura été pour la France le prix de sa cohérence. A ceci près qu'il aurait sans doute fallu exprimer plus clairement qu'il ne fallait pas entrer dans le débat sur la seconde résolution, mais cela aurait, on en convient, trahi le Royaume-Uni.

L'échec de la seconde résolution

A partir de son discours au Congrès sur l'état de l'Union (le 28 janvier), le Président Bush sort du processus d'inspection et lance l'ultime phase de la marche à la guerre. Il clôt ainsi lui-même la parenthèse onusienne qu'il avait ouverte le 12 septembre devant l'Assemblée générale de l'ONU. La seule incertitude porte désormais sur ce que Maurice Gourdault-Montagne nomme le « moment opportun » du déclenchement de la guerre, dont on dit ici et là qu'il se situera entre la fin février et le 15 mars. La tension augmente après le rapport du 14 février, qui confirme l'efficacité des inspections et dénonce les pressions et manipulations des services secrets américains. A l'occasion de la visite en France du Président Poutine (le 10 février), la France, la Russie et l'Allemagne entament une coopération, qui n'est pas sans susciter de critique, notamment parce qu'elle renforce la scission entre les deux Europe et place un pilier de la politique étrangère française en dehors de l'Union européenne. Le mois suivant, le rapport soumis au Conseil de sécurité par Hans Blix et Mohammed ElBaradei (le 7 mars) favorise plutôt la poursuite des inspections et affaiblit d'autant l'argumentaire américain. Sur l'insistance de Tony Blair, les Etats-Unis rédigent ce même mois une seconde résolution qui autorisait la guerre. Le 10 mars, le Président Chirac déclare sur CNN que « quelles que soient les circonstances, la France votera non parce qu'elle considère ce soir qu'il n'y a pas lieu de faire une guerre ». Maurice Gourdault-Montagne considère que ce « quelles que soient les circonstances » fut mal interprété du côté américain comme étant un refus de principe, alors que la position française n'a jamais exclu de recourir à la force si les inspecteurs faisaient état d'une absence de coopération de la part de l'Irak et si le Conseil de sécurité tirait des conclusions en ce sens. Dans la mesure où les Etats-Unis et le Royaume-Uni n'auraient disposé que de quatre voix maximum au Conseil de sécurité, le Président Bush décide alors d'adresser un ultimatum à Saddam Hussein. Le 20 mars 2003, il engage les forces militaires sur le terrain.

Dans cette chronique, l'essentiel est que Maurice Gourdault-Montagne a confirmé un fait peu connu mais essentiel à la compréhension de la crise.²⁷ Pour sortir de l'impasse politique créée par la

²⁷ Anne-Marie Slaughter, doyenne de la *Woodrow Wilson School* de Princeton, en avait fait mention le *Washington Post* du 13 avril 2003 mais c'est la première fois que la France le confirme publiquement.

perspective d'un vote sur la deuxième résolution, la France a très clairement proposé aux Etats-Unis d'intervenir militairement en Irak sur la base de la première résolution, sans chercher à obtenir le vote d'une deuxième résolution qui ne faisait clairement pas consensus au sein du Conseil de sécurité. La résolution 1441 permettait de dire : « let's agree to disagree ». Les Etats-Unis et la France auraient ainsi évité un « clash » politique direct tout en gardant de la résolution leur propre lecture. Le Conseil de sécurité aurait évité les secousses qu'il a connues. Malheureusement cette stratégie n'a pas abouti car les Etats-Unis ont cherché vainement à obtenir le vote d'une seconde résolution et cela dans le but essentiel d'aider Tony Blair qui s'était engagé auprès du parlement britannique à ne pas envoyer de troupes en Irak sans le vote préalable d'une deuxième résolution qui l'aurait légitimé.

LES CONSEQUENCES IMMEDIATES DE LA GUERRE

La marche à la guerre a délité certaines tendances lourdes des relations internationales. Au-delà des Nations Unies largement affaiblies par ce conflit, plusieurs certitudes de la géopolitique de la région et de l'unité européenne n'ont pas survécu aux divisions de l'Europe et aux crises qu'a connues l'OTAN. Ces divisions ne vont d'ailleurs pas sans paradoxes dans la mesure où le traité d'adhésion de dix nouveaux membres de l'Union européenne signé à Athènes le 16 avril 2003 aurait du être une fête de l'unité et de la stabilité. Mais au-delà de ces nouvelles alliances régionales et de cette division européenne, les conséquences immédiates de la guerre portent aussi sur de nouveaux défis auxquels est confrontée la communauté internationale et qui engagent des interrogations inédites.

Le redéploiement régional et européen

De nouvelles alliances ont été constituées et l'Europe s'est révélée fragile, son unité proclamée plus que réelle. Cette appréciation vaut à l'évidence d'abord pour la « vieille Europe » des pays fondateurs rassemblés autour du couple franco-allemand. Si la France et l'Allemagne ont surmonté l'épreuve ensemble, cette dernière aura en effet suscité l'expression de critiques jusqu'alors latentes vis-à-vis de leur supériorité, ce dont témoignent la position espagnole et, à une moins grande échelle, les positions italienne et polonaise. De même, Tony Blair qui semblait au sortir de la guerre avoir surmonté l'épreuve est aujourd'hui à la tête d'une Angleterre moins européenne. Sans même revenir sur « l'affaire Kelly », si aucune arme de destruction massive ne devait être retrouvée et si le Premier ministre britannique devait toujours avoir aussi peu de gain à montrer de son engagement par rapport aux Etats-Unis, il risquerait de devoir assumer devant son opinion publique une identité plus que jamais proaméricaine pour légitimer son choix.

L'ampleur de ces divisions européenne et transatlantique a de surcroît engendré des stratégies d'indépendance de la part de pays sommés de choisir alors qu'ils auraient souvent préféré ne pas le faire.²⁸ La Turquie illustre bien cette nouvelle autonomie régionale. Mais cette appréciation vaut surtout pour la « nouvelle Europe » proaméricaine annoncée par Donald Rumsfeld et dans laquelle se retrouvent tous les pays candidats d'Europe centrale et orientale. En les ayant conduits à prendre fait et cause pour les Etats-Unis, la crise irakienne a rompu la continuité historique entre la solidarité atlantique et l'intégration européenne. *In fine*, la guerre en Irak a généré une nouvelle géopolitique régionale et une nouvelle carte de l'Europe. Elle a éclairé, ainsi que Sémih Vaner et Jacques

²⁸ Sur ce point, V. Gilles Andréani « Atlantistes aujourd'hui, européens demain ? », in *Pouvoirs*, n°106, 2003, p. 57-67

Rupnik l'ont analysé, l'existence d'un malentendu profond sur le sens de l'adhésion et les failles de l'unité européenne.

La redistribution des cartes régionales : la Turquie incomprise.

La Turquie est un bon exemple des nouvelles dynamiques régionales à l'œuvre. Sémih Vaner a montré que les réactions suscitées par la prise de position de la Turquie témoignent de ce que l'Europe ne se comprend plus elle-même et ne comprend pas la Turquie. Le 1^{er} mars, l'Assemblée nationale avait rejeté la recommandation du gouvernement et refusé le déploiement des soldats américains sur le sol turc, mais aucun des schèmes d'analyse et des rapports de force traditionnels ne permettaient de rendre compte de cette prise de position. Elle provient essentiellement de la victoire du Parti de la Justice et du Développement (AKP) aux élections du 3 novembre 2002 et de la place particulière des Turcs dans le monde musulman. Elle résulte aussi de l'émergence de nouveaux rapports de force régionaux qui ont conduit à un réexamen des liens avec les Etats-Unis, et au souhait de coopération avec la Russie.

Seuls ces éléments expliquent une stratégie dont Sémih Vaner a noté qu'elle semblait pourtant perdante. Perdante par rapport aux Etats-Unis bien sûr, qui jouent du cordon financier (6 milliards de dollars au titre de la dette, et 30 milliards au titre de prêts) pour exiger des excuses et avec lesquels les moments de fractures, cantonnés aux années soixante et à 1976, ont été plutôt rares. Perdante par rapport à la Grande Bretagne, à l'intervention de laquelle la Turquie s'est énergiquement opposée, en tout cas par le biais du refus de l'accès à son territoire. Perdante par rapport à l'Union Européenne qui n'a pas valorisé le comportement démocratique d'Ankara parce qu'elle craignait les visées de la Turquie sur le nord de l'Irak. Perdante enfin par rapport au monde Arabe et à l'Iran, parce qu'elle a laissé utiliser son espace aérien.

La guerre a pourtant révélé que la démocratie a fonctionné et ouvert un espace d'autonomie future : là où la seule importance de l'armée rendait prévisible une stratégie proaméricaine, la démocratie a gagné et conduit à une coopération minimale avec les Etats-Unis largement en recul par rapport à celle de la guerre du Golfe de 1991. La guerre a aussi permis à la Turquie d'obtenir par le biais de sa diplomatie parallèle un contrôle sur le Nord de l'Irak, contrôle qu'elle exercera probablement de plus en plus par le truchement de la population turkmène. Sémih Vaner en a conclu que la Turquie, contrairement à ce qui avait été prévu, a cherché à devenir et est effectivement devenue un acteur incontournable de la région pour l'Europe comme pour les Etats-Unis : pour la reprise en main de l'Irak,²⁹ l'endiguement de l'Iran et la stabilité de la Caspienne.

La nouvelle Europe de l'Est.

Selon Jacques Rupnik, le cas des pays de l'Europe de l'Est, manifestement contraints de faire un choix qu'ils auraient voulu éviter, est plus symptomatique encore de la recomposition

²⁹ Le mardi 7 octobre, le Parlement d'Ankara a adopté une motion approuvant l'envoi de soldats en Irak pour une période d'un an, laissant ainsi au gouvernement la possibilité de négocier les termes de sa collaboration avec les autorités américaines. Un accord a été signé en septembre pour l'octroi d'un crédit de 8,5 milliards de dollars, approuvé par le Congrès américain en avril et fonction de la « coopération en Irak ». Mais au 1^{er} novembre, l'incertitude continue de planer sur la possibilité d'un déploiement Turc à cause de la résistance vigoureuse du Conseil intérimaire irakien (Kurdes irakiens).

européenne.³⁰ Ces pays ont eu des stratégies nationales très diverses. Les anciens communistes au pouvoir dans les deux plus grands pays de la région, la Pologne et la Roumanie, ont ainsi fait sans hésitation le choix américain. Les Tchèques, les Hongrois et les Slovénes les ont suivis avec davantage de prudence. Il y eut plus de surenchère verbale pour les petits pays périphériques baltes ou balkaniques comme la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie, l'Albanie et la Macédoine. La Croatie, l'Albanie et la Macédoine n'ayant pas été inclus dans l'élargissement de l'OTAN annoncé au sommet de Prague en novembre 2002, ils ont souhaité par la signature de l'appel de Vilnius être inclus dans la prochaine vague d'élargissement - d'où la signature avec les Etats-Unis de la Charte Adriatique en avril 2003. Quant à la Roumanie et la Bulgarie, on a oublié, même si les limites de cette politique sont évidentes, que ces deux pays espéraient que leurs bases deviendraient des bases permanentes de l'OTAN et, pourquoi pas, qu'ils deviendraient ainsi les substituts de l'Allemagne et de la Turquie défaillantes. La position commune et officielle de cet ensemble de pays allait d'autant moins de soi et témoignait d'un courage politique d'autant plus grand qu'elle était impopulaire et n'allait pas nécessairement dans le sens de leurs intérêts économiques qui résidaient davantage dans l'Union Européenne.

