

**L'AXE PARIS-BERLIN-MOSCOU :
LE « CAMP DU REFUS »
DANS LA CRISE IRAQUIENNE (2002-2003)**

PAR

DANIEL COLARD (*)

L'alliance informelle de la France, de l'Allemagne et de la Russie dans la seconde Guerre du Golfe a surpris de nombreux observateurs et spécialistes des Relations internationales. En effet, les trois Etats n'occupent pas la même position sur la scène mondiale et leurs intérêts géopolitiques, géo-économiques et géostratégiques sont loin de converger. En outre, leur statut international est très différent : si la France et l'Allemagne unie appartiennent aux mêmes alliances et aux mêmes organisations intergouvernementales (OTAN, Union européenne, ONU) – la première disposant d'un siège permanent au Conseil de sécurité et d'une force nucléaire stratégique, ce qui n'est pas le cas de la seconde –, la Fédération de Russie possède comme Paris un droit de veto au Conseil de sécurité, mais n'est pas membre de l'Alliance atlantique ni de la Communauté européenne (1).

Ces trois Etats – on pourrait y ajouter la Chine – ont adopté une position hostile aux Etats-Unis dans la crise iraquienne de l'automne 2002 et au printemps. Ils incarnent ce qu'on a appelé le « camp du refus », le « camp de la paix » ou le « camp de l'antiguerre ». Ensemble, ils ont œuvré au Conseil de sécurité des Nations Unies pour mettre en échec la diplomatie et la stratégie de l'Administration Bush junior, en adoptant une ligne radicalement contraire à celle définie par Washington et par les néo-conservateurs du Pentagone et du Département d'Etat (2).

Rappelons que la première Guerre du Golfe (1990-1991) a eu lieu dans un contexte international qui n'avait rien de commun avec celui de la seconde. Le Président Bush senior, en accord parfait avec le feu vert du Conseil de sécurité, avait organisé une coalition anti-Saddam Hussein pour sanctionner l'agression-annexion, par l'Iraq, envers le Koweït. Douze résolutions du Conseil, votées à l'unanimité, avaient encadré les opérations militaires et la

(*) Professeur à l'Université de Franche-Comté (France).

(1) A noter la présence de l'Allemagne au Conseil de sécurité pendant la crise iraquienne en tant que membre élu non permanent et l'existence d'un accord de partenariat entre l'OTAN et la Russie depuis la signature de l'Acte fondateur de 1997, revu et amélioré en 2002.

(2) Il faut rappeler que la diplomatie américaine est tributaire de plusieurs centres de pouvoir et d'influence et qu'il revient au Président d'arbitrer entre des courants différents. Cf. sur ce point l'ouvrage de Charles-Philippe DAVID, 2003.

préparation de l'intervention armée. L'Allemagne s'était contentée de prendre part au financement du conflit avec le Japon et l'Arabie saoudite (3).

La crise iraquienne de 2002-2003 a, on le sait, eu lieu à l'initiative des Etats-Unis pour des raisons tenant à la possession supposée d'armes de destruction massive par Bagdad (en violation des résolutions onusiennes) et à une prétendue liaison entre Al Qaïda et Saddam Hussein, connexion établie sans preuve par Washington après les attentats terroristes du 11 septembre 2001, à New York et à Washington. Ce contexte général doit être gardé à l'esprit pour mesurer le sens, la valeur et la portée de la diplomatie du « camp du refus », d'une troïka politique très étrange.

LE « NON-NEIN-NIET » AU DÉSARMEMENT DE L'IRAQ
PAR LA FORCE SANS AUTORISATION DE L'ONU

Le « non » de la France, le « *nein* » de l'Allemagne et le « *niet* » de la Russie s'inscrivent dans la droite ligne du droit international et de la Charte onusienne. La constitution de la société internationale n'autorise en effet le recours à la force que dans deux hypothèses : la situation de légitime défense (article 51) et l'application du chapitre VII.

