

Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle

Justin Vaïsse



En janvier 2002, l'**Institut d'Études de Sécurité (IESUE)** est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne de sécurité et de défense. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs européens à tous les niveaux.

Les *Cahiers de Chaillot* sont des monographies traitant de questions d'actualité et écrites soit par des membres de l'équipe de l'Institut soit par des auteurs extérieurs commissionnés par l'Institut. Les projets sont normalement examinés par un séminaire ou un groupe d'experts réuni par l'Institut et sont publiés lorsque celui-ci estime qu'ils peuvent faire autorité et contribuer au débat sur la PESC/PESD. En règle générale, la responsabilité des opinions exprimées dans ces publications incombe aux auteurs concernés. Les *Cahiers de Chaillot* peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss.europa.eu

Cahier de Chaillot

Décembre 2006

n° 95

Etats-Unis :
le temps de la diplomatie
transformationnelle

Justin Vaïsse

Institut d'Etudes de Sécurité
Union européenne
Paris

L'auteur

Justin Vaïsse

est chargé de mission au Centre d'Analyse et de Prévision du ministère des Affaires étrangères. Ancien élève de l'Ecole normale supérieure de Saint-Cloud, agrégé et docteur en histoire contemporaine, Justin Vaïsse enseigne à l'Institut d'Etudes politiques de Paris et à l'université de la Sorbonne nouvelle – Paris III. Il est aussi chercheur affilié au Centre sur les Etats-Unis et l'Europe de la Brookings Institution de Washington où il était chercheur invité entre 2001 et 2003. Il est l'auteur de nombreux ouvrages, notamment *L'empire du milieu : les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide* (avec Pierre Melandri, 2001) ; *Washington et le monde : dilemmes d'une superpuissance* (avec Pierre Hassner, 2003) ; *L'odyssée du néoconservatisme. Intellectuels et politique étrangère aux Etats-Unis, 1965-2007* (à paraître, 2007), et plus récemment *Integrating Islam. Political and Religious Challenges in Contemporary France* (avec Jonathan Laurence, 2006).

Ce *Cahier de Chaillot* ne traite que des développements survenus jusqu'au 15 novembre 2006. Les analyses et opinions présentées ici n'engagent que l'auteur.

Institut d'Etudes de Sécurité

Union européenne

43 avenue du Président Wilson

75775 Paris cedex 16

tel.: +33 (0)1 56 89 19 30

fax: +33 (0)1 56 89 19 31

e-mail: info@iss.europa.eu

www.iss.europa.eu

Directeur: Nicole Gnesotto

ISSN 1017-7574

ISBN 92-9198-103-6

Préface Nicole Gnesotto

5

Introduction

7

1 Aux sources politiques et idéologiques de la diplomatie transformationnelle

9

- *Quelques considérations lexicales* 9
- *La diplomatie transformationnelle, stade adulte de la doctrine Bush* 12
- *La diplomatie transformationnelle, fruit des leçons du 11 septembre* 14
- *Transformer la diplomatie américaine et maîtriser le phénomène bureaucratique* 16
- *La diplomatie transformationnelle, objet de consensus aux Etats-Unis ?* 18

2 Réformes au département d'État : d'un outil diplomatique à un outil transformateur

21

3 Le développement, deuxième volet de la diplomatie transformationnelle

29

- *Pourquoi l'aide au développement américaine est-elle en crise ?* 29
- *Terrorisme, démocratie et SIDA : les orientations de la première administration Bush* 33
- *La diplomatie transformationnelle et la création du poste de Director of Foreign Assistance* 37
- *Les programmes de démocratisation, autre pilier de la diplomatie transformationnelle* 43
- *Les projets de soutien à la gouvernance démocratique* 46

Sommaire

4	Rebâtir un outil de stabilisation et reconstruction, troisième volet de la diplomatie transformationnelle	49
	• <i>Le choc d'avril 2003 : de l'illusion de la démocratie spontanée à la création du S/CRS</i>	49
	• <i>Le S/CRS, outil transformationnel par excellence : principes de fonctionnement</i>	53
	• <i>Problèmes, obstacles et critiques : pourquoi le S/CRS a du mal à s'imposer</i>	57
5	Du côté du Pentagone : la vraie transformation ?	63
6	Conclusion : la diplomatie transformationnelle, déjà dépassée ?	73
	Annexes	79
	• <i>Discours prononcé par Condoleezza Rice (18 janvier 2006 – extraits)</i>	79
	• <i>Discours prononcé par Condoleezza Rice (19 janvier 2006)</i>	86
	• <i>Indicateurs pour l'éligibilité au programme MCA</i>	90
	• <i>Nouveau schéma de l'assistance à l'étranger (11 juillet 2006)</i>	92
	• <i>Liste des tâches essentielles de la reconstruction post-conflit – Post Conflict Essential Tasks Matrix (1^{er} avril 2005)</i>	94
	• <i>National Security Strategy de 2006 (16 mars 2006 – extraits)</i>	96
	• <i>Directive DOD 3000-05 (28 novembre 2005 – extraits)</i>	100
	• <i>Directive NSPD-44 (7 décembre 2005)</i>	107
	• <i>Quadrennial Defense Review (6 février 2006 – extraits)</i>	113
	• <i>Sigles</i>	117

*E*st-ce parce qu'ils ont été si profondément touchés par l'attentat du 11 septembre 2001 que les Etats-Unis, sous l'administration républicaine de George W. Bush, ont cherché si passionnément à transformer le monde ? Guerre contre la terreur, changement de régime, promotion de la démocratie, théorie des dominos démocratiques au Moyen-Orient, la plupart des concepts successivement avancés par les responsables américains supposaient une diplomatie très intrusive, impliquant même le droit d'utiliser la force militaire pour éliminer les dictatures. Ce qui fut fait en Irak, après toutefois que les autres arguments sur l'existence d'armes de destruction massive ou le lien supposé entre l'Irak et le terrorisme se révélèrent fallacieux.

Cette approche trouvera finalement son incarnation à la fois politique et bureaucratique dans le concept de diplomatie transformationnelle, avancée par la secrétaire d'Etat Condoleezza Rice dès la fin 2005. Il s'agit de transformer les moyens et l'organisation de la diplomatie américaine pour la rendre plus apte en retour à transformer le monde. Bien davantage qu'un slogan, le terme de diplomatie transformationnelle recouvre en effet une volonté de réforme en profondeur de la bureaucratie américaine elle-même.

C'est ce que montre avec brio Justin Vaïsse, historien, chargé de mission au Centre d'Analyse et de Prévision du ministère français des Affaires étrangères, spécialiste des Etats-Unis où il séjourna longtemps comme chercheur associé à la Brookings Institution. Ce Cahier de Chaillot constitue en effet le seul exemple d'analyse exhaustive des implications idéologiques, bureaucratiques et opérationnelles de la politique transformationnelle menée par les Etats-Unis sous le président Bush. Au-delà du décryptage idéologique, l'originalité de cette étude est de permettre au lecteur de pénétrer au cœur de l'administration américaine. L'auteur décortique en effet, très concrètement, les bouleversements administratifs et financiers qui s'imposèrent aux différents services et agences responsables de l'action extérieure des Etats-Unis, qu'il s'agisse de l'aide au développement, du département d'Etat ou du Pentagone.

Un double paradoxe mérite alors d'être souligné. Le décalage est, d'une part, saisissant entre la relative incrédulité des Européens face aux slogans du freedom agenda si présents dans le discours américain, et l'extrême sérieux bureaucratique avec lequel l'administration s'est elle-même investie dans la démarche transformationnelle. D'autre part, la consécration de la diplomatie transformationnelle semble intervenue au moment même où la réalité des crises – guerre civile en Irak, élection du Hamas, montée en puissance du Hezbollah – démentait obstinément la justesse et la faisabilité de cette politique. Si l'ensemble du Moyen-Orient a bien été transformé par l'intervention américaine en Irak, il est difficile en effet d'estimer que cette transformation a été positive pour la stabilité et la démocratisation de la région.

Est-ce à dire que cet épisode transformationnel de la diplomatie américaine était inapproprié au regard de la réalité stratégique de l'après-11 septembre ? Pas forcément. Et ce n'est pas le moindre mérite de ce Cahier de Chaillot que de distinguer, dans le concept américain, ce qui relevait d'un excès de ferveur idéologique et ce qui constitue un ingrédient indispensable à la gestion moderne de l'insécurité internationale.

Paris, décembre 2006

Le 18 janvier 2006, devant les étudiants de la *School of Foreign Service* de Georgetown, la secrétaire d'État Condoleezza Rice a mis en avant un concept nouveau pour décrire la politique qu'elle entend mener : la diplomatie transformatiounelle (cf. annexe 1).

« Je définirais l'objectif de la diplomatie transformatiounelle de la façon suivante : elle consiste à travailler avec nos nombreux partenaires de par le monde pour construire et soutenir des États démocratiques, bien gouvernés, qui satisferont les besoins de leur population et se conduiront de façon responsable dans le système international. »

Comme il serait abusif d'y trouver l'explication centrale de la politique étrangère américaine, il serait tout aussi abusif de réduire la diplomatie transformatiounelle à un slogan, au simple habillage d'une politique répondant à des déterminants plus classiques. Il serait par ailleurs inexact de n'y voir qu'un synonyme du *freedom agenda* de George W. Bush, la volonté de « transformer » le Moyen-Orient, de le démocratiser si besoin par les armes.

On peut tenter une définition de ce concept à géométrie variable : il s'agit de transformer la diplomatie américaine (au sens large, objectifs, moyens et modes opératoires) pour qu'elle soit en mesure de refaçonner le système international par la transformation des régimes faillis, fragiles ou divisés en régimes solides et démocratiques, ou à défaut mieux gouvernés.

En fait, l'intérêt du concept de diplomatie transformatiounelle est de faire le lien entre :

- d'un côté, une nouvelle lecture de la réalité internationale (les défis d'aujourd'hui proviennent des États faillis autant que des guerres entre États), lecture qui doit rester compatible avec la doctrine Bush héritée du premier mandat (la démocratisation comme remède à tous les problèmes de sécurité) mais soit plus réaliste et élaborée (tenir des élections ne suffit pas) ;

■ et de l'autre, l'adaptation des outils d'action extérieure de l'Amérique à ce nouveau contexte. Le *nation-building* devient plus important que la négociation, le diplomate et le soldat doivent donc redéfinir leur rôle et agir directement sur les sociétés étrangères, d'où des réformes et une convergence, une mise en cohérence, un « alignement » des outils diplomatiques, de reconstruction et stabilisation, de démocratisation, et d'aide au développement ou à la bonne gouvernance.

Ce *Cahier de Chaillot* présente les origines politiques et idéologiques de la diplomatie transformationnelle (chapitre 1), puis s'intéresse à ses différents volets, à commencer par les changements qu'elle apporte dans l'outil diplomatique de l'Amérique (chapitre 2), son outil d'aide au développement ainsi que ses programmes de démocratisation et de soutien à la gouvernance (chapitre 3), l'outil de reconstruction et la stabilisation des pays en crise (chapitre 4), avant de finir par un bref passage en revue des changements en cours au Pentagone (chapitre 5). La conclusion du présent ouvrage replace la diplomatie transformationnelle dans le cadre plus large de la formulation de la politique étrangère américaine et s'interroge sur l'avenir de ce concept et surtout des réformes qu'il recouvre dans un environnement de sécurité dégradé.

Aux sources politiques et idéologiques de la diplomatie transformationnelle

Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle

1

Quelques considérations lexicales

Qui a inventé l'expression « diplomatie transformationnelle » ? Tout porte à croire que c'est de Condoleezza Rice elle-même qu'elle émane, ou de son cercle très étroit (Jim Wilkinson a été cité comme un « inventeur » possible de la formule), le concept s'étant peu à peu précisé au cours de l'année 2005, pour être employé couramment, dans son sens actuel, à partir de décembre 2005 – janvier 2006¹.

La filiation lexicale de la diplomatie transformationnelle est on ne peut plus claire : elle remonte aux victoires de la seconde guerre mondiale et de la Guerre froide. La référence pour George W. Bush et plus encore pour Condoleezza Rice, qui a vécu ces événements de près, c'est l'action « transformatrice » de George Bush père en Europe en 1989-91, consécutive à celle de Ronald Reagan, pour « gagner » la Guerre froide. Le livre de mémoires de George H. W. Bush et Brent Scowcroft, qui porte pour l'essentiel sur la diplomatie qui a accompagné l'effondrement de l'empire soviétique, s'intitule *A World Transformed*², et celui de Condoleezza Rice et Philip Zelikow (actuellement son conseiller personnel très influent sur ces questions, avec le titre de *Counselor*), *Germany Unified and Europe Transformed*³. Dans son discours à Sciences Po du 8 février 2005, la secrétaire d'État rappelait cette mystique de l'action transformatrice des combattants de la liberté :

« En Pologne, Lech Walesa en avait assez des mensonges et de l'exploitation, alors il est monté sur un mur et s'est joint à une grève pour défendre ses droits ; et la Pologne a été transformée. »⁴

On retrouve cette acception précise de « transformational » dans l'ambition de « transformer » le Moyen-Orient avec l'intervention en Irak de 2003. « Peu après la fin de la Seconde Guerre

1. On trouve l'expression (dans son sens actuel) dans une « fact-sheet » du porte-parole de la Maison blanche en date du 14 décembre 2005, qui décrit la NSPD-44 (cf. chapitre 4) ; voir <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44fs.html>.