Jacques Rupnik a rappelé que les Européens de la « vieille Europe » sont passés à côté des trois raisons majeures qui ont conduit ces pays, au-delà de leurs stratégies nationales propres, vers le choix atlantiste, et l'Europe à sa division.

D'une part, les Européens du Centre et de l'Est ne peuvent et ne veulent pas dissocier leur allégeance atlantique et leur destin européen. S'ils ont choisi l'Europe, et c'est encore plus vrai depuis 1989, c'est parce qu'ils ont choisi l'Occident. Pour les Français et les Allemands, tout à l'inverse, le choix de l'Occident résulte du choix européen. La formation de l'axe Paris-Berlin-Moscou censé faire contrepoids aux Etats-Unis risquerait d'accentuer le divorce entre les deux Europes.

D'autre part, qui douterait maintenant qu'ils donnent pleine priorité à la sécurité ? Vaccinés depuis Munich contre tout pacifisme, une pente naturelle les conduisait à partager la vision américaine d'un Occident démocratique confronté à des menaces d'un type particulier auxquelles ils estiment qu'on ne saurait répondre par l'indulgence. Ces nations anciennes aux Etats récents savent du reste que la sécurité est le socle de la transition post-communiste, et que sans elle, démocratie et économie de marché ne sont qu'un vain mot. Les conflits en Bosnie et au Kosovo les ont convaincus que la sécurité effective est pour l'heure assurée d'abord par l'OTAN et en second lieu par l'ONU, et non par une quelconque PESC. L'OTAN présente enfin à leurs yeux l'avantage d'être « dirigée » par les Etats-Unis, et à ce titre tend à égaliser la puissance entre les Européens, alors que la PESC leur semble dominée par le seul couple franco-allemand.

Enfin, leur prise de position révèle que ces pays ne sont pas préoccupés outre mesure par « l'hyperpuissance » américaine. A la fois parce que l'éventualité d'un monde unipolaire ne les effraie pas et parce qu'ils n'ont, cela va sans dire, aucune nostalgie d'un monde bipolaire. La France s'émeut

³⁰ Qu'il s'agisse de la « lettre des Huit », initiative hispano-britannique soutenue par les leaders polonais, hongrois et tchèques et prise sans en informer ni l'Union ni la Commission européenne, ou du « groupe de Vilnius », qui regroupait les anciens pays communistes baltes et balkaniques aspirant à entrer dans l'Alliance atlantique et dans l'Union Européenne, et qui ont apporté un soutien sans équivoque à la position américaine. Sur tous ces points, nous reprenons les propos de Jacques Rupnik, développés aussi dans « Europe, Les malentendus de l'élargissement », *En Temps Réel*, avril 2003

sans doute de l'émergence d'un monde unipolaire succédant à une bipolarité dans laquelle elle avait construit son espace politique, et donc une marge de manœuvre, mais comment les Européens du centre pourraient-ils cultiver une telle nostalgie, et ce d'autant moins que le choix bipolaire s'accompagnerait d'un rapprochement entre Paris, Berlin et Moscou ? Tout au contraire, l'expérience du totalitarisme les a rendus sensibles, de Havel à Geremek, au messianisme démocratique de l'Amérique qui a annoncé, tardivement certes, vouloir faire au Moyen-Orient ce qui a été fait pour l'Europe médiane : faire chuter les dictatures et donner vie à une recomposition démocratique de la région. Leur affinité atlantiste est donc profonde. Du reste, et Gilles Andréani l'a noté, leur image injuste de l'Europe occidentale, de sa supposée complaisance au mal, à l'apaisement et à l'esprit de capitulation, témoigne de ce que ces pays n'ont pas encore achevé leur retour sur eux-mêmes et sur le rôle de leurs sociétés dans la Guerre froide, autrement dit qu'ils n'ont pas encore achevé leur propre trajectoire européenne.³¹ Leur vision s'est en outre trouvée largement désidéologisée, ne retenant des tergiversations de septembre 2002 à mars 2003 qu'un refus de principe français et l'intérêt de Gerhard Schröder pour sa stricte politique intérieure. De façon plus conjoncturelle enfin, la vie politique récente de ces pays a laissé libre cours à une démagogie libérale ou nationaliste largement anti-européenne. Autant d'éléments qui ont conduit à un soutien massif à l'intervention militaire américaine. Sans croire outre mesure à la lutte contre le terrorisme et à l'argument des armes de destruction massive, ils ont simplement eu la certitude, a rappelé Jacques Rupnik, que les Américains étaient résolus à faire la guerre, qu'ils la feraient, et qu'il fallait donc les accompagner, autant que faire ce peut.

LE MULTILATERALISME EN BRECHE.

Miroir de nouvelles alliances régionales comme de la désunion européenne, la guerre a ainsi dégagé, ce sur quoi a insisté François Heisbourg, de nouveaux principes d'influence. Les cadres classiques du multilatéralisme ont été mis à mal. En révélant la transformation d'une Amérique un temps partiellement multilatéraliste, dorénavant résolument unilatéraliste, voire de plus en plus impériale sinon réactionnaire, elle a montré que de nouveaux principes directeurs guideront les relations internationales.

Un regain d'unilatéralisme.

La joute diplomatique a suffisamment dit l'affaiblissement de l'ONU. Elle a surtout révélé l'ampleur de la transformation de la stratégie américaine en politique étrangère. Ses phases d'engagement permanent ont certes toujours été rares, elle a le plus souvent alterné des phases d'engagement ou de retrait unilatéraux. En particulier, après le 11 septembre, la réaction américaine, solidement charpentée par un discours sur les valeurs et que l'on disait si radicalement nouvelle, avait dans la grande majorité des cas plutôt consisté en une clarification et une accélération considérable de décisions antérieures, de considérations idéologiques déjà latentes au sein du Sénat de l'époque de Clinton, de théories et réflexes anciens, d'enjeux contradictoires autant que de politique interne. Il y eut néanmoins une rupture quant à la relation entre les Etats-Unis, le monde arabe et l'Europe. Assez curieusement d'ailleurs, alors qu'ils avaient parfois surestimé la nouveauté du phénomène terroriste lors du 11 septembre, les Européens ont commencé par sous-analyser cette réorientation durable, mésestimant ici le moralisme américain et balançant là inconsidérément entre le « Nous sommes tous

³¹ Gilles Andréani « Atlantistes aujourd'hui, européens demain ? », in *Pouvoirs*, n°106, 2003, p. 63

Américains » et la conviction que les Américains étaient la propre cause de leurs malheurs. Ils n'ont pas vu que Washington a dès après le 11 septembre reformulé certaines de ses alliances et compris qu'une lutte efficace contre le terrorisme nécessitait une vision plus reconstructive, plus intégratrice de sa politique étrangère. A ceci nous étions dans la même logique.

Avec le recul de quelques mois, il semble que la guerre en Irak ait marqué une rupture profonde, pensée, calculée, marquée du sceau de la mémoire et de la rancune. En février 2003, les Américains ont résolu pour longtemps le dilemme entre la légitimité juridique passant par une autorisation collective et la légitimité morale, faite d'un inextricable mélange de *national security interest* et de lutte contre un régime tyrannique. Leur choix - la morale appuyée par la force - a engagé de la façon la plus explicite et pour des années le sort de l'ensemble de la communauté internationale. Les facteurs conduisent à penser qu'ils sont ainsi revenus et pour longtemps au logiciel d'avant 1941: le 11 septembre a continué de propager son effet traumatique, les Américains sont devenus de très loin la première armée du monde, enfin les conservateurs nouvellement arrivés au pouvoir, qui ont remis au goût du jour l'idée de « special destiny », disposent d'un corps de doctrine, « l'action préventive », défini par le Pentagone depuis la fin août 2002, et ont décidé de s'autoriser à se saisir eux-mêmes d'une situation qu'ils estiment être de quasi légitime défense. Cette démarche n'a pas emporté l'adhésion générale au point que la crise irakienne restera la crise internationale durant laquelle les Etats-Unis ont été les plus minoritaires depuis longtemps. Nombre de leurs alliés traditionnels leur ont ainsi fait défaut (Mexique, Chili, Turquie). Le refus de l'Inde d'envoyer ses troupes et les tensions du mois de juillet 2003 entre Washington et Ankara l'ont parfaitement illustré. L'hégémonie s'est réalisée sans que la légitimité suive.

S'il est vrai que durant la Guerre froide les assauts d'unilatéralisme américains ont été fréquents en Asie du Sud-Est, au Moyen-Orient et en Amérique latine, les Etats-Unis s'étaient dans l'ensemble montrés conscients des avantages que la coopération mondiale et internationale donnait à leur puissance. A l'époque de Johnson ou de Kissinger, l'administration américaine se comportait ainsi comme si la guerre froide constituait une circonstance exceptionnelle justifiant la guerre préventive qu'était la guerre du Vietnam. Mais le président Bush a donné un langage et une morale à un renversement de posture, parfois à l'œuvre sous Clinton, fut-il caché par un langage encore multilatéral. Les Etats-Unis semblent à présent avoir abandonné l'espoir que les rapports entre Etats soient un jour soumis à d'autres règles que la loi du plus fort. Les composantes d'un monde multipolaire leur sont devenues inacceptables. Ce que la guerre en Irak a mis au clair, c'est que nous ne retrouverons pas de sitôt les Etats-Unis multipolaires de la période 1941-2001. Cette réorientation emporte différentes conséquences.

Première conséquence, le principe « c'est la mission qui fait la coalition » (Paul Wolfowitz) signe la fin du principe d'alliance permanente. Des « coalitions de volontaires » constituées au cas par cas et dirigées par Washington se substituent aux institutions établies. Au stade de puissance et de responsabilité où sont désormais arrivés les Américains, qui pourrait encore croire qu'ils soumettront les décisions qu'ils disent prendre pour leur sécurité aux réactions aléatoires des autres Etats ? Cette nouvelle stratégie emportera des conséquences d'autant plus importantes que les Etats-Unis sont dans le même temps passés de la stratégie du *containment*, et donc de la dissuasion, à une ligne beaucoup plus offensive : la neutralisation à la source des menaces de l'intérêt national. Mais on n'a pas assez dit que ce principe vaut aussi pour l'Europe. François Heisbourg le rappelle, la France a par exemple pris le risque de passer par pertes et profits deux siècles d'alliance avec la Pologne, et la Turquie a refusé son *nihil obstat* aux Etats-Unis.

L'Europe marginalisée

Seconde conséquence, l'Europe sera marginalisée. Les raisons en sont profondes. L'époque est révolue où la Guerre froide mettait l'Union européenne et donc l'OTAN au centre du monde, où l'Europe occupait le centre de gravité de la géopolitique. La dilution des risques a mis à mal l'idée même de centre de gravité et la rapidité des élargissements de l'OTAN et de l'UE a considérablement fragilisé ce qu'il restait de cette notion. L'Europe n'est plus l'enjeu central de la relation transatlantique, et la relation transatlantique n'est plus celle vers laquelle convergent les autres dimensions de la politique extérieure américaine. Elle est absente de ses prises de position publique qui portent bien plutôt sur la Russie, la Chine, le Moyen-Orient et en particulier l'Irak, l'Iran et la Turquie.