Dans la phase diplomatique de la crise (11 septembre 2002-20 mars 2003), un consensus s'était établi au Conseil de sécurité, sur initiative de la France, pour adopter une démarche en deux temps : procéder au désarmement de l'Iraq par la procédure d'une inspection internationale (4), puis, en cas d'échec, débattre au Conseil des mesures à prendre pour faire respecter par Bagdad les résolutions de l'ONU bafouées depuis 1991. Après de longues et difficiles négociations, le Conseil de sécurité a réussi à adopter à l'unanimité, le 8 novembre 2002, la Résolution-cadre 1 441, dont la formulation n'était pas d'une aveuglante clarté. Son paragraphe 13 disposait notamment que le Conseil « *a averti à plusieurs reprises l'Iraq des graves conséquences auxquelles celui-ci aurait à faire face s'il continuait à manquer à ses obligations* ».

La lecture américaine de ce texte et de la Résolution 1 441 a consisté en une interprétation extensive, c'est-à-dire comme un « feu vert » pour recourir à la force si les rapports des inspecteurs n'étaient pas exempts de tout soupçon de dissimulation. Un calendrier très précis était programmé avec des délais et des rendez-vous pour exercer un maximum de pression diplomatique sur le régime de Saddam Hussein. Parallèlement, une pression militaire croissante – par l'envoi de troupes américaines et britanniques à la périphérie du territoire iraquien – confortait la crédibilité de la procédure des ins-

(3) La Cour constitutionnelle de Karlsruhe n'avait pas encore autorisé Berlin à intervenir à l'extérieur de l'OTAN, ce qu'elle fera en 1994.

(4) Par le retour des inspecteurs de l'ONU évincés du territoire iraquien par Saddam Hussein en décembre 1998 et par les inspecteurs de l'AIEA.

pections et l'autorité de la Résolution 1 441 fondée sur le fameux chapitre VII.

Jusqu'au mois de janvier 2003, l'unité du Conseil de sécurité a été préservée, de même que celle de l'OTAN et de l'Union européenne. Les inspections avaient donné certains résultats et les ADM étaient toujours introuvables. Il n'y avait pas deux camps en présence : celui de la paix et celui de la guerre. Le jeu onusien était respecté. On précisera cependant que le Chancelier Schröder avait fait savoir dès septembre 2002 que l'Allemagne ne participerait en aucun cas à une intervention militaire dirigée contre l'Iraq : position « pacifiste » et non pacifique, qui lui permettra au demeurant de gagner de justesse les élections législatives au *Bundestag* et de conserver le pouvoir. De leur côté, la France et la Russie n'avaient pas encore exclu le recours à la guerre pour désarmer Saddam : tout dépendait des rapports des inspecteurs et de l'adoption éventuelle d'une seconde résolution, le recours à la force n'étant nullement exclu si le Conseil de sécurité en décidait bien ainsi à la majorité de 9 voix sur 15, sans veto de l'un des membres permanents.

Cela étant, des paramètres politiques et non juridiques vont faire échouer le travail des inspecteurs. On mentionnera en bref : la volonté des Etats-Unis de renverser le régime iraquien ; le déploiement constant de troupes sur le terrain ; les impératifs du calendrier (pèlerinage à La Mecque, retour des chaleurs au printemps) ; la conviction de G. W. Bush et Tony Blair que le danger des ADM était bien réel et que Saddam Hussein était un dictateur sans foi ni loi qu'il fallait éliminer par la force avec ou sans l'aval de l'ONU (5), dans l'intérêt supérieur de la paix et de la sécurité internationale.

Dans ce contexte, la crise iraquienne, malgré le 11 septembre qui avait conduit la Russie de Poutine à choisir une option européenne et pro-américaine, ne pouvait pas donner lieu à un consensus onusien pour des raisons évidentes. L'hyper-puissance américaine – pour reprendre la formule d'Hubert Védrine – n'entendait pas sacrifier ses intérêts nationaux sur l'autel du Conseil de sécurité et était bien décidée (avec la Grande-Bretagne) à intervenir « *manu militari* » en Iraq. Le discours américain allait d'ailleurs changer brusquement en février 2003, mettant en avant, non plus les ADM toujours introuvables par les inspecteurs, mais la recomposition de l'ensemble du Moyen-Orient en exportant la démocratie libérale en Iraq, laquelle ferait tache d'huile par un effet domino, en emportant tous les régimes autoritaires de la région. Le règlement du conflit israélo-palestinien ne pouvait en être que facilité...