2. George H. W. Bush et Brent Scowcroft, *A World Transformed*, New York, Knopf, 1998.

3. Philip D. Zelikow et Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

4. Condoleezza Rice, *Remarks at the Institut d'Etudes Politiques de Paris – Sciences Po*, 8 février 2005, <http://www.state.gov/secretary/rm/2005/41973.htm>.

mondiale, l'Amérique s'est engagée dans la transformation de long terme de l'Europe. (...) Aujourd'hui l'Amérique et ses alliés doivent s'engager dans la transformation de long terme d'une autre partie du monde : le Moyen-Orient », écrivait Condoleezza Rice en août 2003⁵. Cette expression est donc liée à l'agenda démocratique promu par le président Bush, et sa foi personnelle dans les vertus actives de la liberté. Natan Sharansky, le célèbre dissident soviétique devenu un « faucon » israélien, en témoigne dans la préface à la seconde édition de son livre *The Case for Democracy – The Power of Freedom to Overcome Tyranny*, que le président américain a lu et apprécié, jusqu'à demander de recevoir ses auteurs à la Maison blanche : « Quand il nous a reçus dans le bureau ovale, le président a exprimé sa profonde croyance dans le pouvoir de la démocratie à transformer le Moyen-Orient. »⁶

Les échos religieux de l'expression « transformatrice » sont d'ailleurs visibles dans divers emplois de cette expression. Bush oppose par exemple, lors d'un discours devant l'Organisation des États américains en 2005, la « mauvaise vision » de l'avenir de l'Amérique latine, celle d'Hugo Chavez, à sa propre vision, « une vision d'espoir, fondée sur le gouvernement représentatif, l'intégration au marché mondial, et la foi dans le pouvoir transformateur de la liberté sur nos vies individuelles. »⁷ On remarque que le président ne fonde pas sa vision sur le « pouvoir transformateur de la liberté » mais sur la foi dans l'existence de ce pouvoir – c'est d'abord la foi qui sauve. De la même façon que Jésus, en 1986, a « changé le cœur » du président qui a dès lors cessé d'être un alcoolique, la liberté peut transformer les pays qui renoncent à l'autoritarisme. On retrouve cette idée de rédemption en filigrane dans la *National Security Strategy* de 2006 à propos de Pékin : « Les dirigeants chinois affirment avoir pris la décision de s'engager dans le chemin transformateur du développement pacifique. »⁸ La Chine est sur le droit chemin, en route vers son salut, elle l'ignore peut-être, mais cette voie du développement pacifique va en quelque sorte « changer son cœur ».

Si elles sont généralement moins chargées idéologiquement, les expressions composées à partir de la racine « transformation » s'accompagnent toujours d'une connotation de prestige et de mystère. Ainsi, les « *transformational presidents* » sont ceux qui reconfigurent durablement, en politique intérieure ou en politique étrangère, les structures du système politique national ou international, les conditions d'exercices de la politique améri-

5. Condoleezza Rice, « Transforming the Middle East », *Washington Post*, 7 août 2003.

6. Natan Sharansky (with Ron Dermer), *The Case for Democracy - The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror*, Public Affairs, New York, 2004, introduction à l'édition de poche.

7. « President Discusses Trade, CAFTA at Organization of American States », 6 juin 2005. Voir <http://www.whitehouse.gov/new s/releases/2005/06/20050606-1.html>.

8. *National Security Strategy* de 2006.

caine, au lieu de simplement le gérer – et font figure de démiurges⁹. George W. Bush voudrait évidemment être un « président transformateur »¹⁰ à l'instar de F. D. Roosevelt et H. Truman. Donald Rumsfeld, quant à lui, s'est attaché, de 2001 à 2006, à la « transformation » de l'armée américaine, une notion codée qui se suffit à elle-même, et désigne un ensemble de réformes dans la structure des forces armées dans le sens d'une plus grande agilité et d'une plus grande intensité technologique (cf. chapitre 5). Cet objectif le fait apparaître comme un lutteur aux prises avec une gigantesque organisation bureaucratique, le Pentagone et ses 2,1 millions d'employés, en un combat de titans.

Mais dans le vocabulaire des relations internationales employé par l'administration, la transformation en est venue à désigner une réalité plus précise, celle de la prise en compte des facteurs politiques et de bonne gouvernance dans une situation donnée.

- Ainsi, dans le cadre du programme *Millennium Challenge Account* (cf. chapitre 2), les *transformational states* sont ceux qui démontrent des efforts de gouvernance (lutte contre la corruption, ouverture de l'économie, etc.) et sont donc éligibles au programme¹¹.
- Andrew Natsios, le précédent directeur de l'USAID (United States Agency for International Development), utilisait pour sa part dès 2005 – et l'USAID continue d'utiliser dans son budget – l'expression *transformational development* pour désigner l'ambition de faire changer politiquement les pays auxquels l'Agence vient en aide, en partant d'une analyse approfondie des causes structurelles de leur instabilité (chômage des jeunes, problèmes d'accès à la propriété de la terre, etc.)¹².
- Dernier exemple : le *conflict transformation* se définit, selon Marcia Wong, du Bureau de Reconstruction et de Stabilisation, comme « l'identification et l'affaiblissement des moyens et des causes d'un conflit », l'idée étant de favoriser un processus simultané de résorption des causes de la conflictualité et de renforcement des institutions – seule voie de sortie d'une crise¹³.
- Très idéologique en 2002-2003, et presque synonyme de « changement de régime », l'expression « transformation » s'est donc enrichie, infléchie et complexifiée. L'aboutissement de cette évolution, c'est la « diplomatie transformatrice » dont le sens ne se fixe vraiment que courant 2005. Bien sûr, il s'agit toujours, dans l'idéal, de démocratiser des régimes autoritaires.

9. Voir par exemple Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Harvard University Press, Cambridge, 1993. William Safire cite comme origine de ce terme les travaux de James MacGregor Burns, notamment son livre de 1978, *Leadership* (New York, Harper). Cf. William Safire, « Diplolingo », *New York Times*, 11 juin 2006.

10. Cf. Joseph Nye, « Transformation Is Hard », *Time*, July 17, 2006.

11. Condoleezza Rice, *Remarks before the House Appropriations Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs*, 4 avril 2006, <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/64120.htm>.

12. Le premier des cinq objectifs stratégiques de l'USAID tels qu'annoncés en janvier 2006 est le développement transformatrice (cf. chapitre 3).

13. Marcia Wong, Coordinator for Reconstruction and Stabilization, Remarks at the 17th Annual NDIA SO/LIC Symposium, Crystal City, VA, March 13, 2006 <http://www.state.gov/s/crs/rls/rm/63540.htm>

Mais deux évolutions sont venues préciser la notion : les apories de l'agenda de démocratisation, et une meilleure prise en compte des nouveaux défis du système international.

La diplomatie transformationnelle, stade adulte de la doctrine Bush

Les élections ne suffisent pas ; elles peuvent même rendre une situation plus difficile encore. Ce constat, l'administration Bush a eu maintes occasions de le dresser, entre les situations en Irak, où les violences intercommunautaires se sont aggravées, en Palestine, où le Hamas a triomphé, et en Egypte, où les Frères musulmans ont gagné du terrain. Autant d'expériences qui contredisent la doctrine Bush selon laquelle la « liberté », et plus précisément la démocratie, est la solution à tous nos problèmes de sécurité : terrorisme (les démocraties n'engendrent pas de terrorisme), guerres et prolifération (les démocraties ne se font pas la guerre entre elles, selon la théorie de la paix démocratique), trafics en tout genre... La mystique de la démocratie ne résout ni les guerres civiles, ni la dissolution du pouvoir de l'État, ni l'emprise de dirigeants autoritaires.

La diplomatie transformationnelle fait donc son apparition à un moment de l'histoire où la doctrine Bush est décrédibilisée, et en un sens elle lui succède comme position de repli, ou comme un abri temporaire lors d'une retraite forcée. Elle apparaît comme une habile tentative de « triangulation » pour la secrétaire d'État entre plusieurs contraintes :

- la nécessité de ne pas renier la part idéaliste de l'agenda du président, réaffirmée en des termes grandiloquents par celui-ci dans son discours d'inauguration en janvier 2005 (« mettre fin à la tyrannie ici-bas »)¹⁴ ;
- la pression, dans le même sens, des néoconservateurs, qui se méfient des instincts supposés « réalistes » de Condoleezza Rice, et veulent être rassurés sur ce point (Bill Kristol, le rédacteur en chef de la revue néoconservatrice *The Weekly Standard*, a donné sa bénédiction à la diplomatie transformationnelle¹⁵) ;
- la nécessité de prendre en compte les critiques du clan réaliste, notamment au Congrès, et des alliés européens, sur les impasses de la doctrine Bush, les illusions de l'agenda de « démocratisation seulement », l'importance du *nation-building*, les insuffi-

14. « We go forward with complete confidence in the eventual triumph of freedom » ; « So it is the policy of the United States to seek and support the growth of democratic movements and institutions in every nation and culture, with the ultimate goal of ending tyranny in our world. » Pour le discours complet, voir <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html>.

15. « Transformational times require transformational diplomacy. The term is a fancy term, but it captures a real truth, says Bill Kristol, editor of *The Weekly Standard* and a prominent voice of neo-conservative Washington. The US is not now a status-quo power. That is unusual for a superpower. » William Kristol cité dans Daniel Dombey et James Harding, « The US administration wants help for its transformational ambitions in some unstable regions of the world », *Financial Times*, 18 février 2005.

sances et les apories du projet BMENA (*Broader Middle East and North Africa Initiative*), et la nécessité d'associer les alliés (la diplomatie transformationnelle est, de fait, plutôt tournée vers les coopérations tous azimuts, au moins dans son principe, comme le montre l'exemple du Bureau de la Reconstruction et de la Stabilisation, cf. chapitre 4) ;

- ▮ les contraintes de la réalité en Irak, en Afghanistan et ailleurs, qui imposent de faire la politique de ses moyens et de tenir une ligne plus pragmatique et moins idéologique.

La diplomatie transformationnelle, synthèse astucieuse de l'idéalisme et du réalisme, est parfaitement dans l'air du temps de l'année 2006. Elle s'accorde par exemple avec l'évolution d'un penseur comme Francis Fukuyama¹⁶ qui prend ses distances avec le néoconservatisme et critique particulièrement la prétention démesurée d'aller faire de l'ingénierie sociale dans un pays lointain et mal connu – l'Irak – alors qu'à l'origine, le néoconservatisme est né largement d'une critique des illusions de l'ingénierie sociale en Amérique, en l'espèce les programmes de la « Grande Société » de Lyndon B. Johnson.

A l'objectif de démocratisation de l'univers, Fukuyama préfère des buts plus modestes mais atteignables, des buts proches de la diplomatie transformationnelle. Il s'agit avant tout de prêter attention aux institutions politiques et à l'État de droit en même temps qu'on soutient le progrès économique par des politiques d'aide au développement. Il faut, en d'autres termes, être attentif à la bonne gouvernance si l'on veut consolider les États fragiles. Les institutions financières internationales, on peut le noter, s'étaient engagées sur cette voie dès la fin des années 1990. Plus précisément, Fukuyama considère que dans bien des situations, avant de s'attacher à limiter le pouvoir, ce qui est l'objectif de la démocratisation, il faut le concentrer, afin d'établir de l'ordre, ce qui est l'objectif du *nation-building*. C'est la guerre civile, l'anarchie et l'absence de souveraineté qui sont souvent les vrais problèmes, avant l'absence de démocratie.

Or cette remarque touche au cœur même de la diplomatie transformationnelle. L'objectif de démocratisation demeure, mais il n'est plus l'obsession exclusive de l'action extérieure des États-Unis. Il s'agit plutôt de recoudre l'étoffe déchirée du système international en consolidant ses unités constitutives, les États, et en les transformant en membres responsables de la communauté des

16. Francis Fukuyama, *America at the Crossroads – Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven, Yale University Press, 2006.

nations, des membres qui sauront résister au terrorisme, aux trafics, à la prolifération, qui pourront affirmer leur souveraineté et interagir positivement avec les autres pays. Ou, pour adopter la terminologie de Stephen Krasner, directeur du *Policy Planning Staff*, être des « souverains responsables » dans le système international¹⁷. Or, si les qualités de « souverain responsable » se retrouvent généralement dans les régimes démocratiques – c’est loin d’être toujours le cas – et si c’est bien la démocratie qui est visée en bout de course, il n’y a plus dans la diplomatie transformationnelle l’idéalisat ion abstraite et la sacralisation naïve de la démocratie qu’on observait dans la doctrine Bush. « Nous cherchons à établir un certain degré d’ordre pour empêcher les extrémistes d’agir librement », confie, pragmatique, un responsable du Bureau de la Reconstruction et de la Stabilisation à l’automne 2006. La secrétaire d’Etat, elle, réitère son engagement démocratique (« Je vais être très directe : nous voulons des Etats démocratiques et bien gouvernés. Nous ne voulons pas des dictatures bien gouvernées, ni des démocraties mal gouvernées. »¹⁸) mais, dans les faits, l’accent est d’abord mis sur le renforcement des Etats.