Et lorsqu'elle est prise en compte, c'est moins comme une institution - l'Union européenne, voire l'OTAN - que comme un ensemble de pays pris au gré de leurs intérêts éventuels et de leurs problèmes spécifiques. L'Europe de ce monde-là est moins un groupe d'Etats coopérant entre eux qu'une collection d'Etats dont les liens mutuels ne parviendront pas à prendre le pas sur les relations qu'ils entretiennent avec les Etats-Unis. Désormais avec ou sans l'administration Bush, il faut s'attendre à une extrême vigilance de la part de Washington qui ne s'opposera pas à la poursuite de l'intégration européenne dans sa modalité britannique mais bloquera ostensiblement tout autre mouvement d'intégration. Les Etats-Unis ne peuvent imaginer l'Union européenne en tant qu'acteur politique. C'est l'ambition affichée du *National Security Defense Strategy Document* de 2002 : empêcher l'apparition d'un monde multipolaire afin de prévenir l'apparition de challengers à la puissance américaine.³²

L'Europe est marginalisée, ses stratégies sont divisées. Entre la résistance (France, Allemagne, Russie) et l'allégeance pure qui ne mène à rien, une voie reste à trouver. Pour l'heure, les Etats-Unis peuvent compter sur la désunion européenne. Les pays de la « Nouvelle Europe », mésestimant probablement l'instrumentalisation dont ils font l'objet, entendent devenir un nouvel acteur des relations internationales. La « Nouvelle Europe » ne forme certes pas un bloc (il y a loin par exemple entre la Hongrie et la Tchéquie, et la Pologne) et les raisons de son atlantisme sont diverses (si certains pays comme la Roumanie ou la Bulgarie souhaitent par exemple entrer dans l'OTAN, c'est qu'il s'agit de leur seule carte) ; reste qu'elle constituera un nouveau pôle d'influence avec une stratégie propre.

Jacques Rupnik note que les Européens l'ont souvent mal interprété. Le véritable clivage politique ne se situe pas tant entre droite et gauche, entre anciens communistes et anciens dissidents ou entre européens et atlantistes, qu'entre les sociaux-démocrates et les libéraux, modernisateurs et tournés vers l'Union Européenne et l'OTAN d'une part, et les populistes nationalistes et la droite souverainiste réservés tant à l'égard de l'intégration européenne que de l'allégeance aux Etats-Unis d'autre part. Ce clivage-ci est d'autant plus important qu'il est inscrit depuis longtemps dans la culture

³² Richard Haas, chef du Policy Planning au département d'Etat, évoque les changements de la dynamique des relations transatlantiques en insistant sur le fait que le but de la politique américaine est « la désagrégation » d'une Union européenne déjà diluée par l'élargissement à l'Est. V. son intervention au séminaire du *Brookings Institute*, Washington, 3-4 avril 2003, cité par Jacques Rupnik, « De l'élargissement de l'union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, n°106, 2003, p. 53.

politique d'Europe du centre et de l'Est. Le paradoxe de cette Nouvelle Europe, c'est que les plus grands partisans de la construction européenne sont, précisément, les atlantistes d'aujourd'hui !

Ces pays veulent désormais être acteurs des relations internationales. La Pologne qui a opéré un retour sur la scène diplomatique à travers la crise irakienne en est le parfait exemple. Véritable revanche sur l'histoire après une éclipse d'un siècle, elle cherche désormais à se poser dans la politique européenne et par rapport à la Russie. S'y ajoutent de nombreux petits pays qui jouent la carte de la Turquie défaillante, comme la Pologne celle de l'Allemagne défaillante. Nul doute qu'ils se font beaucoup d'illusions sur leur propre capacité d'action, mais reste cette volonté de jouer un rôle plus important sur la scène internationale. Ce sera l'un des défis de l'Europe que d'utiliser à bon escient sa capacité à s'impliquer dans la gestion de la globalisation, à l'OMC et à la Cour pénale internationale où ses membres sont prêts à soutenir une position commune, dans les Balkans où la PESC fait aujourd'hui des débuts prometteurs, et plus généralement dans la mise sur pied d'une politique de défense européenne. C'est ce dont il faut convenir plutôt que de faire prospérer la thèse (fausse) du cheval de Troie.

UN PRINCIPE GENERAL D'INCERTITUDE

La guerre en Irak a mis à mal de nombreux éléments de stabilisation du monde : les Nations Unies sont affaiblies, l'Europe marginalisée et divisée, les Etats-Unis plus unilatéralistes. Cette guerre révèle des difficultés profondes : l'inefficacité de l'ONU, bafouée en Irak, renvoie ainsi non seulement à la campagne aérienne de l'OTAN au Kosovo en 1999 mais plus généralement aux attermoissements de la communauté internationale face aux conflits de la Bosnie, du Rwanda, de la Sierra Leone hier, de la République démocratique du Congo ou du Libéria aujourd'hui. Les enjeux de demain - un monde plus incertain, des menaces plus nombreuses, d'un nouveau type, la recrudescence du terrorisme, la question lancinante des armes de destruction massive - posent de nouveaux défis à la communauté internationale dont deux se dégagent particulièrement : la sécurité, le multilatéralisme.

A la recherche d'une conception enfin globale de la sécurité.

La question se pose à l'évidence pour l'Europe. La conjonction de vagues d'unilatéralisme et la marginalisation de l'Europe, comme le note François Heisbourg, ont conduit les Européens à poser à nouveau la question de leur propre défense. Le fait qu'elle soit devenue périphérique au niveau strictement stratégique, ainsi qu'en atteste le *National Security Defense Strategy Document* de septembre 2002, l'a conduit l'Europe à avoir choisi parmi les trois modes de gestion du système international suivants : l'hégémonie américaine, la sécurité collective *via* l'ONU ou l'OSCE, ou l'équilibre des puissances. Pour l'heure, les stratégies divergent au sein même de l'Europe. Jacques Rupnik a ainsi souligné que les Européens du Centre-Est, si fervents négociateurs de la sécurité collective, ont tendance à opter pour l'hégémonie européenne dès qu'une crise apparaît. Leur alignement en faveur des Américains durant la guerre d'Irak participe de cette logique : ils ont cherché à faire valoir leur utilité politique et stratégique aux yeux des Américains au moment où ces derniers semblaient vouloir se désintéresser de l'OTAN. Si d'aventure l'OTAN devait s'élargir en Europe du centre, alors ces pays devraient s'engager aussi au Moyen-Orient.

Mais l'essentiel est que cet élargissement de l'OTAN à l'Est devrait en retour pérenniser l'influence américaine sur l'ensemble de l'Europe. La PESC verrait alors mécaniquement son champ d'action se

réduire. Comment pourrait-elle rester indéfiniment l'organisation d'une défense collective classique dont les Européens seraient le récepteur passif ? Il est donc de la plus extrême importance pour l'Europe qu'elle se transforme en un lieu de production de défense collective, une sorte de coopération renforcée européenne. Face à une telle exigence, l'Europe est pourtant apparue plus divisée que jamais.

Au-delà de l'Europe, la crise irakienne conduit à aborder la question de la sécurité dans toute son ampleur, c'est-à-dire du point de vue du pire, en considérant que les relations internationales sont entrées dans une phase beaucoup plus chaotique où les puissances étatiques côtoient les puissances proto- ou non-étatiques capables de déstabiliser et de mettre en péril leur prospérité. Les crises sont de plus en plus imbriquées, les capacités techniques des terroristes s'améliorant par exemple d'un conflit à l'autre ainsi qu'on l'a vu en Tchétchénie ou maintenant en Irak. La conception de la sécurité doit de ce fait être fondée sur un principe nouveau qui fait de la turbulence et de la surprise l'ordinaire des relations internationales. Les conflits sont appelés à changer de forme, à se transformer davantage en des conflits ethniques et des guerres asymétriques dans lesquels s'opposeront des Etats et des groupes mal organisés. La question de la sécurité des Etats et la façon de la garantir et de la légitimer doit ainsi être repensée au-delà du simplisme auquel on l'a trop volontiers confinée.

Les stratégies doivent être évaluées à l'aune de cette « politique du chaos ». Cela vaut en premier lieu pour la stratégie américaine de criminalisation de la possession des armes de destruction massive lorsqu'elles sont possédées par des régimes dictatoriaux, pour la possibilité donnée à chaque Etat de répondre aux menaces qui pèsent sur lui, pour le recours à la guerre préventive lorsque l'adversaire est susceptible d'utiliser des moyens non conventionnels.³³ En choisissant par exemple de ne pas s'en tenir à une lecture strictement juridique de la situation sur le fondement des résolutions existantes du Conseil de sécurité - notamment les résolutions 687 et 1441-, les Américains ont préféré donner au concept de guerre préventive une dangereuse publicité dont il faut tirer toutes les conséquences. La Russie pourrait s'en servir contre la Géorgie, l'Inde contre le Pakistan, la Corée du Nord contre la Corée du Sud. Au-delà de la question de savoir si le recours préventif à la force -y compris contre l'avis de la communauté internationale- est légitime, la guerre en Irak a ainsi mis en avant le principe de l'insécurité généralisée, à partir de laquelle élaborée une nouvelle doctrine de la sécurité.

Cette insécurité d'un type nouveau devrait conduire les Etats-Unis à revoir leur stratégie et admettre que la sécurité du monde n'est pas réductible à leur propre sécurité. Si en Irak de nombreux alliés traditionnels des Etats-Unis ont fait défection (Turquie), c'est précisément parce que leur vision de leur propre sécurité ne correspondait pas nécessairement à celle des Etats-Unis. Or dans toute cette région troublée du monde, tous les Etats ont des problèmes de sécurité propre qui expliquent pour partie leur surarmement.³⁴ En Asie par exemple, Séoul, Tokyo ou Pékin ne voient pas du même œil que les Américains le danger posé par la Corée du Nord. Les conceptions de la sécurité des différents Etats diffèrent, elles doivent être confrontées les unes aux autres et appeler à un nouveau schéma de coopération dont l'Europe pourrait être un laboratoire. Outre la réflexion sur une Europe productrice de sécurité et non plus seulement consommatrice, la question de la sécurité conduit ainsi à une réflexion sur la coopération multilatérale. C'est l'autre conséquence essentielle de la guerre : quel

³³ V. Sur ce point, Philip Zelikow, « Les fondements de la nouvelle politique de sécurité américaine », paru dans *The National Interest*, trad. *Commentaire*, n°102, été 2003, en part. p. 263

³⁴ Zaki Laidi souligne ce point in « Tirer les conséquences de la guerre en Irak », *Le Monde*, 12/08/2003

multilatéralisme construire pour prendre en compte la diversité des points de vue dans un monde interdépendant ?

La multipolarité : un débat codé.