Ce tournant stratégique inattendu allait non seulement diviser l'ONU, l'OTAN et l'Union européenne, mais souder une alliance entre trois

(5) Il est probable que la décision d'intervenir militairement ait été prise par G. W. Bush en juillet 2002, dans le prolongement du 11 septembre. Pour satisfaire son allié britannique, Washington a accepté d'abord de passer devant le Conseil de sécurité. Les deux partenaires n'ont pas hésité à pratiquer la diplomatie du mensonge (affaire Kelly et uranium du Niger) pour convaincre la communauté internationale.

membres permanents du Conseil de sécurité (avec la Chine) et un membre non permanent, l'Allemagne. La diplomatie française, instrumentalisée ou non par Moscou et Berlin, pourrait ainsi saisir l'occasion de renouer avec la diplomatie gaullienne dans un bras de fer diplomatique avec Washington (et Londres) en s'opposant frontalement aux desseins anglo-saxons (6).

LA FRANCE, PORTE-PAROLE
DE LA TROÏKA ANTIGUERRE

Du 1^{er} février au 20 mars 2003, date du début des opérations militaires, le Conseil de sécurité s'est réuni cinq fois au niveau des ministres des Affaires étrangères. Le couple franco-allemand a trouvé sans difficulté un terrain d'entente politique avec la Russie pour empêcher les Etats-Unis d'utiliser la force contre l'Iraq sans passer par l'ONU. L'objectif de la Troïka franco-germano-russe était triple : dénoncer la doctrine américaine de la guerre préventive contraire à la Charte de Nations Unies ; soutenir la procédure internationale des inspections ; obtenir le désarmement de l'Iraq dans la paix. La concertation tripartite a parfaitement fonctionné et s'est manifestée par trois initiatives traduisant la bonne harmonie entre les trois capitales : deux déclarations solennelles et un mémorandum sur le régime des inspections.

La première déclaration commune a été adoptée à Paris le 10 février 2003, en marge de la visite d'Etat du Président Poutine à Paris (7) : la France, l'Allemagne et la Russie – « *en étroite coordination* » – y réaffirment que le désarmement de l'Iraq doit être mené à son terme sur la base de la Résolution 1 441, seul cadre légal qui s'inspire des principes de la Charte. Les inspections menées par la COCOVINU et l'AIEA ont déjà produit des résultats : elles doivent être poursuivies et renforcées. Il y a encore une « *alternative à la guerre* » ; l'usage de la force ne pourrait constituer qu'un « *ultime recours* ». L'Iraq doit apporter une coopération active et assumer pleinement ses responsabilités. Enfin, les Trois constatent que la « *position qu'elles expriment rejoint celle d'un grand nombre de pays, notamment au sein du Conseil de sécurité* ».

Dans le prolongement de cette déclaration, la Troïka a déposé à New York au Conseil de sécurité, le 24 février 2003, un mémorandum sur l'Iraq pour renforcer l'efficacité du système d'inspection (8). Enfin, la déclaration commune du 5 mars 2003 – à quinze jours de l'intervention armée de la coalition anglo-saxonne – réaffirme avec force les positions de principe de la

(6) Il faut remonter à la sortie du système militaire intégré de l'OTAN en 1966 et au discours de Phnom Penh pour comparer la crise avec celle des relations franco-américaines du temps du général de Gaulle, même si J. Chirac est un très lointain héritier du fondateur de la V^e République.

(7) Cf. *DAI*, n^{os} 7 et 8, 1^{er} et 15 avril 2003.