La diplomatie transformationnelle, fruit des leçons du 11 septembre

On le voit : la seconde source d’inspiration de la « diplomatie transformationnelle », c’est la nouvelle analyse des défis de sécurité qui prévaut depuis le 11 septembre 2001. Dès la *National Security Strategy* (NSS) de 2002, on trouve nombre de propositions qui marquent le passage du monde de la Guerre froide et post-Guerre froide, dans lequel le paradigme dominant est celui des affrontements inter-étatiques, à celui du monde « post-11 septembre », dans lequel les plus grands périls viennent de la conjonction entre terrorisme et armes de destruction massive, et surtout des États faillis. La NSS-2002 le pose on ne peut plus clairement : « L’Amérique est désormais moins menacée par les États conquérants que par les États en faillite. »¹⁹ Il faut donc s’efforcer de résorber les zones de non-droit, les zones grises, y compris par l’aide au développement :

« Les événements du 11 septembre 2001 nous ont appris que les États faibles, comme l’Afghanistan, peuvent poser un danger

17. Steve Krasner, conférence au Center for Global Development, 20 janvier 2006. Voir <http://www.cgdev.org/doc/event%20docs/Krasner%20Transcript.pdf>. Voir aussi son ouvrage *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999, et ses articles « Sharing Sovereignty – New Institutions for Collapsed and Failing States », *International Security*, vol. 29 No 2, automne 2004, pp. 85-120, et « Addressing State Failure » (avec Carlos Pascual), *Foreign Affairs*, vol. 84 n°4, juillet-août 2005, pp. 153-163.

18. Condoleezza Rice, citée dans Shane Harris, « New Order », *Government Executive*, août 2006, Vol. 38, No13, pp. 30-38. Voir <http://www.govexec.com/features/0806-01/0806-01s1.htm>.

19. « America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. » *National Security Strategy* de 2002.

aussi grand à nos intérêts nationaux que les États puissants. Ce n'est pas la pauvreté qui fait des pauvres gens des terroristes et des assassins. Et cependant la pauvreté, la faiblesse des institutions et la corruption peuvent rendre les États faibles vulnérables face aux réseaux terroristes et aux cartels de la drogue à l'intérieur de leurs frontières. »²⁰

Cette vision nouvelle du monde n'arrive pourtant à pleine maturité que plusieurs années plus tard, après le détour de la doctrine Bush, une fois dissipée l'illusion qu'un bouleversement du statu quo au Moyen-Orient et l'organisation d'élections allaient faire disparaître les problèmes de sécurité et accoucher d'un monde plus ordonné et plus apaisé. L'administration redécouvre peu à peu les nécessités du *nation-building*, des opérations de stabilisation et de reconstruction, d'aide à la bonne gouvernance, et en tire les conséquences sur le plan de son organisation. Si l'on veut répondre aux défis du monde nouveau, on ne peut plus se contenter de la force destructrice du Pentagone et de la force diplomatique du département d'État, il faut un pouvoir de reconstruction en profondeur. Ou, comme l'écrit Stanley Hoffmann, le *hard power* et le *soft power* ne suffisent pas : il faut un « building power, la puissance qui consiste à aider les autres à bâtir leurs institutions. »²¹

C'est cette inspiration qu'on retrouve dans le discours de Condoleezza Rice sur la diplomatie transformatiounnelle le 18 janvier 2006 (cf. annexe 1) :

« La technologie abolit la distance qui, dans le passé, séparait clairement ici de là-bas. Et les plus grandes menaces proviennent désormais davantage de l'intérieur des États que de leurs relations extérieures. Le caractère fondamental des régimes compte à présent davantage que la distribution internationale de la puissance. Dans ce monde-ci, il est impossible de tracer des délimitations nettes entre nos intérêts de sécurité, nos efforts de développement et nos idéaux démocratiques. La diplomatie américaine doit intégrer et avancer tous ces objectifs en même temps. »

Dans ce paragraphe, deux éléments sont particulièrement intéressants. D'une part, l'ambition de définir de façon abstraite et généralisante le nouvel environnement international, en se

20. Ibid.

21. Stanley Hoffmann, « The Foreign Policy the US Needs », *New York Review of Books*, 10 août 2006 : « But as soon as we turn to other kinds of power – 'hard' economic power, which is the power to reward, or bribe, and to coerce; 'soft power'; and what I would call 'building power,' the power to help others construct their institutions – we see that we live in an increasingly multipolar world. »

plaçant sur un plan théorique. L'affirmation selon laquelle « le caractère fondamental des régimes compte à présent davantage que la distribution internationale de la puissance »²² est l'exact contre-pied de la théorie réaliste des relations internationales, et plus précisément de la théorie réaliste structurelle, représentée notamment par Kenneth Waltz, dont le postulat de départ est l'indifférenciation des régimes (tous les États se conduisent de la même façon) et le primat des effets de système, c'est-à-dire les effets de la répartition internationale de la puissance²³. Plus généralement, la théorie réaliste structurelle n'est pas bien armée pour prendre en compte les phénomènes d'États faillis ou de zones grises. Condoleezza Rice, qui est, rappelons-le, professeur de relations internationales²⁴, marque ainsi sa volonté d'enraciner sa diplomatie dans une vision mise à jour des relations internationales contemporaines qui combine des éléments idéologiques (doctrine Bush, paix démocratique) et des éléments pragmatiques (les nouveaux défis viennent des États faillis, du terrorisme, de la diffusion des armes de destruction massive, etc.). « La diplomatie transformationnelle consiste essentiellement à soutenir des changements à l'intérieur des États plutôt que dans les relations qui les unissent. », explique Stephen Krasner, lui aussi universitaire, ancien collègue de Condi Rice à Stanford, et l'un des principaux concepteurs de la diplomatie transformationnelle, « Elle s'intéresse à la nature des régimes politiques intérieurs plutôt qu'aux équilibres de puissance, et cela constitue une approche très différente de la façon de penser la diplomatie. »²⁵

Transformer la diplomatie américaine et maîtriser le phénomène bureaucratique

Mais comment s'y prendre concrètement ? Le second élément qu'il convient de relever dans le discours du 18 janvier 2006 concerne bien sûr les conclusions opérationnelles tirées par la secrétaire d'Etat. Pour agir sur le nouvel environnement de sécurité, et plus précisément sur « le caractère fondamental des régimes », il devient impossible de séparer clairement ce qui relève de la stabilisation/reconstruction/maintien de la paix, des efforts d'aide au développement, des programmes de démocratisation et de soutien à la bonne gouvernance, et il devient donc indispensable de mettre ces différentes tâches en réseau. L'objectif de la diplomatie

22. On relève cependant que dans la *National Security Strategy* de 2006, sortie deux mois plus tard, le renversement théorique est atténué : « In the world today, the fundamental character of regimes matters as much as the distribution of power among them. » (italiques rajoutées).

23. Cf. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979.

24. En congé de Stanford University.

25. Steve Krasner, conférence au Center for Global Development, 20 janvier 2006. Voir <http://www.cgdev.org/doc/event%20docs/Krasner%20Transcript.pdf>.

transformationnelle, c'est précisément de reconfigurer les outils d'action extérieure de l'Amérique et de les « aligner » pour acquérir une capacité à modeler les régimes eux-mêmes, et non plus seulement d'influencer leur conduite internationale. Cette ambition de réforme concerne donc au minimum :

- Le département d'État, dont les agents ne doivent plus seulement se conduire en diplomates, chargés de suivre l'évolution de leur pays de résidence et de négocier avec leurs homologues, mais en *social engineers* ou plutôt en *good governance engineers*, en allant au contact des sociétés civiles pour les aider à se « transformer ». Il peut s'agir aussi de mettre en place de nouvelles structures internationales, comme les idées de soutien à la bonne gouvernance du *Policy Planning Staff* (cf. chapitre 3) ;
- L'USAID, dont les programmes ne peuvent plus se limiter à l'aide au développement « pure », en-dehors de toute considération politique, mais doivent être reconfigurés pour servir les objectifs de transformation, c'est-à-dire en intégrant beaucoup plus d'éléments politiques et de bonne gouvernance. Il s'agit de définir des priorités plus claires (en adoptant notamment une comptabilité par pays qui n'existe pas à l'heure actuelle) et de remettre l'aide à l'étranger au service de buts clairement politiques, comme à ses débuts pendant la Guerre froide ;
- Les acteurs des opérations de reconstruction et stabilisation (département d'État, département de la défense, et un très grand nombre d'agences gouvernementales), qui doivent monter en puissance et surtout s'organiser plus rationnellement et plus durablement pour éviter une réédition de la désastreuse « phase IV » (occupation et reconstruction) en Irak ;
- Les organismes chargés des programmes de démocratisation (département d'État, USAID, *National Endowment for Democracy* ou NED, département de la défense), qui doivent accorder leurs programmes entre eux.

Finalement, si les considérations idéologiques d'une part, et la prise en compte du nouvel environnement international d'autre part, permettent d'expliquer l'avènement de ce concept de diplomatie transformationnelle, celui-ci doit aussi être compris comme un instrument de gestion bureaucratique, comme un mot d'ordre pour réformer et rationaliser le département d'État et l'USAID. La tendance naturelle de l'appareil administratif américain est la juxtaposition et le désordre ; il faut périodiquement introduire des

instances de liaison et de coordination, imposer des priorités et pour cela reconcentrer l'autorité... Il est plus facile de procéder à ces réformes en les articulant autour d'une nouvelle doctrine de sécurité cohérente que de tenter de les mettre en œuvre isolément.

Or, avec la diplomatie transformationnelle, cette cohérence existe bel et bien : tout comme les instruments de l'action extérieure américaine avaient été rationalisés en 1947 par le *National Security Act* pour s'adapter au contexte de Guerre froide, la diplomatie transformationnelle offre un cadre d'ensemble, permet une convergence et un alignement des outils américains pour s'adapter au contexte post-11 septembre de la guerre contre le terrorisme, et plus précisément pour favoriser l'émergence d'États souverains, solides et bien gouvernés²⁶. Avec cette réforme, les ressources de la diplomatie et en particulier de l'assistance à l'étranger sont plus clairement mises au service d'objectifs politiques – comme durant la Guerre froide.

La diplomatie transformationnelle, objet de consensus aux Etats-Unis ?

C'est peu de dire que l'administration Bush revient de loin sur la question des interventions extérieures et plus généralement sur la vision de ce qui est possible et souhaitable en matière d'action en direction des sociétés étrangères : le volte-face a été complet après le 11 septembre 2001. L'opinion dominante, au sein de l'administration qui entre en fonction en janvier 2001, c'est que « les superpuissances ne font pas les carreaux » (John Hillen²⁷), que « ce n'est pas le rôle de la 82e division de parachutistes que d'accompagner les gamins à la maternelle » (Condoleezza Rice²⁸), bref que les opérations de *nation-building* et même de maintien de la paix (*peacekeeping*) entreprises par l'administration Clinton, en particulier dans les Balkans, ont constitué une erreur stratégique car elles ont affaibli les capacités de combat des forces américaines dont la seule mission est de se préparer aux « guerres majeures ».

De 2001 à 2003, l'administration Bush est passée d'un extrême à l'autre, d'une aversion à s'abaisser ne serait-ce qu'au *peacekeeping* à une ambition proprement démesurée de transformer deux sociétés, l'Afghanistan et l'Irak, dont les fondations étaient de surcroît connues pour être particulièrement fragiles, en démocraties stables – prélude, pour l'Irak, à une reconfiguration de tout le

26. D'autres adaptations ont eu lieu, au premier rang desquelles la création du Department of Homeland Security et la réforme du renseignement, avec la reconfiguration des rôles consécutive à la création du poste de Director of National Intelligence.

27. John Hillen, « Superpowers Don't Do windows » *Orbis* 41 No. 2, printemps 1997.

28. « This comes down to function », Ms. Rice said. « Carrying out civil administration and police functions is simply going to degrade the American capability to do the things America has to do. We don't need to have the 82nd Airborne escorting kids to kindergarten. » Cité par Michael Gordon, « Bush Would Stop US Peacekeeping in Balkan Fight », *New York Times*, 21 octobre 2000.

Moyen-Orient²⁹. Ce revirement a marqué la victoire du courant néoconservateur, confiant et optimiste, sur le courant réaliste, prudent et pessimiste, et Condoleezza Rice est elle-même l'incarnation de cette évolution³⁰. Protégée de Brent Scowcroft, travaillant avec James Baker en 1989-1992, elle connaît, sous l'impact des événements du 11 septembre, un tournant « idéaliste-interventionniste » qui suit pas à pas celui de George Bush... avant de revenir, à partir de 2005, vers une position de moyen terme qui s'exprime précisément dans la diplomatie transformationnelle. A la démocratisation de l'univers *hic et nunc*, on préfère des programmes moins ambitieux de consolidation des Etats fragiles, d'action de long terme sur les sociétés civiles, de renforcement de l'Etat de droit par l'aide au développement, etc. A l'ignorance volontaire avait succédé l'utopie : à l'utopie succède une modestie réaliste.

Bref, il aura fallu six ans à l'administration Bush pour en revenir à des conceptions et à des pratiques qui étaient, *mutatis mutandis*, celles de l'administration Clinton à la fin du deuxième mandat. La promotion de la démocratie – certes sur un ton moins triomphaliste – et le *nation-building* étaient des marques de fabrique de la politique étrangère de Bill Clinton et Madeleine Albright, tout particulièrement dans les années 1999 et 2000. Ils étaient, il est vrai, passés par un cycle inversé par rapport à celui des deux administrations Bush : un enthousiasme brouillon en 1993-94, suivi d'un repli puis d'une progressive redécouverte.