On a fait du multilatéralisme et de la multipolarité une alternative salutaire à l'unilatéralisme avec une vigueur telle que Washington commence à se soucier de critiquer cette thèse. D'une expression nouvelle on a conclu à une logique nouvelle, même si le multilatéralisme, au sens où on l'entend usuellement, reste largement sur le terrain de la puissance.³⁵ Et certes, la multipolarité à venir, fondée probablement sur les Etats-Unis, l'Asie et l'Europe, ne rend pas impossible le retour à des logiques de puissances nationales qui s'exerceraient par exemple entre la Chine, la Russie et l'Inde. Interdépendance ne vaut pas automatiquement fin de la puissance. Si les limites patentes de l'unilatéralisme conduisent à mettre en exergue une stratégie multilatéraliste, celle-ci doit conduire à poser à nouveau frais la question du choix d'un modèle de puissance. Autrement dit à poser la question suivante : est-ce que « dans le monde de demain la gouvernance l'emportera sur la souveraineté comme les Européens ont pu le croire, ou au contraire les Européens ont-ils vécu ou vivent-ils sur une illusion politique dont la crise irakienne aurait révélé l'ampleur et la cruauté » ?

La thèse française est connue, elle n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Elle consiste à soutenir d'une part que la stabilité du monde ne saurait être tributaire d'une seule puissance mais d'une organisation de type multipolaire fondée sur différents pôles égaux - les Etats-Unis, l'Europe, la Chine, l'Amérique latine et l'Inde – dont l'ONU règlerait le recours à la force. Dans cet esprit, afin de faire contrepoids aux Etats-Unis, une coopération a été nouée avec la Russie, l'Allemagne la Chine, et, afin de promouvoir une défense européenne, une autre coopération a été nouée avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg. En militant depuis Maastricht pour que l'Europe soit un pôle politico-militaire autonome et pour que la réalisation de cet objectif définisse la nouvelle frontière de l'Europe, la France prétend d'autre part développer une autre conception de la puissance. Contrepoint du pôle euro-américain souhaité par les Britanniques, cette position a de remarquables avantages, parmi lesquels celui d'éviter que ne semble se reconstruire dans cette solidarité euro-atlantique une forme de division entre l'Occident et le reste du monde. Le point de vue britannique est naturellement très différent. Londres veut rester l'intermédiaire stratégique obligé entre l'Europe et les Etats-Unis.

Mais cette position est doublement critiquable. Les deux stratégies britannique et française restent en effet toutes deux dans une logique de puissance au sens classique. La stratégie française pose surtout plus de difficultés qu'elle n'en résout. S'il ne fait aucun doute que cette stratégie siérait parfaitement à la Chine ou à la Russie, on voit mal en effet l'intérêt et la possibilité pour l'Europe de définir *in concreto* les nouveaux pôles de puissance et les conditions de leur reconnaissance. On ne voit toujours pas le nombre de participants ni les connexions de ce monde multipolaire. On entend la volonté, mais on peine à voir les attributs de la puissance qui vont avec : les sièges au conseil de sécurité, la possession des armes nucléaires ? On voit mal surtout pourquoi cette possibilité empêcherait instabilité et conflit. Non souhaitable, non réaliste, cette position risquerait surtout de conduire au recul de l'Europe au profit d'une logique souverainiste.

Une alternative se profile. Les difficultés à long terme du choix multipolaire peuvent d'une part conduire à défendre une nouvelle vision de la puissance et à soutenir le projet d'une Europe-puissance

³⁵ Sur ce point, V. Zaki Laïdi, « Faut-il un monde multipolaire ? », *in Etudes*, septembre 2003.

définie à partir d'un socle de valeurs communes et articulées à partir de l'avant-garde franco-allemande ou d'une *Core Europe*. Cette stratégie déploierait dans le même temps un autre visage de la multipolarité. Selon les mots, et le souhait de Zaki Laïdi, « avant d'être une construction destinée à permettre aux grandes puissances de se neutraliser entre elles, la multipolarité exprime l'ambition de voir reconnue la pluralité des visions du monde ». La pluralité refuse l'impérialisme sans être l'impuissance. Elle appelle une Europe que Tzvetan Todorov nomme une « puissance tranquille », c'est-à-dire notamment « une puissance militaire [qui devient] à son tour partie prenante d'un ordre pluraliste qui assurerait l'équilibre mondial ».³⁶

Mais pour qui refuse à la fois la logique de la sécurité collective - qui fait abstraction de l'emploi de la force -, et l'équilibre multipolaire - qui négligerait trop les inégalités de puissance et les oppositions ou parentés idéologiques ou sociales - ; et pour qui refuse tout autant, par souci revendiqué de « réalisme », cette vision plurale et ouverte de la puissance, ne reste plus qu'à revenir, pour l'aménager, à la logique d'empire. Pierre Hassner considère ainsi qu'« au-delà de l'opposition entre gouvernement par la loi et rapport de force strict, il peut y avoir l'option d'un multipolarisme et d'une multipolarité à l'intérieur d'un système dont les Etats-Unis seraient la première puissance mais dont ils ne dicteraient pas les lois. Le seul bon régime, c'est le régime mixte, celui où les rapports de puissance favorables aux Américains sont tempérés par des institutions où le poids européen pourrait être sensible ».³⁷ Dans cette vision « réaliste », les relations internationales reposent sur « une théorie de l'inégalité incomplète et de la réciprocité imparfaite » afin de « trouver et retrouver constamment un compromis fragile entre inégalité et réciprocité ». Ce système définit « un centre et une périphérie, un différentiel de puissance entre eux », il est un « empire modéré, vaguement consensuel et susceptible de faire place à des éléments de démocratie », guère plus. En d'autres termes, en bon langage aristotélicien, ce système comprendrait un élément monarchique ou impérial, un élément aristocratique qui pourrait être le Conseil de sécurité, et un élément démocratique ; les organisations internationales, régionales ou mondiales y occupant une place centrale ou vitale selon les circonstances et les problèmes.³⁸

L'OUVRAGE DU FUTUR : TROIS TACHES D'AVENIR.

L'après-guerre en Irak, comme un laboratoire de l'ordre mondial, par-delà les illusions que la marche à la guerre aura révélées, les acteurs des relations internationales qu'elle aura contribué à faire émerger, et les notions de « sécurité » et de « multipolarité » qu'elle aura enjoint de repenser, conduit à se poser en des termes nouveaux, trois questions : la relation transatlantique, la construction européenne, l'organisation de la sécurité.

Un *new Bargain* transatlantique ?

La crise irakienne ne se réduit pas à des discordances diplomatiques réversibles ou à des idéologies un peu trop rigides. Certaines divisions préexistaient au conflit, elles n'ont fait qu'être

³⁶ Tzvetan Todorov, *Le Nouveau désordre mondial, Ibid.*, p. 80

³⁷ Pierre Hassner, « L'action préventive est-elle une stratégie adaptée », *Esprit*, août septembre 2002, p. 79

³⁸ Sur tous ces points, V. Pierre Hassner, « Europe/ Etats-Unis : la tentation du divorce », *Politique Internationale*, été 2003, en part. p. 173-175 et sa discussion de l'article de Timothy Gordon Ash paru dans le *Guardian* du 20 mars 2003 : « Beyond the Thunderstorm : three visions of the future ».

exploitées : les fractures intraeuropéennes n'ont ainsi fait que prolonger les erreurs de l'Europe de l'Ouest et l'opportunisme habile des Américains pour s'établir comme partenaire privilégié de nouveaux venus. En ce qui concerne en revanche le lien transatlantique et le système multilatéral, la crise irakienne a provoqué une rupture grave et durable dont toute la mesure précise n'a pas été prise.³⁹

L'assaut d'unilatéralisme pouvait certes surprendre après la phase d'accalmie postérieure au 11 septembre car la diplomatie américaine n'avait pas ménagé ses efforts pour bâtir une coalition mondiale contre le terrorisme.⁴⁰ Ce nouvel unilateralisme radicalisait en réalité ce que les préparatifs de la campagne d'Afghanistan laissaient présager. Les arguments techniques dont se sert usuellement le langage diplomatique se sont effacés, la primauté de l'intérêt national et la liberté d'action des Etats-Unis sur les règles communes se sont pleinement exprimées. L'esprit de réaction de la nouvelle administration américaine a radicalisé la situation. Les rapports respectifs des Etats-Unis et de l'Europe avec le monde dessinent désormais deux conceptions de la légitimité, deux rapports entre le droit et la force. Des contentieux profondément enfouis ressurgissent : Washington reproche à l'Union européenne d'avoir une stratégie de force économique sans stratégie de force militaire correspondante, de ne pas résoudre ses problèmes intérieurs, de ne pas réformer ses institutions, d'être incapable par routine d'assumer ses responsabilités internationales.⁴¹ Les Européens lui opposent une conviction forte en la « communauté internationale » et en ses progrès inéluctables, en la prévention des conflits et en la caducité de l'unilatéralisme au point qu'une démarche de force leur est devenue difficilement légitimable. Selon Gilles Andréani, « l'idée d'un choix à faire entre l'Europe et les Etats-Unis est passée, lors de la crise irakienne, du domaine de l'exception française au rang d'hypothèse européenne sérieuse ».

Face à ces divergences de vue, l'optimisme de rigueur ne suffit plus. On ne compte certes plus, bien sûr, les intérêts convergents et les valeurs partagées comme la démocratie, le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme, la justice sociale, un système international ouvert au commerce et aux communications.⁴² De nombreuses rigidités et erreurs de langage, ainsi que le souligne Charles Grant, sont corrigibles. Et surtout les Etats-Unis et l'Europe restent des alliés plus proches qu'ils ne pourraient l'être avec toute autre région. Pour parer aux difficultés internationales futures, ce n'est pas rien mais ce n'est pas suffisant. Le pessimisme est devenu de raison car le contexte général a changé. Après la chute du Mur et la transformation de l'Union Européenne en un acteur politique mondial, les formes de décrochage entre les deux partenaires se sont multipliées. Dans le nouvel échiquier diplomatique, les Etats-Unis sont moins dépendants que jamais de leurs alliés. La différence entre les perceptions de la menace est devenue patente : alors que de nombreux Américains considèrent avoir désormais un intérêt vital dans la lutte contre les Etats voyous, le terrorisme et les armes de destruction massive, les Européens continuent majoritairement selon Jacques Rupnik de penser que la

³⁹ Le sondage *Transatlantic Trends 2003*, réalisé par le General Marshall Fund of the United States et la Compagnia di San Paolo (juin 2003) montre ainsi des écarts d'appréciation très importants entre Américains et Européens sur ce qu'ils estiment être leurs valeurs culturelles et sociales par rapport à celles défendues outre-Atlantique. <<http://www.gmfus.org>>

⁴⁰ V. les remarques de Laurent Cohen-Tanugi sur l'acceptation progressive d'un « leadership partagé » qui contraste avec le discours explicitement unilatéraliste, in *Les Sentinelles de la liberté*, Paris, Odile Jacob, 2003, p. 185 sq. Sur la dérive qui s'en est suivie, *Ibid.*, p. 68 sq.

⁴¹ Il faut lire le texte de Michael Novak pour ce qu'il symbolise, « Divergent Paths and Common Values in Old Europe and the United States », *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, discours à la fondation Hayek de Bratislava (23 juin 2003)

⁴² Philip H. Gordon, « Bridging the Atlantic Divide », *Foreign Affairs*, Janvier-février 2003

véritable nouveauté c'est le 9 novembre 1989 et le monde postmoderne qu'il a inauguré.⁴³ Enfin, les logiques d'action ont sensiblement divergé : la guerre d'un côté, une attention plus marquée à l'intégration économique, à l'aide étrangère, aux institutions internationales de l'autre. Une telle divergence appelle de nouvelles règles du jeu.