(8) Trois points sont développés : un programme d'action clair pour les inspecteurs ; des inspections renforcées ; des calendriers pour les inspections et l'évaluation.

précédente mais dramatise la crise iraquienne au moment précis où le Conseil de sécurité doit discuter d'un projet de seconde résolution déposée par les Américains, les Britanniques et les Espagnols. Les Trois font savoir qu'ils ne « *laisseront pas passer un projet qui autoriserait le recours à la force* » et que la Russie et la France, en tant que membres permanents du Conseil de sécurité, « *prendront toutes leurs responsabilités sur ce point* ». Ils ajoutent : « *nous sommes à un tournant. Notre objectif étant le désarmement pacifique et complet de l'Iraq, nous avons aujourd'hui la possibilité d'obtenir par des moyens pacifiques un règlement global pour le Moyen-Orient* ».

Le 13 mars suivant, Londres et Washington annonçaient qu'un vote des Nations Unies sur une nouvelle résolution devant avaliser le début des hostilités contre l'Iraq n'aurait pas lieu, les chances d'obtenir une majorité favorable au projet étant nulle. Le front du refus Paris-Berlin-Moscou a presque trop fonctionné, puisque le projet de résolution a été retiré et que l'intervention militaire s'est déroulée – comme dans le cadre du Kosovo – en dehors de la légalité onusienne. Succès diplomatique tripartite dans la forme, défaite diplomatique de Londres et Washington sans appel, après un activisme de l'Élysée et du Quai d'Orsay sans précédent au Conseil de sécurité, la France étant devenue en février-mars 2003 le porte-parole du front antiguerre et le porte-drapeau de l'ensemble du camp de la paix et pas seulement de la Troïka : le ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, a mené l'offensive contre les États-Unis dans un style flamboyant en prononçant quatre grands discours à New York (le 5 et le 14 février 2003 et les 7 et 19 mars, celui du 14 février ayant même été applaudi au Conseil de sécurité, ce qui est tout à fait exceptionnel aux Nations Unies) (9).

Le corps doctrinal français, protégé par Berlin et Moscou, repose tout entier sur les rapports entre « le droit, la force et la justice », rapports qui ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans un discours plus synthétique et plus philosophique de D. de Villepin, le 27 mars 2003, à l'Institut international des études stratégiques de Londres. D'après cette présentation, les désaccords survenus dans la crise iraquienne ont mis en évidence l'existence de deux visions du monde et des relations internationales : d'un côté, un ordre unipolaire, le recours unilatéral à la force, la guerre préventive, le droit de la force ; de l'autre, un ordre multipolaire, le recours au multilatéralisme, la sécurité collective, la force du droit. Cette thématique a été le fil conducteur du discours français à l'ONU avant le 20 mars 2003. Cela a séduit la majorité du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale de l'ONU et de l'opinion publique mondiale.

Le chef de l'État, J. Chirac, dans une intervention télévisée du 10 mars 2003, a fait preuve de la plus grande fermeté et d'un courage certain – au

(9) Cf. le discours dans la collection des *DAI* ou dans l'ouvrage *Un autre monde*, L'Herne, Paris, 2003, qui est un recueil des principaux discours du ministre de Villepin.

nom de la Troïka et de la communauté internationale – pour défendre la ligne diplomatique tracée par le vote de la Résolution 1 441 du 8 novembre 2002. Il s'est exprimé en des termes particulièrement clairs et précis : « *désarmer l'Iraq, il est essentiel de désarmer ce régime, ce pays et d'éliminer les armes de destruction massives [...]. Nous allons désarmer l'Iraq de manière pacifique, c'est-à-dire par des inspections [...]. Il appartiendra [en cas d'échec des inspections] au Conseil de sécurité et à lui seul de décider ce qu'il convient de faire. Dans ce cas naturellement, hélas la guerre deviendrait inévitable. Elle ne l'est pas aujourd'hui [...]. Certains de nos partenaires, qui ont leurs raisons, considèrent qu'il faut en réalité en terminer vite et par une autre approche, celle de la guerre [...]. On passe d'un système qui était celui de la poursuite des inspections pour désarmer l'Iraq à un autre système qui consiste à dire 'dans tant de jours on fait la guerre'. La France n'acceptera pas et donc refusera cette solution [...]. Ma position c'est 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 pour atteindre l'objectif que nous nous sommes fixé, c'est-à-dire le désarmement de l'Iraq [...]. La France n'est pas un pays pacifiste, ne refuse pas la guerre par principe, et le prouve d'ailleurs en étant le premier contributeur de forces de l'OTAN actuellement, notamment dans les Balkans ».*