Outre la masse d'expérience acquise alors dans le rétablissement et la consolidation de la paix (par des professionnels comme James Dobbins et Marc Grossman par exemple) – expérience délibérément ignorée et délaissée par l'administration Bush au moment de l'intervention en Irak – l'intérêt pour les programmes de démocratisation et de bonne gouvernance était fort. Autour de l'équipe du *Policy Planning Staff* de Morton Halperin (entouré notamment, sur ces dossiers, de Penn Kemble et Ted Piccone), à la fin du deuxième mandat, des idées très proches de celles qui guident la diplomatie transformationnelle ont été développées :

- la focalisation sur le renforcement quelques États clés dans leur région, considérés comme fragiles – Nigeria, Colombie, Indonésie, auxquels Madeleine Albright avait rajouté l'Ukraine – et qui faisaient l'objet d'une attention particulière (un processus inter-agences pour concentrer l'attention politique sur ces pays)³¹ ;

29. Cf. Philip H. Gordon, « The End of the Bush Revolution », *Foreign Affairs*, juillet-août 2006.

30. Cf. Justin Vaïsse, « L'hiver du néoconservatisme », *Politique internationale* n. 110, hiver 2006.

31. L'attention portée à l'Ukraine a pu jouer, des années plus tard, un rôle de préparation à la révolution orange, à travers l'action du NED (NDI et RDI), mais aussi celle de l'ambassade (davantage de personnel), des ONG incitées à aller en Ukraine, etc.

- le soutien à des ONG et des groupes de dissidents (Otpor en Serbie) ;
- ou encore, bien sûr, le projet « Communauté des démocraties » en 1999-2000.

De nombreux chercheurs, côté démocrate, continuent à travailler sur ces sujets (Ivo Daalder et James Lindsay sur la Communauté des démocraties par exemple³²), et certains ont même vu leur idées « pillées » par l'administration Bush (Ken Pollack et Ron Asmus sur le « Grand Moyen-Orient » par exemple³³). Bref, les hypothèses de départ de la diplomatie transformationnelle, et l'essentiel des changements qui lui sont associés, ne font pas l'objet de désaccord fondamentaux entre l'équipe actuelle et ceux qu'on appelle les « démocrates de gouvernement ». A plus court terme, on peut d'ailleurs estimer que la nouvelle majorité à la Chambre des représentants issue des élections de mi-mandat du 7 novembre 2006 sera réceptive à la plupart des changements impulsés dans la machine bureaucratique par la secrétaire d'Etat – changements que le Congrès devra confirmer au cours de l'année 2007 par ses décisions budgétaires notamment.

D'un certain point de vue, les administrations, qu'elles soient républicaines ou démocrates, semblent toutes succomber aux « appels d'empire »³⁴ qui leur sont adressés, et en arriver toutes à la même conclusion obligée : pour répondre aux défis du nouveau contexte international, il faut intervenir sur les États eux-mêmes ; à long terme, seule la généralisation de la démocratie et de la bonne gouvernance permet de répondre aux défis de sécurité. Et cela implique, pour le gouvernement des États-Unis, l'acquisition de capacités en quelque sorte coloniales.

32. Cf. par exemple James Lindsay, Ivo Daalder, « An Alliance of Democracies », *Washington Post*, 23 mai 2004.

33. Ronald D. Asmus and Kenneth M. Pollack, « The New Transatlantic Project », *Policy Review* n.115, octobre 2002.

34. Cf. Ghassan Salamé, *Appels d'empire : Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.

Réformes au département d'État : d'un outil diplomatique à un outil transformateur

Etats-Unis : le temps de la
diplomatie transformatrice

2

Si les menaces à la sécurité des États-Unis proviennent désormais davantage de l'intérieur des États que de leur politique étrangère, alors le *nation-building* et l'aide à la bonne gouvernance deviennent plus importants que la diplomatie. Du coup, les diplomates voient leur travail redéfini. C'est précisément ce qu'implique la diplomatie transformatrice :

« Ce qu'il faut, déclare Philip Zelikow, conseiller spécial de Condoleezza Rice, c'est un corps diplomatique qui ne fait pas qu'écouter, observer et rapporter, mais qui aide les partenaires locaux à rendre le changement effectif sur le terrain. Qu'est-ce que cela signifie ? Cela signifie les conseiller sur la meilleure façon de bâtir un système judiciaire, de construire un système de sécurité des frontières plus robuste, ou encore de former leur police. »³⁵

Dans ses discours des 18 et 19 janvier 2006 (cf. annexes 1 et 2), Condoleezza Rice a insisté sur cet aspect des choses : les *Foreign Service Officers* (FSOs) vont de plus en plus devoir travailler sur le terrain, au contact de la société civile des nouvelles métropoles, et non plus seulement au contact de leurs seuls homologues dans la capitale du pays où ils sont en poste. Ils vont travailler à des tâches de plus en plus variées, en particulier dans le domaine de la reconstruction et stabilisation, aux côtés des soldats américains. Et s'ils veulent progresser dans leur carrière, il leur faudra nécessairement servir – et non plus simplement candidater – dans des postes difficiles (*hardship posts*) comme l'Irak, l'Afghanistan, le Soudan ou l'Angola : pour cela, ils recevront une formation spécifique qui fera d'eux non plus seulement des analystes politiques pointus, mais aussi des gestionnaires de programme aptes à aider les citoyens d'autres pays, sur le terrain, à consolider l'État de droit, améliorer leur système de santé ou leur système éducatif.

35. *All Things Considered*, NPR, 7 novembre 2005.

« Si vous allez à notre ambassade au Kirghizistan, comme je l'ai fait récemment », explique Condoleezza Rice dans son discours du 19 janvier, « vous remarquerez que les diplomates travaillent directement avec la population sur des programmes éducatifs, sur des programmes de promotion de la démocratie. Je crois qu'il nous faut reconnaître que ce que font les diplomates est en train de changer. Nos diplomates, bien entendu, continuent à étudier les politiques d'un pays, et bien entendu ils continuent à essayer d'influencer les gouvernements, mais ils travaillent également avec les citoyens beaucoup plus directement qu'avant. »³⁶

A cette volonté d'« opérationnaliser » le département d'État s'ajoute une ambition d'adaptation géographique du déploiement diplomatique américain dans le monde pour prendre en compte les récentes évolutions démographiques et politiques. À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, le département d'État avait renforcé ses effectifs en Europe et en Asie, et renforcé la formation de ses personnels ; il avait aussi contribué aux efforts de *nation-building* au Japon et en Allemagne. À l'issue de la Guerre froide, il avait ouvert 14 nouvelles ambassades en Europe centrale et orientale et redéployé une centaine de diplomates, avec une attention particulière portée au renforcement de la démocratie et de l'économie de marché dans ces pays.

C'est la même adaptation à un contexte géopolitique nouveau que Condoleezza Rice entend réaliser aujourd'hui – tirant bénéfice, il convient de le souligner, des efforts de Colin Powell pendant le premier mandat, qui avait obtenu la création de pas moins de 2 000 postes nouveaux pour la diplomatie américaine, dont 1 000 postes de diplomates (*Foreign Service Officers* – FSO) dans le cadre de la *Diplomatic Readiness Initiative*. Dans son discours du 18 janvier 2006, la secrétaire d'État constate que le département d'État a autant de personnel en Allemagne (82 millions d'habitants) qu'en Inde (plus d'un milliard d'habitants), et qu'il existe 200 villes dans le monde de plus d'un million d'habitants dans lesquelles les États-Unis n'ont aucune présence diplomatique. Elle entend donc, dès l'été 2006, redéployer une centaine de postes en dehors d'Europe et de Washington vers des pays comme la Chine, l'Inde, le Nigeria et le Liban : c'est la *Global Repositioning Initiative*. Parmi les premières décisions effectivement mises en œuvre, 15 nouveaux postes ont été redéployés à l'ambassade en Chine, 12 nouveaux postes à l'ambas-

36. Condoleezza Rice, discours du 19 janvier devant l'USAID (session de questions/réponses), cf. annexe 2.

sade en Inde, 5 nouveaux postes à Jakarta, et en tout 74 nouveaux postes ont vu le jour à la mi-2006. En contrepartie, 61 postes ont déjà été supprimés : 10 en Russie, 7 en Allemagne, 2 ou 3 en Belgique, Pologne, Italie, Espagne, Japon et Brésil.³⁷

Dans un second temps, Condoleezza Rice souhaite obtenir du Congrès une création nette de 100 autres postes dans les « pays clés en transition », pour un coût de 23 millions de dollars.³⁸ Surtout, elle entend aussi procéder à d'autres phases de redéploiement géographique sur une grande échelle, jusqu'à un tiers de l'ensemble des 11 000 postes de FSO³⁹. Parmi les innovations annoncées dans le discours du 18 janvier, on peut en relever deux qui semblent particulièrement intéressantes :

- le « poste de présence américaine » (*American Presence Post*). Il s'agit de sélectionner un diplomate expérimenté et de le faire vivre et travailler en dehors de l'ambassade, dans une grande ville en développement, sans personnel local ni tâches consulaires. Ce système est actuellement testé à Alexandrie (Égypte) et à Medan (Indonésie)⁴⁰ ;
- sans doute moins novateur, le « poste de présence virtuelle » (*Virtual Presence Post*) consiste à utiliser Internet pour communiquer de façon formelle avec une « communauté » donnée (une grande ville, une région par exemple) par la mise en place d'un site Internet qui leur est dédié, en l'accompagnant de visites régulières du personnel de l'ambassade depuis la capitale, et d'actions de diplomatie publique ponctuelles.
- Dans son projet de budget soumis au Congrès pour l'année 2007, Condoleezza Rice a demandé pas moins de 102,8 millions de dollars pour mettre en œuvre cet aspect de la diplomatie transformationnelle : le redéploiement de diplomates, la création de centres régionaux de *public diplomacy* pour renforcer les capacités d'influence et de communication des États-Unis, la multiplication des « postes de présence américaine » et des « postes de présence virtuelle » mentionnés ci-dessus, la formation des diplomates à des tâches plus opérationnelles et à des langues « nouvelles » (mandarin, arabe, farsi, ourdou, etc.), l'entraînement à travailler avec le Pentagone et d'autres agences fédérales, etc. Il revient au *Foreign Service Institute*, l'institut de formation continue des diplomates américains, de mettre au point de nouveaux cours pour s'adapter à la diplomatie transformationnelle : les thèmes retenus sont la démocratisation, le contrôle des épidémies, la promotion des droits de l'homme, la

37. Julian Borger, « New Diplomatic Priorities Offer Snapshot of Changing World Order », *The Guardian*, 4 mars 2006.

38. Cf. Condoleezza Rice, « Realizing the Goals of Transformational Diplomacy », *Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee*, 15 février 2006. Voir : <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/61209.htm>

39. Un *Advisory Committee on Transformational Diplomacy* composé de personnalités du secteur privé et du monde universitaire se réunit très régulièrement pour conseiller le département d'État sur ces aspects de repositionnement géographique, mais aussi sur la diplomatie publique et une meilleure utilisation des technologies de l'information. Cf. « State Department holds a meeting of the Advisory Committee on Transformational Diplomacy », *The Washington Daybook*, 11-12 octobre 2006, State Department.

40. L'idée originelle de l'*American Presence Post* revient à Felix Rohatyn, l'ancien ambassadeur des États-Unis en France. Sur le plan juridique (Conventions de Vienne), l'APP est considéré comme un consulat.

lutte contre la corruption, le contre-terrorisme et l'État de droit. L'Institut développe aussi pour la fin de l'année 2006 un cours à distance sur les concepts de la diplomatie transformationnelle, ainsi qu'un guide pratique à l'usage des diplomates en poste.

Que penser de ce premier volet de la diplomatie transformationnelle ? Tout d'abord, remarquons qu'il inclut quelques évolutions de bon sens, quelques mesures administratives dont la logique s'impose d'elle-même, comme le redéploiement géographique – une mesure de rationalisation et de bonne gestion dont l'habillage par le concept de « diplomatie transformationnelle » apparaît superflu, sinon pour accroître les chances d'obtenir le soutien financier du Congrès. De la Grande-Bretagne à l'Inde, d'autres pays adaptent leur propre réseau⁴¹, et il reste à voir quelle ampleur réelle prendra le redéploiement projeté par la secrétaire d'État. D'autres évolutions sont dictées plus encore par la nécessité : à Kaboul comme à Bagdad, les Américains ont dû renforcer leurs capacités par la force des choses, et les diplomates ont dû s'impliquer dans la gouvernance de ces pays – dans la gestion directe de certains ministères par exemple. Ici, la diplomatie transformationnelle correspond à une réalité depuis plusieurs années (c'est-à-dire une situation de gestion quasi coloniale), et le concept vient ratifier un état de fait subi plutôt que choisi.

Toutefois, l'idée de rendre le travail des FSO plus opérationnel, plus tourné vers la société civile et la bonne gouvernance, se heurte à quatre obstacles :

- D'abord celui de la sécurité : le syndrome de « l'ambassade-forteresse » a gagné du terrain, à mesure de l'accroissement des risques pour les diplomates, en particulier là où, paradoxalement, on voudrait les voir agir sur le terrain, au contact de la société civile (Moyen-Orient, Afrique de l'Est, Asie du Sud). Ou alors il faudrait recourir à une protection accrue de tous les agents américains, comme pour les équipes de reconstruction régionale, les PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) de quelques dizaines de personnes, qui doivent parfois être protégées par 200 *Marines* prêts à intervenir...