A tout prendre, un réaménagement à la marge ne suffit pas. Le seul principe d'une dépendance mutuelle générale -par exemple la coordination pour la lutte contre le terrorisme et les interventions humanitaires- à laquelle dérogeraient quelques intérêts nationaux complémentaires ne tiendrait pas longtemps. Les exceptions finiraient par l'emporter. Une coopération durable d'une autre nature s'impose : la crise du lien transatlantique appelle un nouveau *bargain* grâce auquel les forces militaires américaines et les forces civiles européennes pourraient enfin se coordonner autour de cibles communes.⁴⁴

Une telle coordination devrait sanctionner l'évolution des avantages comparatifs sur une longue durée. Aujourd'hui, la suprématie militaire américaine ne fait plus aucun doute. Le budget du Pentagone a augmenté au point qu'il est seize fois plus important que celui du département d'Etat et qu'il représente plus du double de celui des quinze Etats membres de l'Union européenne. A quoi il faut ajouter que le défaut d'harmonisation des programmes et équipements nationaux diminue l'efficacité de la dépense militaire européenne par rapport à celle des Etats-Unis. On ne voit pas comment les Européens pourraient revenir sur cette suprématie militaire. Que l'Europe doive se doter d'une force militaire plus importante, d'une capacité d'action plus grande n'enlève pas, en effet, que de nouveaux matériels de transports, des satellites et des soldats ne constitueront jamais une alternative crédible face à la puissance américaine, n'inverseront pas le rapport de force militaire. Nous restons dans l'ordre de la complémentarité non de l'alternative.

Pourtant, s'il est une leçon de cet après-guerre en Irak, comme de l'après-guerre en Afghanistan dans les années 80, c'est qu'à la victoire militaire peut succéder une défaite politique sévère comme si la pure force secrétait son opposé. Les jours présents en sont malheureusement l'exacte vérification. Il donc faut prendre la période actuelle en Irak comme le test décisif de l'ensemble de la stratégie américaine passée et conclure que la puissance militaire seule ne suffit pas. L'Europe peut ici notamment faire jouer ses avantages comparatifs : dans les domaines du commerce, de l'aide - au moment où les revenus du pétrole et l'aide des Américains ne couvriront qu'une partie des besoins-, du maintien de la paix - comme le firent le Royaume-Uni en Sierra Léone, la France en Côte d'Ivoire, l'Italie en Albanie, l'Allemagne en Afghanistan-, de la conduite multilatérale du désarmement et enfin de la légitimation internationale. La participation européenne donnerait ce « soft power » qui fait cruellement défaut à l'intervention américaine.⁴⁵

L'après-guerre irakien devrait être le premier test assumé de cette complémentarité. Si les Américains ne pouvaient pas rester longtemps - ce qui leur avait permis de laisser derrière eux des démocraties comme au Japon et en Allemagne-, et s'ils refusaient néanmoins de partir trop rapidement - comme le firent les Présidents Reagan au Liban et Clinton en Somalie, auquel cas l'Irak risquerait de tomber

⁴³ Comp. avec le *Transatlantic Trends 2003 Survey* précité, note 41.

⁴⁴ V. Les différentes raisons analysées par Andrew Moravcsik, « Striking a New Transatlantic Bargain » *Foreign Policy*, juillet-août 2003, p. 75-89 qui défend que la « complementary is the key to transatlantic reconciliation ».

⁴⁵ V. Le plaidoyer de Joseph S. Nye, Jr, « US Power and Strategy After Irak », *Foreign Policy*, juillet- août 2003, p. 60-73, et la vision de l'ONU défendue par Madeleine K. Albright dans *Foreign Policy*, « Think again : The United Nations », juillet 2003.

rapidement sous la coupe d'un dictateur ou d'une théocratie et la légitimation *post hoc* de la guerre serait ruinée -, ils seraient alors contraints, comme en Bosnie ou au Kosovo, d'appeler au moins les alliés de l'OTAN pour la reconstruction de l'Irak. Cette dernière option se profile puisque les Américains resteront sur place au moins jusqu'en décembre 2004. Elle pourrait redonner une place au multilatéral sous les auspices de l'ONU, ce qui conférerait à cette intervention le surcroît de légitimité politique qui lui manque et permettrait un partage bienvenu de la charge économique.⁴⁶ Donald Rumsfeld s'engage timidement dans la recherche du concours des Européens, non seulement pour compléter les forces américano-britanniques en Irak et en prendre partiellement le relais, mais aussi pour qu'elles se chargent d'une partie de la reconstruction. Il n'y a guère que l'Allemagne et la France qui aient théoriquement les ressources nécessaires, même si l'une et l'autre sont actuellement embarrassées par des difficultés budgétaires sérieuses. Les Etats-Unis n'ont pas ignoré qu'un compromis n'était possible qu'au travers d'une nouvelle résolution (1511) des Nations unies accordant davantage de responsabilité à l'Organisation. Il leur faudra aussi partager davantage leur autorité en Irak, ce qui n'est pas encore le cas. De l'autre côté, les Allemands et les Français savent bien qu'ils ne pourront pas se dérober indéfiniment.

Dans tous les cas, la rupture est durable : construire ce *new Bargain* sera long et difficile. Si la situation irakienne devait s'améliorer, si l'Europe devait investir dans les instruments civils et de maintien de la paix, et si les Etats-Unis utilisaient la consultation internationale avant leur éventuelle prochaine intervention, alors un nouveau consensus transatlantique aurait émergé. Il est de première nécessité car, au-delà de toutes les divergences, les Etats-Unis et l'Europe constituent les deux seuls îlots de prospérité, de paix et de démocratie dans un monde de plus en plus turbulent. Encore faudrait-il d'une part que les Américains continuent de rencontrer des difficultés politiques sérieuses en Irak, comme cela semble malheureusement se produire, et qu'ils aient de nouveau besoin du système multilatéral et de quelques-uns de leurs alliés pour relancer la solution au problème du Proche-Orient. Il faudrait d'autre part et surtout que les Européens soient capables d'être un partenaire, ce qui supposerait qu'ils aient une meilleure connaissance des Etats-Unis⁴⁷ et qu'ils aient préalablement défini quelle Europe ils veulent exactement et quelle défense ils souhaitent. Etant donné qu'il ne fait aucun doute pour Jacques Rupnik que si une position forte de l'Union Européenne devait émerger, ses futurs membres devraient normalement s'y associer du fait de leur vulnérabilité à l'élargissement et ce quand bien même ils feraient l'objet de pressions américaines importantes.

L'Europe à la croisée des volontés : la sommation.

L'Europe est à l'heure d'un choix qu'elle se refuse encore et toujours à trancher. Car elle ne sait pas qu'elle puissance elle veut être. D'un côté son impuissance et sa division se sont manifestées avec éclat en Irak. Elle ne s'est pas décidée entre d'un côté le multipolaire, le pôle Paris-Berlin-Moscou que François Heisbourg et Jean-Louis Gergorin se rejoignent à qualifier de *self defeating*

⁴⁶ V. les remarques historiques et prédictives de Minxin Pei et Sara Kasper, «Lessons from the past : the American record on Nation Building », *Carnegie Endowment, Policy Brief*, 24 mai 2003. L'engagement militaire américain en Irak leur coûte actuellement près de 4 milliards de dollars par mois, tandis que l'engagement en Afghanistan continue de leur coûter quelque 950 millions de dollars par mois. Le Congrès américain s'est montré disposé début septembre à voter une nouvelle rallonge budgétaire réclamée par le Président Bush si l'engagement est pris que les Américains ne soient pas les seuls à intervenir en Irak.

⁴⁷ V. à ce propos le juste coup de sonde de Marc-Olivier Padis, « Les Etats-Unis tels que nous ne les comprenons plus », *Esprit*, Octobre 2003, p. 205

prophecy, voire d'« entremet stratégique », et qui nous conduirait à refuser la stabilité et l'Europe puissance, et de l'autre le multilatéralisme, fut-il tempéré par un principe impérial qui l'unirait dans la stabilité. Au lieu d'assumer une politique volontaire, l'Union européenne est restée sans jeu propre durant la crise irakienne. Il ne pouvait y avoir meilleur révélateur des futures difficultés que l'Europe rencontrera sur le chemin qui devrait la mener à l'« Europe puissance » à 25 ou 30. L'indifférence générale quand les Quinze se sont réunis le 18 avril à Athènes pour ratifier l'adhésion des dix nouveaux membres de l'Union européenne en est l'ultime exemple. D'un autre côté, cet étrange rêve d'une Europe puissance qui contraste avec cette indécision. Un sondage indiquait récemment que 91 % des Français souhaiteraient que l'Europe devienne une superpuissance.⁴⁸ Au même moment, qui parierait que les opinions publiques européennes accepteraient que les budgets nationaux accordent une place beaucoup plus importante aux dépenses d'armement ?

À l'orée de son élargissement, l'Europe est une fois de plus à la croisée des chemins. Quelle puissance choisira t-elle ? Du point de vue de Sirius, la décennie passée a certes permis de grandes avancées. Qu'il s'agisse du projet économique ou des politiques communes existantes, la guerre en Irak ne devrait pas les affecter. La renégociation budgétaire de 2006 sera difficile pour des raisons qui n'ont rien à voir avec celles de l'Irak. De même la crise irakienne ne remet pas en cause le travail de la Convention pour l'avenir de l'Europe dont les semaines qui suivent nous diront s'il s'achèvera par un succès ou non.

La crise transatlantique a pourtant révélé combien l'Union européenne était indécise quant à son devenir et son élargissement. Elle a surtout révélé, et Gilles Andréani est revenu avec force sur ce point, à quel point elle était divisée. Pas tant entre les grands et les petits pays qu'entre les membres fondateurs de l'Union européenne et les autres qui sont davantage dans une attitude de défense vis-à-vis de l'intégration européenne. Après qu'en 1989, le Sommet de l'Arche avait désigné la communauté européenne comme le cadre naturel de la transformation économique et politique des pays d'Europe centrale, il faut croire que l'Union européenne paie aujourd'hui de n'avoir pas eu « ce geste spectaculaire et généreux, qui aurait symbolisé son ouverture et l'unité retrouvée de l'Europe » et d'avoir développé le projet (français) ambigu et mal compris de confédération.⁴⁹ En dépit de réalisations historiques incontestables et d'une bonne santé apparente, et alors même qu'elle s'apprête à affronter avec son élargissement un changement de nature sans précédent, cette attitude d'hésitation témoigne de ce que la construction européenne a dangereusement régressé au cours de la décennie précédente. A force d'être esquivé, ce débat sur les finalités de l'élargissement a laissé place aux malentendus, aux divergences et à l'effritement du soutien des opinions publiques tant dans les pays membres de l'Union que dans les pays candidats. Que l'après-guerre en Irak serve au moins à conduire les pays européens à se poser des questions dérangeantes sur les finalités et la viabilité de l'élargissement avec ces deux questions à l'horizon : pour ou contre l'« Europe puissance » et quelles relations avec les Etats-Unis ?

A force de n'avoir pas été résolue, la question du sens de l'élargissement risque de faire perdre le fil conducteur et la raison d'être de l'intégration européenne. Jacques Rupnik a montré que le problème de ce « formidable processus de socialisation internationale » allait bien au-delà de la simple transformation d'un projet européen fondé sur les valeurs et les aspirations démocratiques des peuples

⁴⁸ Cette étude sur « European Opinion and Foreign Policy » a été réalisée par le Chicago Council on Foreign Relation et le German Marshall Fund of the United States.