La formule « *quelles que soient les circonstances, la France votera 'non'* » est aussi forte que percutante. Elle a choqué certains gouvernements et certains milieux intellectuels et, naturellement, a braqué les alliés des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne... Washington et Londres n'ont pas hésité à rejeter l'échec de toute la procédure, conduisant à l'intervention militaire sur Paris, responsable de toutes les divergences et de tous les malentendus. Les choses, nous l'avons vu, sont beaucoup plus nuancées. Contenir l'action d'une « hyper-puissance » défiée par une moyenne puissance n'est pas une entreprise aisée; il est plus que rare que David l'emporte contre Goliath et le pot de terre contre le pot de fer! La France ne peut-elle exister qu'en agaçant ses alliés?

LES CONTRADICTIONS DU « CAMP DE LA PAIX »

On s'inspirera ici en partie des observations exposées par le fondateur de l'IFRI et le directeur de la publication annuelle *RAMSES* (10) (celle de juillet 2003), Thierry de Montbrial. La France a exprimé de la manière la « *plus articulée et la plus continue* » son opposition à la politique américaine, mais l'axe franco-allemand s'est reformé contre les Etats-Unis, une situation sans précédent pendant la Guerre froide.

(10) Thierry de MONTBRIAL, *Quinze ans qui bouleversèrent le monde. De Berlin à Bagdad*, Dunod, Paris, 2003.

Trois considérations, écrit le directeur de l'IFRI, semblent avoir justifié les positions du Président de la République et de son ministre. Paris milite pour un système multipolaire régulé par l'ONU ; malheureusement, la crédibilité de l'Organisation mondiale est faible et il n'existe actuellement aucun pôle susceptible d'équilibrer la puissance américaine. La deuxième considération concerne le fléau du terrorisme et son traitement après le choc du 11 septembre : les Etats-Unis, contrairement à la France, ne se préoccupent pas des causes et donnent la priorité à la force ; par suite, ils ont privilégié le renversement du régime iraquien en négligeant délibérément les conséquences de cette intervention armée dans l'après-Saddam. Enfin, Jacques Chirac, renouant avec la diplomatie gaullienne, s'est comporté comme le Général dans la guerre du Vietnam (cf. le discours de Phnom Penh du 1^{er} septembre 1966).

D'où la conclusion réaliste de Thierry de Montbrial : « *en France même, la politique du Président Chirac et le style de son ministre ont suscité quelques polémiques. L'inspiration en était noble et conforme à notre goût pour le panache. Mais face à la détermination américaine, nous n'avons pesé que notre poids. Quelles leçons pouvons-nous tirer de cet épisode ?* »

On ajoutera à cette argumentation les éléments suivants. Il est curieux d'abord de voir deux grandes démocraties européennes – la France et l'Allemagne –, au nom de la justice et du droit, s'allier avec deux Etats qui les bafouent en permanence – la Russie, en massacrant les Tchétchènes, et la Chine, en faisant de même au Tibet en matière de droits de l'homme. Etrange alliance diplomatique qui ressemble beaucoup à un étrange renversement d'alliance (11). Un allié des Etats-Unis doit-il aller jusqu'à brandir son droit de veto au Conseil de sécurité, plutôt que de se contenter d'une abstention (12), ce qui faisait objectivement le jeu du dictateur de Bagdad, de Moscou et de Pékin ?