Andrew Natsios, ancien directeur de l'USAID, souligne que l'origine de ce problème n'est pas le 11 septembre 2001 mais le 7 août 1998, date des attentats d'Al-Qaïda contre les ambassades américaines de Nairobi et Dar-Es-Salam, qui déclenchent une série de

41. Pour la Grande-Bretagne, cf. Julian Borger, art.cit. : fermeture de postes à Port Vila (Vanuatu), Nuku'alofa (Tonga), Tarawa (Kiribati), Maseru (Lesotho), Mbane (Swaziland) et Antananarivo (Madagascar) afin de compenser notamment l'augmentation des dépenses de sécurité et la réouverture des ambassades de Bagdad, Kaboul et Pyongyang. Pour l'Inde, cf. Nilova Roy Chaudhury, « More Missions Coming », *Hindustan Times*, 22 octobre 2006 ; pour la France, cf. le *Rapport d'information de la Commission des Finances*, de l'Economie générale et du Plan présenté par Éric Woerth et Jérôme Chartier en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur les services de l'État à l'étranger (5 juillet 2006), qui mentionne le modèle de la diplomatie transformationnelle et préconise notamment une accélération par trois du rythme d'adaptation du réseau de représentation française. Voir : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i3255.asp>.

réformes visant à renforcer drastiquement la sécurité de toutes les ambassades américaines de par le monde. « Les diplomates de niveau intermédiaire et les agents de l'AID qui sont censés passer leur journée à interagir avec les sociétés sur lesquelles ils travaillent ont été beaucoup plus lourdement handicapés par les nouvelles mesures de sécurité que les ambassadeurs et les directeurs de missions de l'AID, qui disposaient de forces de sécurité à leur guise. Pour les agents d'aide au développement qui avaient jusqu'alors fait l'essentiel de leur travail sur le terrain, en province, cela s'est traduit par une progressive diminution des occasions d'établir des relations avec les leaders locaux et les communautés (...) et de s'assurer que les projets financés par les Etats-Unis correspondent aux besoins locaux (...) et pouvaient s'adapter à des réalités de terrain changeantes. »⁴²

Pour réduire l'exposition au danger, l'une des solutions retenues consiste à faire rester les diplomates moins longtemps en poste, et sans leur famille. Mais ce type de mesure entraîne des conséquences néfastes sur la possibilité d'avoir une action « transformatrice ». Un rapport de l'inspecteur général du département d'Etat a abouti à la conclusion que la rotation trop rapide des personnels au Pakistan avait conduit à « un manque de continuité dans l'encadrement, la gestion des programmes et le suivi des contacts du poste »⁴³. A Riyad également, cette rotation rapide s'est révélée désastreuse pour la qualité du travail et le suivi de la gestion.⁴⁴ Ce qui s'impose ici, c'est le constat d'une contradiction de fond entre l'ambition de « transformation » d'un pays, qui implique un travail de long terme, et le temps court des carrières modernes – les administrateurs et officiers coloniaux français ou britanniques ne quittaient certes pas leur pays d'affectation au bout d'un an. Comment prétendre interagir de façon confiante avec une société qui sait que vous serez parti dans moins de 12 mois et que vous ne reviendrez jamais ?

■ Le second obstacle possible à cette « opérationnalisation » croissante du travail des diplomates pourrait venir de la résistance qu'y opposent les FSO eux-mêmes, pour diverses raisons. Ces derniers font d'abord remarquer qu'en dépit des problèmes mentionnés plus haut, ils sont sortis de leur bureau depuis des années, souvent au péril de leur sécurité, pour agir au contact des sociétés étrangères, et qu'il n'y a plus tellement de marge de manœuvre dans ce sens, à moins de ne plus assurer aucune des fonctions traditionnelles des diplomates⁴⁵. Après tout, même si des moyens nouveaux sont dégagés, une part énorme du travail

42. Andrew Natsios, « American Fortresses – It's hard to carry out our foreign policy from behind thick concrete walls », *The Weekly Standard*, 22 mai 2006.

43. « A lack of continuity in leadership, program management and contacts ». Cité dans Shawn Zeller, « Transforming Diplomacy at State », *Foreign Service Journal*, juillet-août 2006.

44. Julian Borger, art.cit.

45. « Transforming Diplomacy at State », *Foreign Service Journal*, juillet-août 2006.

des diplomates américains consiste à gérer les demandes de visa, tâche fort peu « transformatrice » et qui ne disparaîtra pas de sitôt⁴⁶.

Car les moyens dont disposent les FSO, surtout en comparaison du Pentagone, sont beaucoup trop réduits pour se consacrer sérieusement à une action transformatrice : « Nos postes dans le monde en développement sont incroyablement modestes (...) nous ne disposons pas du personnel nécessaire ; nous ne disposons pas des ressources nécessaires » estime Barbara Bodine, ancienne ambassadrice au Yémen⁴⁷. Cela est d'autant plus vrai, font remarquer les diplomates, que l'USAID, qui a davantage l'habitude de la gestion de programmes sur le terrain et de l'action « transformatrice », a vu ses moyens considérablement réduits dans les années 1990, et a perdu beaucoup de son expérience, devant s'en remettre de plus en plus à des sous-traitants (cf. chapitre 3). Au final, beaucoup craignent la dilution de la « culture diplomatique » du département d'Etat dans une conception trop large et trop vague des tâches confiées aux diplomates à l'étranger, un peu à l'instar des soldats américains qui craignent de perdre leur spécificité de combattants dans les opérations de maintien de la paix et *nation-building*.

Il y a par ailleurs – troisième obstacle – un côté irréaliste, irénique, à l'ambition de diplomatie transformatrice dans son acception « transformation en profondeur de la gouvernance des pays fragiles ». Pourquoi les Angolais, par exemple, accepteraient-ils les conseils américains de refonte de leur système éducatif ou de leurs programmes de lutte contre le SIDA ? Pourquoi les Indonésiens écouterait-il des diplomates des États-Unis pour réformer leur système judiciaire ? Non seulement il s'agit là de domaines extraordinairement complexes, mais ce sont des domaines où la souveraineté des États est directement mise en cause. Et, si bien des États souffrent, de fait, d'un déficit de souveraineté dans de nombreux domaines, il leur en reste généralement assez pour rejeter l'ingérence étrangère⁴⁸.

Enfin, l'action au contact des sociétés civiles risque d'être souvent limitée par de semblables considérations politiques : les diplomates américains vont-ils vraiment s'impliquer dans la création d'un syndicat d'opposition ou même d'une simple association de consommateurs, vont-ils même pouvoir

46. Cf. les remarques de l'ancien ambassadeur J. Anthony Holmes (président de l'American Foreign Service Association), dans « Rice pushes more hands-on role for US diplomats », *All Things Considered*, NPR, 7 novembre 2005.

47. Barbara Bodine, ancienne ambassadrice au Yémen, citée dans Shane Harris, « New Order », *Government Executive*, août 2006, Vol. 38 n.13, p. 30-38. Voir <http://www.govexec.com/features/0806-01/0806-01s1.htm>.

48. Anthony Holmes, *ibid*.

soutenir officiellement une ONG qui le ferait ?⁴⁹ C'est sans compter avec le « coup de fouet en retour » contre les initiatives de démocratisation observées depuis quelques années dans de nombreux régimes de par le monde, en particulier suite aux « révolutions de couleur »⁵⁰. Bref, si le concept abstrait de diplomatie transformationnelle (transformer les unités constitutives du système international) paraît très attirant, ses points d'application concrets sont pour le moins problématiques.

Dans ces conditions, on comprend que le second volet de la « diplomatie transformationnelle » concerne un secteur d'activité où l'on travaille directement avec les sociétés étrangères : l'aide au développement.

49. En 2005, la Chine s'est inquiétée du fait qu'en Asie centrale l'influence américaine s'est renforcée, relayée notamment par certaines ONG prônant l'émergence de médias indépendants et l'expression des oppositions. Voir à ce propos : Li Lifan, Liu Jinqian, « L'échiquier stratégique des ONG américaines en Asie centrale », *Guoji wenti yanjiu*, n. 6, décembre 2005.

50. Thomas Carothers, « The Backlash Against Democracy Promotion », *Foreign Affairs*, mars-avril 2006.

Le développement, deuxième volet de la diplomatie transformationnelle

Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle

3

Pourquoi l'aide au développement américaine est-elle en crise ?

Pendant la Guerre froide, moment de sa naissance, la politique américaine d'aide au développement possédait une cohérence forte que lui conférait la lutte contre le communisme. Sur le fond, il s'agissait de promouvoir le développement économique et la prospérité des sociétés européennes, puis de celles du Tiers Monde, afin de réduire l'attractivité de l'idéologie communiste et les risques de révolution. Mais il s'agissait aussi, de façon plus directe, d'acheter de l'influence, du prestige, des autorisations de localisation de bases militaires, ou encore d'aider militairement les pays alliés – démocratiques ou non – à résister aux insurrections ou aux infiltrations communistes⁵¹.

À la fin de la Guerre froide, avec la victoire contre l'empire soviétique, l'aide au développement américaine perd son lest et entre en crise. Comme aucune logique politique ne s'impose, les « priorités » de l'aide au développement se multiplient, à tel point qu'on compte à présent pas moins d'une cinquantaine « d'objectifs stratégiques » dans les textes de loi en vigueur⁵². Nombre d'entre eux sont des héritages de l'histoire des récentes décennies :

- l'aide au développement traditionnelle (éducation, agriculture, etc.), en baisse ces dernières années (sauf pour certains secteurs de la santé), budget défendu par les ONG et les entreprises et consultants spécialisés dans ce secteur ;
- le soutien aux accords de camp David et au processus de paix (bénéficiaires : Israël, Égypte, Jordanie, Autorité palestinienne). Ainsi, depuis 1979, l'Égypte est régulièrement le second bénéficiaire d'aide américaine après Israël, à un niveau d'environ 2 milliards de dollars par an. Ce budget est particulièrement défendu par le lobby pro-israélien à Washington ;
- le soutien à la transition démocratique en Europe de l'Est et dans l'ancienne URSS – en baisse ces dernières années ;

51. Les considérations qui suivent s'appuient largement sur Larry Nowels, Connie Veillette, Susan Epstein, *Foreign Operations (House)/State, Foreign Operations and Related Programs (Senate): FY2007 Appropriations*, CRS Report for Congress, pp. 7-8.

52. Cf. « Transforming Foreign Aid for the 21st Century: New Recommendations from the Brookings-CSIS Task Force – A Brookings-CSIS-Center for U.S. Global Engagement Briefing ». Voir <http://www.brook.edu/comm/vents/20060622.htm>. Un livre sous la direction de Lael Brainard devrait être publié par la Brookings Press en décembre 2006 ou en 2007 sur ces questions: *Security by Other Means. Foreign Assistance, Global Poverty, and American Leadership*, Washington DC, Brookings Institution Press and the Center for Strategic and International Studies, 2006.

- le soutien au processus de paix en Irlande du Nord, d'un montant modeste et également en baisse, soutenu par le lobby irlandais-américain à Washington ;
- les opérations de démocratisation et stabilisation des pays en crise, comme la Bosnie, Haïti, le Rwanda, le Kosovo, le Libéria et le Soudan ;
- les opérations de lutte contre la drogue, tout particulièrement en Colombie ;
- la lutte contre le SIDA, budget notamment défendu par le lobby pharmaceutique ;
- l'aide au renforcement des capacités de défense des pays alliés, budget notamment défendu par les industries d'armement ;
- et bien sûr, depuis le 11 septembre, le soutien à la guerre contre le terrorisme, budget en très forte hausse (cf. *infra*).

Résultat : la *foreign assistance* américaine est un vaste patchwork composé de comptes multiples, et qui se monte à plus de 23 milliards de dollars, dont, en 2006, environ 16,6 milliards sont consacrés à l'aide bilatérale non-militaire de tous ordres (« développement » proprement dit, éducation, santé, lutte contre la drogue, aide budgétaire directe, etc.), 5 milliards à l'assistance militaire, et 1,6 milliard à l'aide multilatérale⁵³.

Pour ne rien arranger, on a compris de la liste des objectifs stratégiques ci-dessus que le Congrès pesait lourdement, et de façon incohérente, sur ses orientations. Cela est vrai à grande échelle (SIDA, suites de Camp David, etc.), mais c'est vrai également à plus petite échelle, avec le phénomène des *earmarks* (« assignations », « désignations législatives ») par lesquels les élus s'attirent facilement les faveurs de tel ou tel segment de leur électorat en imposant aux agences de l'exécutif des dépenses dans tel pays ou pour tel programme, notamment au bénéfice de certaines ONG, voire de certaines entreprises localisées dans l'État ou la circonscription de tel ou tel sénateur ou représentant⁵⁴. L'USAID considère que jusqu'à 90% des ses programmes sont ainsi « fléchés » par pays ou par type d'action, ne lui laissant aucune marge de manœuvre dans sa gestion. En réalité, les *earmarks* peuvent être plus ou moins spécifiques (*hard earmarks* et *soft earmarks*) : nombre d'entre eux laissent une certaine marge de manœuvre à l'agence exécutante. Mais il ne fait aucun doute que ce phénomène accentue l'incohérence de l'action américaine à l'extérieur, rendant quasiment impossible sa rationalisation, la désignation de priorités et d'une ligne politique claire.

53. Le budget du département d'État, y compris les programmes de diffusion et les participations aux organisations internationales, se monte, pour sa part, à environ 11 milliards de dollars.

54. Par exemple, si une université possède un centre d'études sur l'Afghanistan, le sénateur de l'État dans lequel elle se trouve insérera dans le projet de loi de finance, dans la partie « USAID » par exemple, une subvention pour soutenir les activités de ce centre – et l'USAID n'a évidemment pas son mot à dire.