⁴⁹ Gilles Andréani « Atlantistes aujourd'hui, européens demain ? », in Pouvoirs, n°106, 2003

sortant du communisme en un simple processus d'exportation des normes économiques et juridiques de l'Union Européenne classique, dans lequel l'Europe de l'Ouest n'a fait que renouveler dans ses grandes lignes la technique qu'elle avait utilisée lors des élargissements précédents aux pays du Sud dans les années 1980, ou aux pays nordiques dans les années 1990. L'avantage de cette transformation technocratique et comptable n'est pas des moindres : préserver un modèle qui avait fait ses preuves et repousser l'échéance de l'élargissement à l'Est d'une bonne dizaine d'années. Elle résulte du fonctionnement même de l'Union Européenne, de la méthode d'élargissement choisie et de la durée du processus retenu. Mais dix années après l'euphorie de 1989, les pays de l'Est ont été déçus et les pays fondateurs ne sont toujours pas convaincus.

Les pays de l'Est souhaitaient pourtant légitimement que l'Europe fasse pour eux ce qu'elle avait fait avec l'Espagne, le Portugal et la Grèce après leur sortie de la dictature, c'est-à-dire permette l'affirmation d'une identité culturelle européenne, les arrime rapidement au club des démocraties européennes, les intègre à un espace économique porteur de modernité et de prospérité. A rebours, les pays fondateurs ont réduit les enjeux de l'élargissement à leur seule dimension économique. Et de fait, alors que viennent de s'achever les cinq années de négociations avec les pays candidats, on ne peut que constater que jamais l'Union Européenne n'a été aussi exigeante sur les critères d'admission, et que, cédant au pragmatisme, elle n'a pas vraiment saisi la chance politique de cette ouverture vers l'est. Au lieu de cela, elle a contribué à ce que l'élargissement se résume à la logique de la défense égoïste des intérêts propres à chacun. Le sommet de Copenhague du 13 décembre 2002 est d'ailleurs loin d'avoir dissipé ce que Jacques Rupnik avait nommé le règne des « peurs en miroir ». A l'ouest, la crainte du coût de l'élargissement, de la paralysie et de voir le modèle social européen tiré vers le bas. A l'est et au centre, la crainte d'une asymétrie économique et financière dirimante, la crainte de perdre une souveraineté à peine retrouvée face à l'hégémonie du couple franco-allemand et la crainte, au moment où les pays de l'est et du centre sortent d'une transition dont le coût fut considérable, que la déstabilisation par l'ouverture ne soit pas compensée par la solidarité européenne.⁵⁰

L'urgence de cette réflexion bute sur des échecs répétés, depuis la Conférence intergouvernementale de 1996 jusqu'à Nice en passant par les insuffisances du traité d'Amsterdam. Dans la mesure où ce n'est pas tant l'élargissement en lui-même qui pose difficulté, que l'absence d'un approfondissement indispensable pour éviter la dilution, l'Europe devait d'abord parachever son approfondissement avant d'entreprendre son élargissement. Les négociations sur l'élargissement ont pourtant été tardives puisqu'elles n'ont commencé qu'en 1998 pour aboutir au sommet de Copenhague de décembre 2002 avec une adhésion, après ratification des traités, prévue en mai 2004. L'incapacité dont a fait preuve l'Union européenne à réformer les institutions et les procédures de décisions avant l'élargissement laisse présager les plus grandes difficultés quant aux possibilités de le faire avec de nouveaux membres, ainsi que cela sera le cas quand, lors de la Conférence intergouvernementale de 2004, ces derniers auront le droit de vote.⁵¹

Il faut mener cette réflexion car l'élargissement va transformer la nature de l'Union Européenne. Il va d'une part potentiellement remettre en cause le rôle primordial du couple franco-allemand et l'ambition française d'une Europe « gaullienne », dont l'opposition à la superpuissance américaine vaut parfois programme. La crise Irakienne a certes mis en exergue la difficulté que la France et

⁵⁰ Jacques Rupnik, « L'Europe, heureuse élue ? », *CERI, Alternative internationale* – Mai- Juin 2003

⁵¹ Jacques Rupnik, « De l'élargissement de l'union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, n°106, 2003, p. 41-

l'Allemagne puissent seuls définir la position européenne, difficulté qui a été aggravée par le fait que ces deux pays n'avaient pas vraiment cherché à construire de consensus européen. Une alternative s'est précisée : d'un côté, le « noyau dur » qui verrait la France approfondir ses liens avec l'Allemagne, la Belgique, voire consolider, mais cela semble illusoire, sa relation avec la Russie ; de l'autre côté, une franche explication européenne, suivie d'une relance générale dont le Royaume-Uni ne pourrait pas être absent. Cet élargissement va, d'autre part, conduire d'un système privilégiant l'intergouvernemental à un système privilégiant le vote à la majorité qualifiée et aux coopérations renforcées. Et de ce point de vue-là, comme le note Gilles Andréani, si la Convention sur l'avenir de l'Europe n'est pas le grand moment réformateur que les fédéralistes européens attendaient avant l'élargissement, et si elle conduit à une « réforme institutionnelle décente mais sans plus », elle sera néanmoins un moment important dans l'élaboration d'une perspective européenne, favorisant une compréhension partagée du sens de l'entreprise commune. Ces choix généraux devront prendre en compte certains enjeux, au premier rang desquels vient la question de la sécurité.

L'Europe productrice de sécurité.

Le conflit en Irak l'a montré de façon exemplaire : demeurée intergouvernementale et donc régie par la règle de l'unanimité, croulant du reste sous la pléthore de comités intergouvernementaux, la PESC que Maastricht avait institutionnalisée est apparue dans toute sa fragilité, et le rôle de M. Solana resté très faible. De façon plus générale, alors que le centre de gravité géopolitique du continent européen s'est déplacé vers l'Est, deux Europe se sont séparées sur la question de savoir quelle place donner aux Etats-Unis dans la gestion des questions de défense et de sécurité mondiales. Facteur absolu ou relatif, ce choix est désormais posé. L'Alliance atlantique de la Guerre froide ayant vécu, la nouvelle OTAN peinant à se redéfinir, la défense européenne ne pourra supporter longtemps l'actuelle absence de choix et de volonté politique. Sera-t-elle capable de jeter les bases de ce que Charles Grant nomme une *European Security Strategy* ? La question de la défense de l'Europe repose sur deux mécanismes.

L'OTAN.

D'une part, l'OTAN qui est manifestement en crise existentielle. Il est clair que la pacification quasi complète du territoire européen, à laquelle s'ajoutent l'incapacité de l'ONU à participer de manière significative au maintien de la sécurité planétaire, ainsi que les contraintes dans lesquelles la plaçait toute intervention commune dans le cadre de l'OTAN, ont marginalisé l'Europe dans la nouvelle doctrine stratégique des Etats-Unis. Dans le même temps, l'élargissement de l'OTAN ouvre des perspectives salutaires pour les Etats-Unis. Le Président Clinton avait finalement choisi d'élargir l'OTAN en 1994, stratégie poursuivie par le Président Bush avec l'entrée de sept nouveaux membres en 2002. Les nombreuses polémiques suscitées par le premier élargissement ont cessé sous la présidence Bush tant il est devenu manifeste que l'OTAN sous sa forme classique ne répondait ni aux nouveaux dangers ni aux nouvelles priorités et que, de plus, le virage pro-occidental du Président Poutine permettait l'élargissement de l'OTAN jusqu'aux pays Baltes. Surtout, cet élargissement a permis aux Etats-Unis d'asseoir leur présence jusqu'au Moyen-Orient et en Asie centrale. On comprend alors qu'elle soit au cœur de nombreuses stratégies américaines.⁵² Une OTAN redéployée permettrait de maintenir l'organisation de la défense européenne sous une tutelle étroitement contrôlée

⁵² V. les projets proposés par l'*American Enterprise Institute*, accessibles sur le site internet de <<http://www.aei.org>>.

par les Etats-Unis. Certains projets n'hésitent pas à lui ouvrir d'immenses horizons. Solution éventuelle au manque de légitimité des Américains, il a ainsi été proposé que l'OTAN devienne un forum politique où se réaliserait un consensus proaméricain. L'idée d'un vote majoritaire serait la première étape du projet OTAN-plus. A plus long terme, une communauté des démocraties conférerait une légitimité idéologique supplémentaire à la politique américaine pour faire contrepoids à l'ONU, jugée structurellement hostile.

Le système de l'OTAN continue aussi d'être avantageux pour de nombreux Etats européens en ce sens qu'il ne les oblige ni à définir une nouvelle politique de défense - qui générerait inévitablement des querelles internes, ce dont l'Irak fut le meilleur exemple - ni à fournir un effort supplémentaire pour mettre sur pieds une nouvelle armée dont il serait difficile de déterminer les contours et les objectifs. L'OTAN ne peut espérer sortir de cette crise existentielle que par un nouvel équilibre de la répartition des tâches entre les membres de l'organisation. Elle doit devenir un lieu de « production de défense » (François Heisbourg). C'est à ce prix qu'elle redeviendra « centrale » (Jean-Louis Gergorin) au moment où la défense européenne se construit.

La PESC.

D'autre part, la PESC continue de chercher son principe directeur. Non qu'elle ait stagné, loin s'en faut. Après le Traité d'Amsterdam en 1997, des avancées significatives ont en effet été faites, telles que l'institution du Haut représentant pour la PESC et l'institutionnalisation du mécanisme des coopérations renforcées. Le sommet franco-britannique de Saint Malo de décembre 1998 fut salué comme un tournant de l'Europe de la défense, puisque le Royaume-Uni y avait levé son opposition historique à la constitution d'une défense européenne autonome par rapport aux Etats-Unis. Au conseil européen de Cologne de juin 1999, l'Union Européenne s'est ensuite dotée du cadre institutionnel nécessaire à la prise de décision politique sur les questions de sécurité et de défense. Six mois plus tard, à Helsinki, est décidée la création à l'horizon 2003 d'une force de réaction rapide. Ces avancées successives de l'Europe de la défense sont indubitablement les plus significatives depuis 50 ans.

Ce progrès souffre encore de deux lacunes. Les évolutions intervenues depuis le 11 septembre 2001 appellent à l'évidence un réexamen des objectifs élaborés à Helsinki en décembre 1999 : doivent être favorisées les spécialisations dans la protection civile, le renseignement, les unités d'élite, les opérations exceptionnelles reposant sur un savoir-faire et la perméabilité culturelle.