Ensuite, les ambiguïtés de la diplomatie russe et l'habileté de son Président ont instrumentalisé le « bouclier franco-allemand » pour défendre les intérêts de la Fédération. Le 3 avril 2003, à la veille de la chute du régime iraquien, V. Poutine expliquait à la presse : « *la Russie ne s'est jamais permis le luxe d'être impliquée directement dans aucune crise récente, et je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour que la Russie ne soit pas entraînée cette fois aussi dans la crise iraquienne de quelque façon que ce soit [...]. Les Etats-Unis et la Russie sont des puissances nucléaires les plus fortes du monde et nous avons une responsabilité spéciale en matière de maintien de la paix internationale en général* » (13). Moscou entendait ménager simultanément le partenaire stratégique américain et les préoccupations de la « *vieille Europe* »

(11) Cf. l'article d'A. GLUCKSMANN paru dans *Le Monde* du 5 avril 2003 et son livre *Ouest contre Ouest*, Plon, Paris, 2003.

(12) Inversant la position gaullienne dans la crise des fusées à Cuba en 1962 : « *solidaires dans la tempête, indépendants par temps calme* ».

(13) Service de presse du Kremlin, 4 avril 2003, cité par Marie MENDRAS, dans la revue *Esprit*, mai 2003.

chère à D. Rumsfeld. Le sommet réunissant à Saint-Pétersbourg, les 11 et 12 avril 2003, V. Poutine, J. Chirac et G. Schröder confirma à l'évidence ce point de vue. Le Président russe évite le conflit avec les uns et les autres, ménage les Etats-Unis et le couple franco-allemand. Il n'aurait probablement jamais fait « cavalier seul » contre Washington et sans doute n'aurait pas utilisé de son droit de veto au Conseil de sécurité.

De son côté, l'Allemagne n'avait pas ce problème puisqu'elle ne dispose pas d'un droit de veto à l'ONU. La Chine n'avait pas, elle-même, à brandir le veto « *quelles que soient les circonstances* » si Paris le faisait à sa place. Les contradictions du camp de la paix et du refus de la guerre sont donc loin d'être mineures. La France a pratiqué la « diplomatie du tapage » sans en avoir les moyens : ne pouvant brandir la menace de la force, elle s'est réfugiée dans une sorte de « diplomatie spectacle » qui n'avait que peu à voir avec les options gaulliennes des années 58-69. Le panache et l'influence peuvent-ils donner beaucoup de poids à une politique étrangère qui n'est pas relayée par une PESC dans le cadre de l'Union des Quinze ?

L'offensive diplomatique de la France a naturellement été rendue responsable – avec l'Allemagne dont le profil était plus bas – de la triple division survenue à l'ONU, dans l'OTAN et dans la Communauté européenne. Et le directoire franco-allemand *de facto* a été mal perçu par les autres alliés européens. Sans oublier la tournée africaine de D. de Villepin pour obtenir l'appui des Etats indécis au Conseil de sécurité : l'Angola, le Cameroun, la Guinée.

Le plus remarquable dans le partenariat Paris-Berlin n'est pas l'alignement de l'un sur l'autre ou inversement, mais bien le fait que ça a été la première fois que le meilleur élève de la classe atlantique pendant la Guerre froide, la RFA, s'est dissocié de l'Amérique dans une crise internationale particulièrement fondatrice d'un nouvel ordre mondial. Jamais, en effet, l'Allemagne n'avait pris un risque aussi habilement calculé pour marquer sa différence et ses distances par rapport aux Etats-Unis. Risque calculé car elle s'abritait derrière le bouclier français comme la Russie de Poutine. D'autres ont expliqué la position française par le passé peu glorieux que la France a entretenu avec le régime de Bagdad : intérêts pétroliers, vente d'une centrale nucléaire à Saddam, soutien à l'Iraq par des ventes d'armes massives dans la guerre Iran-Iraq (1980-1988) pour contenir le fondamentalisme islamique propagé par Téhéran.