Manque de choix stratégiques dans les objectifs, manque de cohérence du processus politique : il n'est pas rare d'observer des duplications voire des concurrences dans les programmes d'aide américains. En effet, conséquence logique de la mondialisation et de l'internationalisation de leur activité, de nombreuses agences de l'exécutif, plus d'une quinzaine en tout, ont monté leurs propres programmes d'aide en plus du département d'État et de l'USAID : le département à l'Énergie, le département au Commerce, etc. – sans compter la participation aux efforts multilatéraux. Cette duplication s'observe par exemple dans le cas des programmes de lutte contre la drogue, avec, côté Pentagone, le *DoD Counterdrug Program* et, côté département d'État et USAID, l'*International Narcotics, Crime, Law Enforcement* (INCLE) et l'*Andean Counterdrug Initiative* (ACI). Autre exemple, l'assistance militaire : côté Pentagone, on trouve les programmes *Train and Equip*, *Loans on Defense Articles*, *Warsaw Initiative Fund*, *Coalition Support Fund*, et côté département d'État, le très important programme *Foreign Military Financing* (FMF).

Le meilleur symptôme des problèmes que connaît l'assistance extérieure américaine est probablement la situation de crise dans laquelle se trouve l'USAID. La création de cette agence indépendante, prévue par le *Foreign Assistance Act* de septembre 1961 et mise en place deux mois plus tard, avait pour objectif de rationaliser la fourniture d'aide au développement par les très nombreuses agences qui avaient proliféré depuis la Seconde Guerre mondiale. Pendant la Guerre froide, sa double action d'aide au développement et de promotion des intérêts américains dans l'affrontement bipolaire a été généralement jugée efficace et utile. Mais à partir des années 1990, les budgets d'aide au développement ont sensiblement baissé (d'environ 23 à tout juste 15 milliards de dollars entre 1991 et 1998) et le Congrès républicain, à partir de 1994, a cherché à supprimer l'agence⁵⁵. L'USAID a fait l'objet d'un bras de fer entre le département d'État et les élus républicains, tout particulièrement le sénateur ultraconservateur Jesse Helms (Caroline du Nord) qui en faisait une affaire personnelle. Un compromis a fini par émerger à la fin des années 1990, aux termes duquel l'USAID a été préservée en échange d'une réduction de son périmètre, d'une reprise en main hiérarchique par le département d'État et d'une adoption des méthodes du secteur privé. L'USIA et l'ACDA, qui faisaient l'objet du même bras de fer, n'ont pas eu cette chance : elles ont été fondues dans le département d'État⁵⁶. L'USAID n'en a pas moins dû fermer

55. Roger Bate, « The Trouble With USAID », *The American Interest*, Vol. I n. 4, été 2006.

56. USIA : *United States Information Agency* ; ACDA : *Arms Control and Disarmament Agency*.

24 postes entre 1993 et 1997 et réduire son personnel de 40% de 1992 à 1999 (de 11 150 à un peu plus de 7 000).

Conséquence logique de la diminution de son périmètre, l'USAID n'est plus au premier chef une agence opérationnelle mais une agence de sélection et de contrôle des sous-traitants (*clearing-house*). L'essentiel de ses fonds (90%) sont en effet contractualisés à des ONG ou à des entreprises privées et des cabinets de consultants, souvent plus experts dans la procédure bureaucratique de déboursement des fonds à l'USAID que dans la fourniture d'aide au développement. D'ailleurs, puisqu'elle ne peut plus faire elle-même de lobbying auprès du Congrès, elle compte désormais sur ses « partenaires », c'est-à-dire ses contractants qui sont devenus son véritable public (*constituency*) pour convaincre sénateurs et représentants de la financer.

Ces problèmes opérationnels sont accentués par deux phénomènes. D'une part, la perte de disponibilité – et donc d'expérience – des agents de l'USAID, qui ne font plus leur travail de supervision/contrôle (*monitoring*) aussi bien qu'auparavant : le nombre d'études d'évaluation est passé de 529 en 1994 à 167 en 2004. D'autre part, l'obligation « d'acheter américain » qui augmente les coûts d'opération et évince la plupart des opérateurs locaux, souvent plus expérimentés et moins chers⁵⁷.

Surtout, l'affaiblissement de l'USAID est allé de pair avec la création, au cours des dernières années, de nouvelles entités comme le PEPFAR (*President's Emergency Plan for AIDS Relief*) et surtout la MCC (*Millennium Challenge Corporation*), décrites plus bas. Autrement dit, la logique de rationalisation des acteurs de l'assistance extérieure qui prévalait en 1961 au profit de l'USAID est tout à fait abandonnée. Ce serait une litote que de dire que l'USAID n'est plus l'acteur central de l'assistance américaine à l'étranger. Pour s'en convaincre, il n'est que d'observer où l'argent est dépensé⁵⁸ :

Ligne budgétaire	Budget 2006	Demande 2007
USAID – budget consacré au développement	3 MM \$	2,7 MM \$
USAID – y compris dépenses de fonctionnement et budget d'aide humanitaire d'urgence	4,3 MM \$	4 MM \$
Millennium Challenge Account (MCA)	1,75 MM \$	3 MM \$
Global HIV-AIDS Initiative / PEPFAR	2 MM \$	2,8 MM \$
Autres budgets d'assistance à l'étranger	16,3 MM \$	15,2 MM \$
Total « Foreign Operations »	23,1 MM \$	23,6 MM \$

57. A titre d'illustration, voir Celia Dugger, « U.S. Jobs Shape Condoms' Role in Foreign Aid », *New York Times*, 29 octobre 2006.

58. NB : montants arrondis ; MM \$ signifie « milliards de dollars ». Sources : site de l'USAID et Larry Nowels, Connie Veillette, Susan Epstein, *Foreign Operations (House) / State, Foreign Operations and Related Programs (Senate): FY2007 Appropriations*, CRS Report for Congress.

Pour mémoire, le coût total de la présence des États-Unis en Irak (déploiement militaire, stabilisation, reconstruction, aide au développement) à la mi-2006 s'élève à presque 2 milliards de dollars par semaine⁵⁹. Le budget propre de l'USAID équivaut donc à moins de trois semaines de présence en Irak au rythme de dépense actuel.

Terrorisme, démocratie et SIDA : les orientations de la première administration Bush

L'administration Bush, à son arrivée, partage le préjugé idéologique des républicains contre l'USAID et plus généralement l'aide publique au développement. Elle a donc, d'un côté, cherché à réorienter la philosophie et les modalités de cette aide, en particulier avec la création du *Millennium Challenge Account* pour éviter de « jeter de l'argent dans des trous à rats » selon l'expression restée célèbre du sénateur Jesse Helms. De l'autre, elle s'est trouvée, après le 11 septembre 2001, à la recherche d'outils de coopération dans la guerre contre le terrorisme. Dès 2002, le département d'État commence à justifier son budget d'assistance à l'étranger par la guerre contre le terrorisme, en regroupant dans une même rubrique les sommes données à 28 États qui se trouvent en « première ligne » de la guerre contre le terrorisme. Dans la foulée, l'aide à la reconstruction et à la stabilisation de l'Afghanistan et de l'Irak (pour des montants d'ailleurs supérieurs à ceux de toutes les autres aides combinées) ont été justifiées de la même façon.

On retrouve la même logique que pendant la Guerre froide : il s'agit d'aider les autres pays à se développer à la fois pour éviter qu'ils ne « produisent » des terroristes ou qu'ils ne soient trop fragiles pour résister aux réseaux terroristes⁶⁰, et de les coopter, de les « acheter » – tout en redorant, aux yeux des populations, le blason des États-Unis (aide lors du tsunami ou du tremblement de terre au Pakistan). D'où des aides directes aux pays clé de la coalition, notamment à ces 28 pays « en première ligne de la guerre contre le terrorisme » : 52,3 milliards de dollars leur ont été consacrés au total en 4 ans (2002-2006) pour de l'aide budgétaire, des programmes de formation antiterroriste, mais aussi la reconstruction de l'Irak et le soutien aux pays limitrophes. Au total, 43 % de toutes les appropriations concernant le budget « opérations étrangères » dans les cinq dernières années ont financé la guerre contre la terreur et la guerre contre l'Irak⁶¹.

59. Si l'on agrège tous les postes de dépenses, on aboutit à 308 milliards de dépense totales (pour l'Irak seulement, sans compter l'Afghanistan) en 170 semaines, soit plus d'1,8 MM \$ par semaine (cf. http://nationalpriorities.org/index.php?option=com_wrapper&Itemid=182). Le Congrès, de son côté, donne des estimations non officielles de 1,5MM \$ par semaine. Le coût est bien plus élevé si l'on actualise les dépenses du futur (anciens combattants et leurs frais médicaux) et les divers manques à gagner. Cf. notamment Joseph Stiglitz, Linda Bilmes, *The Economic Cost of the War in Iraq*, Paper presented for the ASSA meetings, Boston, janvier 2006. Voir : http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/cost_of_war_in_Irak.pdf#search=%22cost%20of%20war%20in%20Irak%22.

60. Un autre argument existe, qui est pourtant rarement employé : il s'agit, par les progrès de la bonne gouvernance et par la prospérité, de faire reculer la corruption et faire avancer la fourniture de services publics pour éviter que les organisations islamistes ne progressent jusqu'à s'imposer légalement, par les urnes (Égypte, Autorité palestinienne, Liban).

61. Larry Nowels..., op. cit. dans note 58.

Un exemple typique : le Pakistan. Ce pays n'était plus éligible pour recevoir de l'aide au développement (hormis l'assistance humanitaire) en raison des sanctions imposées après les essais nucléaires de mai 1998, le coup d'état militaire de 1999, et l'apparition d'arriérés impayés dans la dette due aux États-Unis. Mais ces sanctions ont été suspendues en octobre 2001, et Islamabad a reçu plus de 3,3 milliards de dollars de Washington dans les quatre années qui ont suivi. L'Afghanistan, la Jordanie et l'Indonésie figurent parmi les autres récipiendaires principaux de cette aide liée à la guerre contre le terrorisme, qui représente environ 29% du budget prévisionnel total d'assistance extérieure américain en 2007.

Principaux récipiendaires d'aide américaine (millions de dollars courants)⁶²

Classement par montant demandé pour 2007		2003 Total	2004 Total	2005 Total	2006 Total	2007 (Demande)
1	Israël	3 682	2 624	2 610	2 495	2 460
2	Égypte	2 204	1 865	1 822	1 780	1 758
3	Afghanistan	543	1 799	2 674*	977*	1 124*
4	Pakistan	495	387	688	754	738
5	Colombie	602	574	569	577	561
6	Jordanie	1 556	560	659	512	457
7	Irak	2 485	18 439	28*	1 650*	771*
8	Afrique du Sud	73	99	155	226	360
9	Kenya	59	85	162	226	320
10	Nigeria	73	80	136	182	320
11	Ethiopie**	56	74	135	177	284
12	Ouganda	70	113	170	189	233
13	Soudan**	27	171	377	388	206
14	Zambie	57	82	132	162	190
15	Haïti**	35	102	150	183	164
16	Tanzanie	41	59	109	135	190
17	Indonésie**	132	123	140	143	154
18	Mozambique	55	60	84	114	157

* Les chiffres pour l'Afghanistan et l'Irak n'incluent pas les collectifs budgétaires de 2005 (6,9 milliards de dollars pour le soutien aux forces de sécurité des deux pays), 2006 (4,3 milliards de dollars) et de possibles collectifs en 2007. Les programmes d'assistance militaire ont traditionnellement été gérés par le département d'État, tandis que le Pentagone les mettait en œuvre. À partir de 2005, le Congrès a transféré la gestion de ces fonds au Pentagone, tout en imposant que la secrétaire d'État donne son accord aux décisions prises par le département de la défense. Ces fonds sont donc passés du compte budget Foreign Operations au budget Defense Department et n'apparaissent pas ici.

** Les montants indiqués dans ce tableau n'incluent pas l'aide humanitaire d'urgence multilatérale ; dans certains cas, en particulier les pays désignés par deux astérisques, les totaux de l'aide américaine sont très nettement supérieurs, notamment pour le Soudan.

Outre cette réorientation de l'assistance extérieure vers les objectifs de la guerre contre le terrorisme, l'administration Bush a lancé deux initiatives importantes au cours des dernières années. La première concerne le secteur de la santé (SIDA et malaria) : le président Bush a annoncé en 2003 le programme PEPFAR (*President's Emergency Plan For AIDS Relief*) qui se présente comme le plus important projet de lutte contre une pandémie jamais lancé, avec un budget annoncé de 15 milliards de dollars sur cinq ans (on en est, en termes réels, aux alentours de 8 milliards effectivement dépensés, y compris en multilatéral, pour les années 2004, 2005 et 2006, ce qui reste considérable). La gestion de ces fonds revient pour l'essentiel au « coordinateur pour le SIDA global » (*U.S. Global AIDS Coordinator*) nommé directement par le président et placé auprès de la secrétaire d'État, c'est-à-dire en-dehors de l'USAID. En revanche, l'initiative du président Bush lancée en juin 2005 pour combattre le paludisme (*President's Malaria Initiative* ou PMI), qui prévoit l'engagement de 1,2 milliards de dollars sur 5 ans, est confiée à un coordinateur placé au sein de l'USAID.