Surtout, l'Europe manque d'intérêts stratégiques. Les quinze ont certes opéré un rapprochement spectaculaire quant à la responsabilité de l'Union en matière de gestion des crises et quant aux moyens à lui donner à cette fin. Une unification s'est en outre produite par le marché, grâce aux restructurations industrielles qui ont notamment transformé le secteur de l'aéronautique en Europe.⁵³ Mais l'Europe n'a pas encore défini sa stratégie propre, et à certains égards l'esprit de Saint Malo semble avoir disparu. Les quinze ne sont ainsi toujours pas liés entre eux par un engagement de solidarité tel que celui institué par l'article 5 du traité de Washington qui lie entre eux les membres de l'OTAN. La force de réaction rapide, décidée à Helsinki pour 2003, ne devrait selon les experts être

⁵³ Sur le cas particulier de la coopération européenne en matière d'armement, V. les textes de Nicole Gnesoto et Burkard Schmitt, respectivement Préface et Introduction au recueil de texte des *Cahiers de Chaillot* n°59, avril 2003

opérationnelle qu'à l'horizon de plusieurs années et au prix d'efforts budgétaires que les Quinze ne semblent pas prêts à réaliser. La réflexion sur la définition de la menace commence à peine. Il n'existe dans les faits aucune politique européenne commune en matière d'armements car les Etats ont toujours exclu systématiquement ces questions des compétences légitimes de l'Union, la coopération passée ayant laissé place à une grande dispersion des efforts.

L'union européenne doit définir une politique de défense audacieuse et coordonnée, et dès maintenant jeter les bases d'un *European Security Document* qui donnerait une définition commune de la menace et la définition des moyens d'action. Il doit d'une part être clair, Jean-Louis Gergorin y insiste, que la défense européenne ne saurait se réaliser contre les Etats-Unis et contre l'OTAN, mais dans le cadre d'un « partenariat » avec eux. Elle doit contribuer, à moyen terme, à renouer des liens au moins avec le Royaume-Uni, ainsi que le souhaite Charles Grant, et les pays de l'Europe de l'est et du centre. A l'heure où la puissance américaine se redéploie sur un théâtre de dimension mondiale, l'Union européenne doit d'autre part avoir pour objectif de pouvoir assurer la sécurité sur son propre territoire et donc viser au développement rapide d'une capacité d'intervention militaire européenne. A l'issue du sommet européen de Bruxelles, mi-octobre 2003, l'Union européenne s'est déclarée favorable à une politique européenne de défense « complémentaire », et non « alternative », à l'OTAN.

La plus grande erreur serait de renationaliser les politiques étrangères européennes et singulièrement la politique française face à une politique américaine intransigeante. L'élargissement complique il est vrai la tâche : les pays fondateurs de l'Union européenne craignent de ne pouvoir conduire avec les nouveaux pays membres de l'Union européenne une PESC indépendante des Etats-Unis, et ces derniers craignent que le conflit irakien n'ait précipité la désagrégation de l'OTAN. La bonne stratégie pour dépasser ces deux craintes réside probablement dans un travail plus concerté, auquel appelle Jacques Rupnik, avec les nouveaux venus de l'Union Européenne pour qu'ils conjuguent leur attachement à l'OTAN et une PESC effective. Une telle composition ne devrait pas être impossible dans la mesure où de nombreuses zones de consensus existent. La gestion des protectorats balkaniques devrait en outre permettre de catalyser cette PESC à venir : alors que le 11 septembre a conduit les Américains à se désengager des crises dans les Balkans, la Roumanie et la Bulgarie sont animées d'une dynamique nouvelle qui devrait, de façon plus générale, faire converger progressivement les perceptions des problèmes de sécurité et des cultures stratégiques, et ainsi favoriser l'avènement d'une conception commune, même si elle demeure modeste de la PESC.

Et pour ceux qui ne se contenteraient pas de cette version minimaliste de la PESC, compatible avec une composante atlantiste majoritaire dans l'Europe élargie, il reste l'option d'un « noyau », d'une *Core Europe*. Celui-ci pourrait être centré sur le couple franco-allemand et doté d'une armée commune franco-allemande, la prérogative nucléaire restant dans ce cas la prérogative du président de la République française. Selon François Heisbourg, ce noyau ne devrait pas se réduire à ce noyau franco-allemand d'origine, mais inclure un ou plusieurs pays supplémentaires comme la Pologne qui est le pays le plus puissant des PECO. Ce noyau serait l'expression d'une volonté politique commune sur la scène internationale et non seulement l'addition de capacités militaires. Dans tous les cas, elle aurait pour but non d'être le gendarme du monde, mais de maintenir la paix en Europe et d'intervenir dans le reste du monde dans le cadre de l'ONU, notamment pour porter secours à l'un de ses partenaires si celui-ci se trouvait attaqué. Elle a déjà pris cette direction, qu'il s'agisse de son insertion progressive dans les Balkans après 1993, de son action au Congo ou encore à la fin octobre 2003 en Iran par l'action concertée, qui a vocation à être élargie, de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

Encore celle-ci nécessiterait-elle des moyens substantiels car une dissymétrie entre les Etats-Unis et l'Europe s'est creusée en quelques années pour la part du budget national dédiée à la défense. Jean-Louis Gergorin précise que si un écart existe au niveau budgétaire, tel n'est pas le cas au niveau de la recherche et du développement car les « briques technologiques sont les mêmes ». S'il est vrai que même les deux pays les plus attentifs à cette question, la France et le Royaume-Uni, ont pris du retard depuis plusieurs années (aux raisons budgétaires s'ajoute une différence de focalisation de l'effort dans un certain nombre de domaines, comme l'espace militaire), et que pour la France, c'est en outre un impératif que de suivre au moins sa propre loi de programmation militaire, il reste que les Européens ont su se mettre au niveau sur d'importantes réalisations : Airbus, Alcatel et Astrium, les missiles (comme en témoigne la réussite du nouveau missile de croisière franco-britannique testé durant la guerre en Irak). Jean-Louis Gergorin insiste pour que l'Europe suive la révolution des concepts militaires qui est en cours depuis quelques années grâce à la révolution des nouvelles technologies. En particulier, la guerre en réseau doit susciter une action en commun de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni pour arriver à réduire le cycle qui relie l'acquisition du renseignement, son traitement et la frappe. D'autres actions communes peuvent être envisagées, et pourquoi pas, ainsi qu'il le suggère, rassembler les SAS anglais, les forces spéciales françaises et les forces spéciales allemandes en des forces spéciales européennes (ce qui nécessiterait la mise en commun de satellites et de drones) ? Dans la mesure où les guerres utiliseront toujours davantage de forces spéciales, ce serait en effet un bon moyen de construire pragmatiquement l'Europe de la défense.

POUR NE PAS CONCLURE : Les rendements décroissants de la puissance. Par Zaki Laïdi

La guerre en Irak a été menée sur la base d'un nouveau concept stratégique (la guerre préventive), d'un objectif politico-militaire (la lutte contre les armes de destruction massive) et d'une finalité politico-idéologique (le changement de régime en Irak).

Près de neuf mois après cette intervention, aucune des raisons qui pouvait la justifier ne semble clairement établie.

L'idée selon laquelle l'Irak constituait une menace stratégique pour les Etats-Unis n'a pas pu être vérifiée et ceci pour une raison assez simple : les liens entre le régime de Saddam Hussein et la nébuleuse terroriste d'Al Qaïda n'ont probablement jamais été substantiels. En revanche, il est à craindre que l'Irak soit en train de devenir un foyer terroriste de première importance même si personne n'est à ce jour parvenu à savoir si Al Qaïda était un « label » terroriste délivré sur le mode de la franchise ou une véritable organisation.

La justification de la guerre par la lutte contre les armes de destruction massive s'est révélée tout aussi peu convaincante. Certes, il avait fallu plus de quatre ans aux inspecteurs de l'ONU pour découvrir les anciens programmes nucléaires, chimiques et bactériologiques lancés par le régime irakien, après la première guerre du Golfe. Mais la situation actuelle semble différente. L'armée américaine contrôle le pays et les scientifiques irakiens sont en principe moins inhibés pour révéler d'éventuels programmes secrets. Le fait, d'ailleurs, que l'administration américaine n'évoque pratiquement plus cet argument porte à penser qu'elle n'a plus guère d'espoir de découvrir de tels programmes. Le « mystère » des armes irakiennes reste entier et les experts en stratégie, particulièrement prolixes pendant la guerre, semblent sans voix.

On peut simplement craindre que la rapidité avec laquelle les Etats-Unis ont gagné la guerre n'accentue la volonté d'un nombre croissant d'Etats d'acquérir des armes de destruction massive, plutôt qu'elle ne les dissuade de s'en doter.

Reste le troisième enjeu qui est celui du changement de régime. Sur ce point, les choses apparaissent plus complexes. Dans l'argumentaire américain cet objectif recouvrait en fait trois préoccupations.

La première était celle des « faucons nationalistes » dont l'objectif n'était pas tant d'apporter la démocratie à l'Irak que de se débarrasser d'un régime qui s'était opposé durablement aux Etats-Unis et qui les avait frustrés d'une victoire politique en 1991. Or, dans le contexte de l'après 11 septembre, cet objectif prenait un sens nouveau.

Certes, les Etats-Unis avaient très rapidement chassé les Talibans d'Afghanistan, mais d'une certaine manière, cette victoire était trop facile, et donc symboliquement peu utile.

S'en prendre à Saddam Hussein avait, en quelque sorte, bien plus d'allure. C'est ce qu'a très vite compris Paul Wolfowitz dans la semaine qui suivit les attentats.

La seconde préoccupation était celle des « faucons internationalistes » qui voulaient non seulement réaffirmer la puissance de l'Amérique dans le jeu mondial mais aussi lier cet objectif au messianisme idéologique et historique des Etats-Unis : promouvoir la démocratie dans le monde. C'est toute la thèse de la superpuissance bienveillante.

La troisième préoccupation était plus régionale, quand bien même découlait-elle de la seconde. Il s'agissait non seulement d'apporter la démocratie à l'Irak mais de jouer sur l'effet de démonstration de ce choix pour entraîner tout le monde arabe dans une spirale démocratique. Pour une partie de l'establishment américain, la libération de Bagdad ouvrait alors la voie à une libération de tout le monde arabe et au règlement du conflit israélo-palestinien. Dans l'esprit de cet establishment en effet, l'absence de démocratie dans le monde arabe a toujours été vue comme le principal obstacle au règlement israélo-palestinien. En démocratisant le monde arabe, on démocratiserait le Proche-Orient et dépoliariserait les tensions.

Il y a donc dans ce raisonnement, l'idée selon laquelle le problème palestinien ne constitue pas un problème national à proprement parler, mais plutôt un sous-produit d'une culture politique arabe non démocratique. Ainsi, la disparition d'un régime féroce, anti-démocratique, anti-israélien, présenterait l'avantage non seulement de renforcer Israël mais également l'inciter à aller vers un règlement du problème palestinien sur des bases avantageuses pour lui. Dans cet ordre d'idées, l'accentuation de la pression mise sur la Syrie et l'Iran donnerait encore plus de cohérence à la stratégie américaine dans la région.

Paradoxalement, l'argument pétrolier que l'on a souvent présenté comme central n'est pas le plus évident. Certes, les Etats-Unis ne se seraient jamais intéressés à l'Irak si celui-ci n'était pas un Etat pétrolier de toute première importance. Et, il est plus que probable que la possibilité pour les Etats-Unis de s'appuyer sur l'Irak en cas de défection saoudienne, a beaucoup pesé dans la balance. Mais le pétrole n'était pas en soi un but de guerre.

Doit-on, au regard des différents éléments que nous venons de passer en revue, conclure que la guerre en Irak a été menée au nom d'objectifs qui n'étaient pas uniquement ceux affichés et pour des raisons qui restent encore aujourd'hui mal éclaircies ? A cette question, la réponse est plutôt oui.