L'après-Saddam a montré que Washington entendait bien « *punir la France* » et « *oublier l'Allemagne* ». Marginaliser Paris et réduire l'influence d'un partenaire perçu comme trop difficile, voire « *hostile* », demeure, malgré les dénégations officielles, un objectif permanent de l'Administration Bush II. La rencontre d'Evian, les 1^{er} et 2 juin 2003, dans le cadre du G8, n'a aplani aucune des divergences très nombreuses existant entre Paris et

Washington (14). On peut se réclamer de « *valeurs communes* » tout en ayant des « *vision divergentes* ». Il ne sert à rien de nier cette réalité au nom d'une solidarité plus formelle que réelle. Paul Wolfowitz n'a-t-il pas évoqué les « *intérêts sécuritaires essentiels des Etats-Unis* » pour justifier l'exclusion de la Troïka et du Canada des grands contrats de reconstruction de l'Iraq.

COALITION DIPLOMATIQUE DE CIRCONSTANCE
OU ALLIANCE STRATÉGIQUE DURABLE ?

La crise iraquienne a divisé le Conseil de sécurité, l'OTAN et l'Europe communautaire. La division est-elle provisoire, conjoncturelle ou durable et structurelle ? La question mérite d'être posée car elle concerne l'avenir des relations transatlantiques, de l'Union européenne et de celle-ci avec la fédération de Russie.

La position de la Maison-Blanche, exprimée par la voix de Condoleezza Rice peu après la chute du régime de Saddam Hussein, se définit comme suit : « *pardonner à la Russie, ignorer l'Allemagne et punir la France* », pour leur opposition à la guerre. L'Administration Bush a assez bien épousé cette ligne. La normalisation des relations américano-russes s'est effectuée rapidement, de même qu'avec l'Allemagne. Il convient de souligner ici l'existence d'un partenariat stratégique entre Washington et Moscou fondé sur un certain nombre d'intérêts convergents : la lutte antiterroriste, les intérêts pétroliers, les accords de désarmement, la coopération économique, technologique et scientifique. La relation directe entre Vladimir Poutine et George Bush n'a été rompue à aucun moment. La rhétorique antiguerre et la défense de l'ONU, largement reprises par les médias russes, étaient surtout à l'usage interne. La Russie n'a jamais souhaité ou cherché la rupture avec les Etats-Unis : son objectif était de limiter la liberté d'action de l'hyperpuissance en s'appuyant sur des alliés de circonstance, en l'occurrence le couple franco-allemand. La Chine, pendant toute la crise iraquienne, a eu un comportement diplomatique modéré.

Comme l'a noté Marie Mendras dans un article pertinent (15), Vladimir Poutine peut s'inquiéter d'une déstabilisation longue du Caucase (Tchéchénie, Georgie, Arménie) et du monde arabo-musulman qui l'obligera à des choix politiques et budgétaires difficiles. Elle ajoute immédiatement : « *il lui faudra concilier les 'impératifs sécuritaires' russes avec les difficiles contraintes économiques. Il fera tout pour conserver les acquis de l'entente politique post-11 septembre avec Washington. Pour lui, l'Europe est un bon voisin et un partenaire économique important, mais l'Amérique reste le grand partenaire stratégique* ». On ne saurait mieux dire à propos d'une alliance opportuniste entre

(14) Le terrorisme, l'ONU, le multilatéralisme, la PESD et le quartier général européen, les projets Galileo et ITER, la liberté religieuse, le protocole de Kyoto.

(15) Cf. Marie MENDRAS, « Les ambiguïtés de la Russie », *Esprit*, mai 2003.

Paris, Berlin et Moscou. La Russie, le mot n'est pas trop fort, a instrumentalisé le « non » et le « *nein* » du couple franco-allemand.