Mais le programme le plus important lancé par l'administration Bush en matière d'aide au développement est le *Millennium Challenge Account* (MCA), annoncé en mars 2002 et financé à partir de 2004. Reflet des préférences idéologiques des conservateurs et des républicains, le MCA consiste à aider massivement quelques pays bien gouvernés, sélectionnés selon des critères objectifs, afin de rendre chaque dollar d'aide utile et d'éviter qu'il ne disparaisse dans les circuits de corruption. Le nouveau programme dispose de privilèges appréciables : il sélectionne les pays dont il s'occupe, il jouit d'une grande souplesse d'utilisation de ses fonds (pas ou très peu d'*earmarks*) et surtout n'a pas besoin de rétrocéder les reliquats de budget dont il dispose en fin d'année. Il est administré par la MCC (*Millennium Challenge Corporation*), qui n'est en fait pas une entreprise – mais cette appellation reflète bien les préférences idéologiques de l'administration et son exigence d'efficacité⁶³. Le président visait une augmentation de 50% de l'aide au développement américaine, soit 5 milliards de dollars supplémentaires par an au bénéfice du MCA. Finalement, l'administration n'a demandé au Congrès que 3 milliards par an et n'a reçu que 3,7 milliards *en tout*, de 2004 à 2006. Il semblerait par surcroît que la MCC n'ait réussi à dépenser qu'une petite partie de ces 3,7 milliards de dollars, même si le directeur du MCC affirme qu'il aura engagé tous ses budgets à la fin 2006 et demande à nouveau un financement de 3 milliards de dollars

63. La MCC est dirigée par un P.D.G. (*Chief Executive Officer*) nommé par le président et confirmé par le Sénat; elle est supervisée par un conseil des directeurs composé du secrétaire d'État, du secrétaire au Trésor, de l'USTR, de l'administrateur de l'USAID et de personnalités civiles.

pour 2007⁶⁴. A ce stade, la MCC a sélectionné 23 pays dont les résultats répondaient à ses 16 indicateurs de performance en matière de gouvernance⁶⁵ et a signé huit « compacts » (Madagascar, Honduras, Cap Vert, Nicaragua, Géorgie, Bénin, Vanuatu et Arménie).

Quelles leçons tirer de cette innovation qu'est le MCA ? S'il a permis une augmentation de l'aide au développement américaine, il a cependant fait l'objet de multiples critiques. D'abord, c'est un programme qui aide les pays qui s'en sortent déjà – comme en témoigne leur qualification au regard des indicateurs de performance – et n'a rien à proposer aux pays en grande difficulté ou même aux pays dits « du seuil », ceux qui satisfont presque à ces indicateurs. Le MCA risque d'accentuer la tendance à donner davantage aux pays aux revenus moyens-supérieurs (qui reçoivent 10,50 \$ d'aide par habitant et par an des États-Unis en moyenne) qu'aux pays à bas revenus (3,50 \$)⁶⁶. Actuellement, Washington fournit 28 \$ d'aide par Macédonien, 24 \$ par Egyptien, contre 0,5 \$ par Bangladeshi et 0,06 \$ par Indien⁶⁷.

Ensuite, malgré les dénégations de l'administration, il est clair que l'argent du MCA ne s'est pas entièrement ajouté au budget d'aide au développement, mais qu'il a eu pour effet partiel de diminuer d'autres lignes budgétaires – dans les pays concernés, les sommes dépensées par l'USAID ont baissé⁶⁸. Mais c'est surtout l'effet néfaste sur le rôle de l'USAID qui est déploré par de nombreux observateurs : au lieu d'être redynamisée par l'augmentation du budget global d'aide au développement, l'agence s'est vue marginalisée encore un peu plus, son champ d'intervention étant désormais défini par défaut, n'intervenant plus (ou moins) dans les pays éligibles pour le MCA, dans les pays en reconstruction (c'est le rôle du S/CRS, le Bureau du Coordinateur pour la reconstruction et le développement, cf. *infra*) ou comme premier acteur des programmes de lutte contre le SIDA. Enfin, il est reproché au MCA son absence de coordination avec les agences multilatérales d'aide au développement, notamment en matière de critères d'éligibilité, ce qui nuit à l'efficacité de l'aide globale et conduit par ailleurs les pays récipiendaires à développer une bureaucratie spécifique pour pouvoir capter des fonds.

Mais la MCC possède, entre autres atouts aux yeux de l'administration, un avantage : c'est une agence « transformationnelle », qui s'intéresse aux conditions de gouvernance dans les pays aidés, à la fois en amont – par la sélection des candidats par les indicateurs de bonne gouvernance (présentés en annexe 3) – et en aval –

64. Cf. Condoleezza Rice, « Realizing the Goals of Transformational Diplomacy », *Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee*, 15 février 2006. Voir <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/61209.htm>

65. Ces indicateurs se répartissent en trois catégories : État de droit (*Ruling Justly*), liberté économique, investissement dans la population. Cf. description en annexe 3.

66. Il est vrai que si l'Amérique latine est la perdante des arbitrages récents, l'Afrique a vu l'aide qui lui est consacrée augmenter de 56% de 2000 à 2004 – ce qui n'est cependant pas le « triplement » que George W. Bush avait annoncé peu avant le sommet de Gleneagles. Cf. Corinne Graff, Susan Rice, « Can 'Freedom Only' Secure Our Future? », *McGill International Review*, automne 2005.

67. Cité dans « Transforming Foreign Aid for the 21st Century: New Recommendations from the Brookings-CSIS Task Force – A Brookings-CSIS-Center for U.S. Global Engagement Briefing », op.cit.

68. Larry Nowels, Connie Veillette, Susan Epstein, *Foreign Operations (House)/State, Foreign Operations and Related Programs (Senate): FY2007 Appropriations*, CRS Report for Congress, p. 35.

notamment par l'implication de la société civile, les consultations de la population, etc.

La diplomatie transformatrice et la création du poste de *Director of Foreign Assistance*

L'apparition de la « diplomatie transformatrice » dans les discours de la secrétaire d'État est venue confirmer les orientations prises par le *Millennium Challenge Account*, ce qui n'est guère surprenant, puisque c'est au tour d'un petit noyau de conseillers (Stephen Krasner, Philip Zelikow, et Andrew Natsios puis Randall Tobias) que se sont développées ces idées. Si le premier volet de la diplomatie transformatrice, le redéploiement géographique des diplomates et l'évolution de leur mission, a été décrit dans le discours du 18 janvier 2006 (annexe 1), son second volet, l'évolution des modalités et des structures bureaucratiques de l'aide au développement, a été décrit dans les interventions du lendemain, 19 janvier 2006 (annexe 2).

« L'assistance à l'étranger est une composante essentielle de notre diplomatie transformatrice. Dans le monde d'aujourd'hui, la sécurité de l'Amérique dépend de la capacité des États étrangers à gouverner de façon juste et efficace. Notre assistance extérieure doit aider les gens à obtenir des résultats. Les ressources que nous dégageons pour cela doivent fournir aux pays en développement la capacité de renforcer eux-mêmes leur sécurité, de consolider leur démocratie, d'augmenter le commerce et l'investissement, et d'améliorer les conditions de vie de leur population. L'assistance extérieure offerte par l'Amérique doit promouvoir la souveraineté responsable, et non la dépendance permanente. »⁶⁹

Il y a en fait deux aspects essentiels à ce volet « aide au développement » : d'une part, une vision renouvelée de la philosophie et des objectifs de l'assistance extérieure, qui insiste sur la bonne gouvernance et la prise en compte des considérations politiques ; d'autre part, une réforme bureaucratique interne pour se donner les moyens de mettre en œuvre cette vision.

Commençons par le premier aspect. On a vu (chapitre 1) que l'adjectif « transformatrice » désignait la prise en compte des

69. Condoleezza Rice, « Remarks on Foreign Assistance », 19 janvier 2006.

facteurs de gouvernance et des facteurs politiques dans l'objet qu'il qualifiait. Le « développement transformationnel » est défini par l'USAID comme une ambition supérieure à la simple élévation du niveau de vie. Il implique des changements fondamentaux, profonds, dans la gouvernance d'un pays et dans sa structure économique, le mettant sur la voie d'un développement autonome durable, débarrassé des béquilles de l'aide au développement⁷⁰. C'est pourquoi Condoleezza Rice décrit la diplomatie transformationnelle comme « enracinée dans le partenariat, et non le paternalisme ». Il s'agit d'analyser avec rigueur le contexte politique dans lequel intervient l'aide au développement, et de détecter en particulier les causes structurelles de l'éventuelle instabilité d'un pays pour agir sur elles (haines ethniques ; problèmes de non-renouvellement des élites ; etc.). On remarque que cette attention portée au contexte politique et à la gouvernance comme conditions d'efficacité de l'aide s'inscrit dans l'héritage des constats dressés par les organismes multilatéraux, en particulier la Banque mondiale, dès la fin des années 1990.

Un exemple concret et récent peut être donné de cette approche : au Népal, en 2005, l'approche américaine (département d'État et USAID) consistait à soutenir le roi Gyanendra à la fois politiquement et matériellement. Puis, avec l'enfoncement du pays dans la crise, l'analyse du contexte a conduit à penser que le roi faisait partie du problème ; l'ensemble des programmes – soutien politique et aide au développement – ont alors été infléchis pour faire pression sur lui. Enfin, Washington a redéployé de l'argent de ses budgets d'assistance au développement (santé, éducation) vers le soutien au processus de paix. Plus généralement, la diplomatie transformationnelle entraîne logiquement un redéploiement des dépenses du développement « pur » vers des préoccupations plus politiques (sécurité des frontières, renforcement de la police et de la justice, etc.).

Mais pour cela – et c'est le second aspect de la question – encore faut-il que l'on parvienne à utiliser de façon coordonnée les outils d'assistance à l'étranger américains, qu'ils soient capables de répondre à des objectifs plus politiques. L'ambition de Condoleezza Rice, c'est d'abord de remédier à la crise de l'aide au développement américaine décrite plus haut, qui se résume par un mot : l'incohérence. La secrétaire d'État a donc créé un nouveau poste de coordination, le *Director of Foreign Assistance* (DFA), qui cumule les fonctions de directeur de l'USAID et de « tsar » de l'as-

70. USAID, « Summary of FY 2007 Budget and Program Overview ». Voir : <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/summary.html>.

sistance au développement, avec autorité sur tous les programmes du département d'État et de l'USAID et pouvoir de pilotage (*guidance*) du MCA et de l'« Office of the Global AIDS Coordinator ». Ce *Director of Foreign Assistance*, d'un niveau hiérarchique équivalent à celui d'un vice-secrétaire d'État (*Deputy Secretary of State*), a pour mission de mettre de l'ordre dans le vaste chaos de l'aide au développement. Il le fait grâce à une grille s'imposant à tous, le « Foreign Assistance Framework » (cf. annexe 4)⁷¹.

Plus précisément, sa mission est de parvenir à clarifier la politique d'assistance des États-Unis pour chaque pays, en créant notamment un indicateur exhaustif de toutes les dépenses et tous les programmes américains (qui n'existe pas à présent), condition essentielle pour l'élaboration d'une stratégie d'ensemble vis-à-vis de chaque pays. Cette stratégie, au lieu d'être élaborée avec un prisme bureaucratique particulier comme c'est le cas présent, s'adaptera à la nature du pays concerné. Pour cela, six catégories de pays sont créées :

1. Pays en reconstruction post-conflit, « Rebuilding countries ».
2. Pays en développement à bas revenus, non encore éligibles au MCA, *Developing countries*.
3. Pays « en cours de transformation » et répondant aux critères du MCA, *Transforming countries*.
4. Pays pivots à revenus moyens ou moyens-élevés, pour lesquels le soutien américain vise à soutenir la paix et le progrès (contre-terrorisme, drogue, etc.), *sustaining partner countries*.
5. Pays à accès restreint, où il existe de graves problèmes de gouvernance, *restrictive countries*.
6. Une sixième catégorie a été ajoutée, qui permet d'envisager des actions régionales voire globales, transcendant les frontières, *global or regional*.

La stratégie par pays se déclinera en plans quinquennaux et en plans opérationnels annuels. L'objectif est évidemment d'éliminer la duplication des programmes et d'obtenir davantage d'efficacité des actions conduites, jusque là dans le désordre, par Washington. Ces actions doivent elles aussi être organisées selon une grille à cinq catégories, reprises directement du MCC :

1. Paix et sécurité, *Peace and security*.
2. Bonne gouvernance et démocratie, *Governing justly and democratically*.
3. Investissement dans la population, *Investing in people*.

71. Voir <http://www.state.gov/documents/organization/69012.pdf>.

4. Croissance économique, *Economic growth*.
5. Assistance humanitaire, *Humanitarian assistance*.

Annoncé le 19 janvier 2006, le poste de DFA a vite été pourvu, et Randall Tobias a été confirmé par le Sénat le 29 mars 2006. Mais il faut bien voir qu'il ne s'agit là que d'une première étape dans les ambitions de la secrétaire d'État. Si la création de ce poste s'est faite à législation constante, sans intervention du Congrès, c'est qu'une stratégie de long terme vis-à-vis du Législatif a été élaborée par les conseillers de Condoleezza Rice, une stratégie en trois étapes.