La guerre en Irak a été menée par les Etats-Unis pour réaffirmer la suprématie américaine après le 11 septembre. A cette fin, ils avaient impérativement besoin de reconstituer un ennemi, qu'ils recherchent désespérément depuis la fin de la guerre Froide.

Dans ces conditions, la recherche d'une motivation ou d'une explication centrale devient secondaire. C'est la raison pour laquelle, pour comprendre l'Amérique de George Bush, mieux vaut relire Carl

Schmitt qu'écouter les experts. Car voici ce que le philosophe allemand, qui pourrait apparaître en tout cas comme l'une des références intellectuelles implicites des idéologues qui entourent l'administration républicaine actuelle, a pu écrire :

*« Une guerre menée pour des motifs prétendus purement religieux, purement moraux, purement juridiques ou purement économiques serait une absurdité. Il n'est pas possible d'aboutir à la polarité ami-ennemi et donc à une guerre en partant des oppositions spécifiques de ces domaines de l'activité humaine. Une guerre n'est pas nécessairement une entreprise bonne ou moralement bonne ou encore rentable (...) La seule question qui se pose alors est de savoir si la polarité ami-ennemi existe ou non dans la réalité ou comme virtualité du réel, sans que l'on ait à se demander quels sont les mobiles humains assez puissants pour la faire apparaître ».*⁵⁴

Le sens de ces propos est clair. La politique n'existe que sur la base d'une polarisation entre l'ami et l'ennemi. Se fabriquer un ennemi est donc une priorité existentielle pour un Etat. Déterminer les raisons exactes pour lesquelles on désigne l'ennemi devient alors secondaire. A l'heure des discours aimables sur la globalisation et l'interdépendance, ce primordialisme politique peut sembler bien fruste et fort peu convivial. Mais, il a pour mérite immense de vous ramener à des permanences historiques. Toute la question est de savoir si le recours à cette polarisation est opérationnellement efficace. Il est permis d'en douter. La destruction d'Al Qaïda en Afghanistan a entraîné sa délocalisation sur un mode comparable à celui de l'entreprise en réseau : quand le coût devient insupportable au centre, on le délocalise vers des périphéries. De surcroît, la capacité des Européens à lutter contre le terrorisme semble, en fait, opérationnellement plus grande, que celle des Etats-Unis. Il y a une trentaine d'agents d'Al Qaïda dans les geôles européennes. Il n'y en a aucun dans celles des Etats-Unis.

Restent deux questions : celle du sens de la puissance américaine, et des ses perspectives en Irak.

Le débat sur la puissance américaine a été obscurci par la référence abusive à l'hyperpuissance. Certes, l'affirmation d'une puissance américaine très présente sur tous les plans, après la chute de l'Union Soviétique, est non seulement indéniable mais exceptionnelle.

Mais l'enjeu n'est plus là. Il se situe plutôt dans une réflexion sur ce qu'est aujourd'hui la légitimité internationale. Car ce que révèle l'enlèvement politique américain en Irak, c'est bien *la soumission de la puissance à la loi des rendements décroissants*.

Cette loi a une signification simple : au-delà d'un certain seuil la puissance perd très rapidement de son efficacité. C'est la raison pour laquelle les interprétations péremptoires sur la fin de l'ONU, la fin de l'OTAN, la fin des alliances etc... semblent bien excessives. Les Etats-Unis découvrent que leur statut ne les immunise par contre la nécessité de s'appuyer sur des alliés. Or, leur nombre n'a jamais été aussi faible. Symétriquement, l'idée simpliste selon laquelle les Etats-Unis, confrontés à un résultat qu'ils n'avaient pas prévu, seraient en train de retrouver leur « chemin de Damas » paraît bien imprudente. Réduire la politique à un enjeu purement rationnel, où la découverte d'une contrainte entraîne mécaniquement la construction d'une réponse appropriée, relève d'une cruelle naïveté.

Si notre « hypothèse schmittienne » d'interprétation de la politique américaine actuelle est la bonne, le changement de cap n'est pas pour demain, en tout cas avec cette administration. Une fuite en avant vers d'autres cibles de l'axe du mal n'est pas totalement à exclure, même si elle semble improbable.

En ce qui concerne les perspectives sur le terrain, elles paraissent bien complexes. Même si le parallèle avec le Vietnam semble excessif. Le Kurdistan est, pour ainsi dire, pacifique, et le pays chiite reste à ce jour relativement calme. Cela ne signifie pas que la marge de manœuvre américaine soit grande, mais elle n'est pas nulle pour autant.

⁵⁴ *La notion de Politique*, éditions Flammarion-Champs

Trois options semblent se présenter :

celle d'un fédéralisme qui ressemblera plus à celui du Liban qu'à celui de l'Allemagne et qui fera toujours des Etats-Unis l'arbitre d'un jeu politique interne par définition peu stable.

C'est probablement le scénario qui a les faveurs de Washington, à condition qu'il n'implique pas d'implication durable et continue des forces américaines, même si l'idée d'un retrait paraît plus qu'improbable. Sous certaines conditions ce scénario peut satisfaire les Kurdes et les sunnites. En revanche, il priverait les chiites d'une victoire politique qu'ils attendent depuis longtemps. Cette solution présente un risque immense : confessionnaliser la société irakienne alors que c'est de toutes les sociétés arabes la plus déconfessionnalisée.

Celle d'un pouvoir sunnite autoritaire et minoritaire qui présenterait l'avantage de pacifier l'Irak turbulent, tout en reconstituant un régime peu éloigné du précédent, la férocité en moins. Il ne fait d'ailleurs aucun doute sur le fait que l'ossature bassiste du régime sera réhabilitée beaucoup plus vite qu'on ne le croit et que la meilleure manière d'annihiler la résistance actuelle serait, de restituer partiellement le pouvoir, à ceux qui l'avaient précédemment détenu. Un régime bassiste sans Saddam, c'est-à-dire d'une dictature bienveillante, apparaîtrait dans ce contexte comme une solution optimale.

Reste enfin la troisième hypothèse : celle d'une dévolution d'un pouvoir aux chiites.

Ce schéma présenterait un immense avantage : offrir le pouvoir à une majorité qui en fût largement dépossédée. Mais, il présente le risque d'intensifier la résistance sunnite sans offrir la moindre garantie de docilité vis-à-vis de Washington. En effet, il est plus que probable qu'un régime chiite, dont on voit mal comment il pourrait échapper aux religieux, ne pourra se construire que contre les Etats-Unis.

Aussi, selon un paradoxe dont l'histoire a le secret, les chiites dont la majorité semble avoir soutenu, au moins implicitement, l'intervention américaine, ne pourraient durablement se légitimer qu'en s'opposant à l'Amérique, tandis que les sunnites, qui avaient plus à perdre d'une intervention américaine, deviendraient les meilleurs alliés de Washington face à un pouvoir chiite conquérant.

Aucun de ces scénarios n'a de chance de voir le jour à l'état brut. Mais, dans un contexte de fluidité politique extrême, ils constituent des balises pour décrypter une situation complexe et chaotique.

Eléments bibliographiques :

- Albright Madeleine K., « Think again : The United Nations », *Foreign Policy*, Juillet 2003
- Andréani Gilles, « Atlantistes aujourd'hui, européens demain ? », *Pouvoirs*, n° 106, 2003
- Baran David (pseud.), « La guerre d'Irak : la stratégie du faible face à la puissance américaine », *Politique étrangère*, été 2003
- Brumberg Daniel, « Liberalization versus Democracy : Understanding arab political Reform », *Carnegie Working Paper* n°37, mars 2003
- Cirincione Joseph et Mukhopahyay Dipali, « Revisiting The Case for War », *Foreign Policy*, septembre 2003
- Cohen-Tanugi Laurent, *Les Sentinelles de la liberté*, Paris, Odile Jacob, 2003
- Gordon Philip H., « Bridging the Atlantic Divide », *Foreign Affairs*, Janvier-février 2003
- Dawisha Added et Dawisha Karen, « How to Build a Democratic Iraq », *Foreign Affairs*, mai-juin 2003
- Delmas Philippe, *Le Bel avenir de la guerre*, Paris, Gallimard, 1995
- Delmas Philippe, « Bagdad : trois leçons pour une crise », *Politique internationale*, été 2003
- Fagnier Manuel, « Après la guerre d'Irak : les néo-conservateurs divisés ? », *La Lettre de la République des Idées*, mai 2003
- Ignatieff Michael, *Kaboul-Sarajevo*, Paris, Seuil, 2002
- Hassner Pierre, « L'action préventive est-elle une stratégie adaptée », *Esprit*, août-septembre 2002
- Hassner Pierre « Europe/ Etats-Unis : la tentation du divorce », *Politique Internationale*, été 2003
- Kaplan Lawren, « Federal Reserve. The State Department's anti-democracy plan for Irak », *The New republic*, 17 mars 2003
- Laïdi Zaki, « Tirer les conséquences de la guerre en Irak », *Le Monde*, 12 août 2003
- Laïdi Zaki « Vers un monde multipolaire ? », *Etudes*, octobre 2003
- Lawson Chappell, « How Best to Build Democracy », *Foreign Affairs*, juillet-août 2003
- Louër Laurence, Mervin Sabrina et Roy Olivier sur « les chiïtes d'Irak : renaissance à Najaf », *Esprit*, Juillet 2003
- Lynch Marc, "Taking Arabs seriously", *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2003
- Moravsik Andrew, « Striking a New Transatlantic Bargain », *Foreign Policy*, juillet-août 2003
- Novak Michael, « Divergent Paths and Common Values in Old Europe and the United States », *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, discours à la fondation Hayek de Bratislava (23 juin 2003)
- Nye Joseph S. Jr, « US Power and Strategy After Irak », *Foreign Policy*, juillet-août 2003
- Pei Minxin et Kasper Sara, «Lessons from the past : the American record on Nation Building », *Carnegie Endowment, Policy Brief*, 24 mai 2003.
- Ottaway Maryna S., « One country, two plans », From the victory to success, afterwar policy in Iraq, *Carnegie Endowment*, juillet 2003
- Pollack Kenneth M., « Securing the Golf », *Foreign Affairs*, juillet-août 2003
- Rosanvallon Pierre, « Le déficit démocratique européen », *Esprit*, octobre 2002
- Rupnik Jacques, « Europe, Les malentendus de l'élargissement », *En Temps Réel*, avril 2003

- Rupnik Jacques, « De l'élargissement de l'union à l'unification de l'Europe », *Pouvoirs*, n°106, 2003
- Schmitt Burkard, *Cahiers de Chaillot* n°59, avril 2003
- Spring Baker et Spencer Jack, « In Post-War Irak, Use military Forces to Secure Vital U.S. Interests, Not for Nation-Building », *Backgrounder*, n°1589, *The Heritage Foundation*, septembre 2002
- Todorov Tzvetan, *Le Nouveau désordre mondial*, Paris, Robert Laffont, septembre 2003
- Zelikow Philip, « Les fondements de la nouvelle politique de sécurité américaine », *The National Interest*, trad. *Commentaire*, n°102, été 2003

Sites internet :

- American Enterprise institute : www.aei.org
- Foreign Policy : www.foreignpolicy.com
- Foreign Affairs : www.foreignaffairs.com
- Carnegie endowment : www.ceip.org
- General Marshall Fund of the united states : www.gmf.org
- Eurobaromètres : http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_fr.htm