Quant au partenariat franco-germanique, il a irrité la « jeune Europe » et la majorité des Etats membres de l'UE et de l'Alliance atlantique. Observons de suite que cette entente bilatérale ne tenait aucun compte de la PESG établie par le Traité de Maastricht et que la concertation à Quinze a peu ou très mal fonctionné. Le Président Chirac a eu, vis-à-vis des PECS (la lettre des Huit et le document du groupe de Vilnius) des paroles maladroites, leur signifiant brutalement qu'ils « *avaient perdu une bonne occasion de se taire!* » Ce qui, diplomatiquement, revenait à pratiquer l'unilatéralisme si vigoureusement reproché aux Etats-Unis. Comportement aussi méprisant qu'arrogant et jugé comme tel par les ex-Etats socialistes qui venaient de retrouver une souveraineté de fraîche date, occultée par 40 ans de communisme et de soviétisme.

A court et moyen terme, on voit mal une alliance stratégique durable se nouer entre Paris-Berlin et Moscou. La divergence des intérêts géopolitiques et géo-économiques est plus grande que leur convergence. Il n'est d'ailleurs ni souhaitable ni pensable de faire entrer la Russie dans la Communauté européenne, son poids déséquilibrant l'ensemble de l'Union et son niveau de développement étant très en retard sur celui des 25. Quant à la démocratisation de son régime politique, si elle a bien commencé, elle se trouve encore très éloignée des standards européens... La Russie est d'abord et avant tout en quête de reconnaissance internationale, elle a – en perdant son statut de « super-grand » en 1991 – renoncé à pratiquer une politique de puissance.

La majorité des Européens, eux, ont renoncé à la diplomatie de l'équilibre et opté pour une paix et un modèle de type kantien. Seuls la France, l'Allemagne et le Benelux, pour le moment, sont à la recherche d'une « Europe-puissance » par opposition à l'« Europe-marché ». Et ce que la Communauté gagne en extension géographique avec l'élargissement à dix Etats le 1^{er} mai 2004, elle le perd en cohésion politique, économique et sociale, comme les blocages sur l'adoption d'un projet de traité instituant une constitution pour l'Europe lors du Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003, à Bruxelles, l'ont malheureusement démontré. Les néo-conservateurs américains n'ont pas totalement tort – R. Kagan en tête (16) –, lorsqu'ils affirment que les Etats-Unis viennent de Mars et les Européens de Vénus. Les raisons du clivage transatlantique sont très profondes.

*
* *

En résumé, on retiendra que l'axe Paris-Berlin-Moscou a joué un grand rôle dans le bras de fer diplomatique qui a opposé – par l'intermédiaire du

(16) Cf. R. KAGAN, *La Puissance et la faiblesse*, Plon, Paris, 2003.

duel franco-américain – le « camp de la paix » au « camp de la guerre ». Est-ce un cas de figure exceptionnel ou un précédent qui servira de référence dans les crises internationales ? Selon toute probabilité, la première hypothèse sera la bonne, la seconde ayant objectivement très peu de chance de se retrouver.

Il revient à l'Union européenne de tirer les enseignements, qui sont nombreux, d'une guerre programmée et annoncée par une super-puissance qui donne, depuis le 11 septembre 2001, la priorité au droit de la force sur la force du droit. Or, pour reprendre les propos de Dominique de Villepin, il n'y a pas d'un côté le choix de la force, de l'autre le choix du droit : « *la force doit être mise au service du droit. Elle doit être encadrée par le droit afin de renverser la proposition de Pascal : 'ne pouvant faire que ce qui est juste fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste'. La primauté du droit n'est pas un aveu de faiblesse, ni un facteur d'impuissance. Elle est une exigence morale et politique, la condition de la justice mais aussi de l'efficacité. Seule la justice en effet garantit une sécurité durable* » (17).

Ne revient-il pas au couple franco-allemand – si possible avec la Grande-Bretagne – de promouvoir dans le cadre de l'Union européenne une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) fondée sur ces principes fondamentaux, ce qui ne manquera pas d'appeler une refondation de la relation transatlantique et une relation équilibrée avec la Russie post-communiste ?

(17) Cf. le discours des ministres des Affaires étrangères devant l'IISS, le 27 mars 2003.