- Première étape : création du poste de DFA et nomination de Randall Tobias. Cette réforme n'a pas été sans tensions du côté de l'USAID, qui y a vu un pas supplémentaire vers la mise sous tutelle par le département d'État, voire une nouvelle tentative de faire disparaître l'agence corps et biens. Condoleezza Rice a d'ailleurs pris l'initiative d'organiser un inhabituel *townhall meeting* avec les employés de l'USAID pour les rassurer, le jour même de l'annonce de la création du DFA (cf. annexe 2). Le fait que l'administrateur de l'USAID ait son bureau au département d'État n'est pas nouveau, a-t-elle souligné, et au contraire sa montée en puissance hiérarchique assurera une importance accrue à l'agence. Il n'empêche : cette réforme constitue bien une « demi-fusion »⁷².
- Deuxième étape : rationalisation interne des programmes, imposition de la nouvelle grille commune au département d'État et à l'USAID par type d'action et par pays (cf. *supra* et annexe 4) pour obtenir l'indicateur synthétique souhaité.
- Troisième étape : à l'automne 2006, après les élections de mi-mandat, intensification du dialogue avec le Congrès, et présentation des premiers résultats, avec l'objectif de faire avaliser début 2007, pour l'année fiscale 2008, une réforme des procédures d'assistance au développement, avec une présentation par pays et la possibilité de définir plus facilement des stratégies adaptées. L'idée de long terme, évidemment, est non seulement d'introduire davantage de cohérence en interne et de rendre les programmes d'aide au développement mieux coordonnés et plus « politiques », mais également de gagner en cohérence « en externe », de desserrer l'étau des *earmarks* du Congrès au moyen de l'indicateur d'aide par pays. Il deviendra par exemple difficile à un sénateur de justifier une importante subvention accordée à une association culturelle de son État pour agir dans un pays

72. Op. cit. dans note 67.

donné si la priorité adoptée pour ce pays est le renforcement de l'État de droit ou l'amélioration de la productivité agricole. Ou, écrit de façon très diplomatique dans une *factsheet* du bureau du DFA :

« Les pratiques budgétaires que nous sommes en train de mettre en place avec cette réforme fourniront au Congrès une information plus détaillée, plus précise et plus souvent mise à jour. Grâce à cela, il sera plus facile pour le Congrès de prendre des décisions bien informées et de déterminer si leurs priorités budgétaires coïncident avec un tableau d'ensemble de l'assistance à l'étranger fourni par le gouvernement américain. »⁷³

Que penser des réformes apportées à l'aide au développement américaine par la diplomatie transformatrice ? Concernant le volet bureaucratique, si tout le monde s'accorde sur le diagnostic du chaos détaillé plus haut, sur le constat de l'incapacité de l'assistance américaine à se mettre au service d'objectifs stratégiques, et si la quasi-totalité des observateurs se félicitent de la mise en place du poste de DFA, les critiques, et plus précisément les expressions de scepticisme, ne manquent pas. La plus grande hypothèque est celle du Congrès : beaucoup d'observateurs doutent de la volonté des élus d'entériner la réforme, même si la majorité démocrate arrivée en novembre 2006 est moins hostile à l'aide au développement. Peu de représentants et de sénateurs s'intéressent vraiment à ces questions, et beaucoup bénéficient du système actuel des *earmarks* qui leur permet de satisfaire certains segments de leur électorat. D'un point de vue politique, les élus de droite continuent à ne pas aimer l'aide au développement sous quelque forme que ce soit, tandis que certains élus libéraux se demandent si la réforme ne vise pas au contraire à faire disparaître toute aide au développement au bénéfice d'objectifs exclusivement politiques. Bref, il n'est pas certain qu'il existe, sur la colline du Capitole, une majorité d'élus prêts à défendre et soutenir la réforme voulue par Condoleezza Rice – même si certains sénateurs sont connus pour leur soutien non partisan (Joseph Biden, Richard Lugar notamment). En un sens, on pourrait dire que le système américain d'assistance à l'étranger est bel et bien « cassé », mais pas suffisamment pour qu'une loi de l'ampleur du *Goldwater – Nichols Act* de 1986, le modèle du genre en matière de réorganisation bureaucratique, puisse être adoptée (cette loi de réorganisation du Pentagone a atténué

73. DFA, « Frequently Asked Questions About U.S. Foreign Assistance Reform », 15 juin 2006, <http://www.state.gov/f/releases/factsheets2006/67947.htm>.

sensiblement la rivalité entre les armées qui avait conduit à des désastres au Vietnam, ou en Iran en 1980, en changeant la structure du commandement militaire), surtout dans une situation de « gouvernement divisé », c'est-à-dire de cohabitation d'un Exécutif républicain et d'un Législatif démocrate.

D'autres observateurs critiques ou sceptiques de la réorganisation bureaucratique en cours soulignent ses limites : le DFA a peut-être pouvoir de « pilotage » sur le MCA et les fonds SIDA et malaria, mais il n'a pas « autorité » sur eux. Il n'a pas non plus autorité sur les budgets d'assistance propres au Pentagone. Et il ne saurait être question pour lui de contester l'attribution politique de fonds « d'assistance à l'étranger » aux pays partenaires dans la guerre contre le terrorisme comme le Pakistan et l'Indonésie, ni de remettre en question les financements attribués à Israël ou à l'Égypte. Bref, une coordination accrue est bienvenue, mais elle ne s'applique que sur une partie finalement réduite de l'assistance à l'étranger américaine – qui, quand on la compare aux dépenses engagées pour l'Irak, est très modeste. Mais même la fonction de coordination et critiquée. D'abord en interne, par des employés qui estiment que, sous couvert d'unification, les cinq catégories d'objectifs reprises du MCA créent une nouvelle rigidité, des *stovepipes* (littéralement, des « tuyaux » par lesquels il faut tout faire passer), un patron manquant de finesse pour s'adapter à des situations particulières. Ensuite en externe : la coordination avec les autres donateurs et les organisations multilatérales reste faible, ce qui représente un obstacle pour l'efficacité de l'assistance à l'étranger.

Un dernier ensemble de critiques concerne la politisation accrue de l'aide. Le développement transformationnel, en mettant l'accent sur la gouvernance et la politique, soulève divers types de problèmes : risque de perte de vue des objectifs du développement « pur » (agriculture, santé, éducation...) ; risque de réaction nationaliste contre la perception d'une ingérence politique sous couvert d'aide au développement (cf. *supra*) ; perte de neutralité accrue des ONG travaillant avec l'USAID ; etc. Plus généralement, s'il n'est pas trop difficile de creuser des puits et de changer les méthodes agricoles, la focalisation sur les domaines de gouvernance complexe (la justice par exemple), au cœur de la souveraineté des États, pose des problèmes politiques et concrets plus redoutables. Mais l'on retrouve ici une objection qui peut être faite au concept de diplomatie transformationnelle en général.

Les programmes de démocratisation, autre pilier de la diplomatie transformatrice

Les programmes de soutien à la démocratisation entrent bien évidemment dans le périmètre des réformes en cours au département d'État et à l'USAID : la démocratisation, on l'a vu, est le noyau du concept de « transformation », même si celle-ci le dépasse largement. Et Condoleezza Rice mentionne systématiquement les projets de soutien à la démocratie et à la bonne gouvernance quand elle évoque la diplomatie transformatrice. On trouve ici le même mélange d'évolution idéologique au cours des dernières années (les élections ne suffisent pas) et de nécessité de réformes bureaucratiques que dans le domaine de l'aide au développement. Très liées aux programmes d'assistance à l'étranger, les actions de soutien à la démocratie vont donc naturellement subir le même alignement initié par Randall Tobias, le même effort de mise en cohérence politique – à commencer par l'adoption de la grille en 5 catégories d'objectifs et 5 catégories de pays (plus la 6e catégorie régionale). Seulement, là encore, la diversité des programmes et des organismes est telle que les réformes en cours risquent de n'avoir au final qu'un impact limité.

On estime que le gouvernement américain dépense à présent entre 1,4 et 2 milliards de dollars par an dans le soutien à la démocratisation, ce qui représente une augmentation très sensible par rapport aux années précédentes – même si, on l'a vu, l'administration Clinton avait aussi occupé ce terrain, aboutissant en fin de deuxième mandat à des conclusions étonnamment similaires à celles que l'administration Bush est en train de tirer (nécessité du *nation-building* et de la reconstruction post-conflit, importance du soutien à la démocratie, cf. chapitre 1)⁷⁴. Mais ces dépenses sont très fragmentées, et de multiples organismes concourent à la « transformation démocratique » des autres pays.

Au département d'État, sous la direction de la sous-secrétaire d'État à la démocratie et aux affaires globales, Paula Dobriansky (c'est Condoleezza Rice qui a ajouté la démocratie à ce titre), le principal organisme en charge des efforts de démocratisation est le « Bureau de la démocratie, des droits de l'homme et du Travail » (DRL, *Office of Democracy, Human Rights and Labor*), dirigé par le secrétaire adjoint Barry Lowenkron – qui a également la question de la liberté religieuse dans son portefeuille. Outre les rapports publics qu'il produit (comme les publications annuelles *Country*

74. Thomas Melia, « Toolbox: The Democracy Bureaucracy », *The American Interest*, Vol. 1 No. 4, été 2006.

*Reports on Human Rights Practices et Supporting Human Rights and Democracy: The U.S. Record*⁷⁵), ce Bureau, qui ne dispose pas de personnel sur le terrain, agit par le financement de programmes d'encouragement à la démocratie sur le court terme (observation d'élections, soutien aux parlements, etc.) et dans des situations d'urgence. Il dispose pour cela de sommes significatives : 86 millions de dollars en direct, provenant pour moitié du Fonds pour les droits de l'homme et la démocratie (*Human Rights and Democracy Fund*) établi par le Congrès en 1998, et gère jusqu'à 120 millions de dollars provenant d'autres lignes budgétaires.

Outre son budget, le DRL possède des atouts non négligeables. Ses crédits sont souples : il a par exemple débloqué des fonds en six semaines pour le Népal, et de façon presque immédiate pour le Liban. De ce fait, il fait figure de cheval-léger de la diplomatie transformationnelle. Son budget, par ailleurs, n'est pas trop obéré par les *earmarks* ; et quand il l'est, ce sont des *earmarks* par pays et non par ONG ou par objectif. Cela étant, l'un de ses problèmes demeure tout de même l'obligation de dépenser « pour » des pays comme la Chine, l'Iran, la Syrie et Cuba, dans lesquelles l'assistance américaine n'est pas autorisée ; il doit donc travailler indirectement ou de façon périphérique, sur le plus long terme (soutien aux ONG de dissidents, accueil de visiteurs de ce pays aux États-Unis, colloques, etc.). Il reste que les budgets du DRL vont être mis en conformité avec la « réforme Tobias » (grille 5 ou 6 types de pays / 5 objectifs, cf. annexe 4), pour concourir de façon plus efficace à l'impact transformateur global des politiques américaines⁷⁶.

Mais le département d'État possède d'autres programmes de soutien à la démocratisation qu'il sera difficile de réorienter de façon souple. C'est le cas des fonds SEED (*Support for East European Democracy*) d'appui à la transition démocratique en Europe de l'Est et de ceux liés au FSA, le *Freedom Support Act*, de soutien à la transition des pays issus de l'ex-URSS. SEED et FSA sont co-administrés par le département d'État et l'USAID, et représentent 865 millions de dollars en 2006 (715 demandés pour 2007). Le coordinateur spécial pour l'aide à l'Europe et l'Eurasie (*Special Coordinator for Assistance to Europe and Eurasia*), au sein du Bureau des affaires européennes et eurasiatiques, a ici un rôle central à jouer. Du côté du Moyen-Orient, les programmes MEPI (*Middle East Partnership Initiative*), lancés en 2002 (environ 75 millions de dollars par an) et BMENA (*Broader Middle East and North Africa Ini-*

75. Voir les rapports à l'adresse <http://www.state.gov/g/drl/hr/>.

76. Le DRL travaille aussi, à l'occasion, pour le compte du S/CRS, le Bureau du Coordinateur pour la stabilisation et la reconstruction décrit ci-dessous, en conduisant des enquêtes sur les droits de l'homme dans les pays en reconstruction.

tiative), programme multilatéral du G8 lancé en juin 2004 à Sea Island, occupent le terrain de la démocratisation.

Cette profusion de programmes dépasse bien sûr le département d'État. L'USAID, à travers son Bureau de la démocratie et de la gouvernance (*Office of Democracy and Governance*), son Bureau des initiatives sur la transition (*Office of Transition Initiatives*), et ses bureaux régionaux, s'est imposée au cours des années 1990 comme le plus important acteur en matière de démocratisation, avec un budget cumulé de 1,3 milliard de dollars – et revendique haut et fort cette antériorité et cette position éminente, ne serait-ce que pour capter les fonds qui accompagnent les nouvelles orientations de la politique étrangère américaine.

« La diplomatie transformatiennelle incorpore les objectifs de l'Agenda pour la liberté (*Freedom Agenda*) du Président, cherchant à construire et à consolider des États démocratiques et bien gouvernés. (...) L'USAID est le plus gros donateur mondial en matière de promotion de la démocratie et le principal outil du gouvernement américain pour la mise en œuvre de l'Agenda pour la liberté. Dans la plupart des situations de développement transformatiennel, des progrès en matière démocratique ont été accomplis. »⁷⁷

L'USAID organise ses programmes « transformatiennels » en 4 objectifs : renforcer l'État de droit et le respect des droits de l'homme ; promouvoir des élections et des processus politiques plus honnêtes et compétitifs ; accélérer le développement d'une société civile politiquement active ; enfin promouvoir une gouvernance plus transparente. Toutes ces actions trouveront naturellement leur place dans les catégories 1, 2 et 3 de la « réforme Tobias » (cf. annexe 4). Mais, si l'ensemble des programmes mentionnés ci-dessus, département d'État comme USAID, seront touchés par les effets de la diplomatie transformatiennelle, d'autres programmes et d'autres acteurs de la promotion de la démocratie échapperont aux réformes en cours, à l'instar de la situation qui prévaut pour l'aide au développement.

Ce sera le cas, bien évidemment, des programmes pour la gouvernance et la démocratie du *Millennium Challenge Account*, sur lequel le *Director of Foreign Assistance* n'a, on l'a vu, qu'un pouvoir de supervision. Ce sera également le cas du NED, le *National Endowment for Democracy*, une agence non gouvernementale créée par Ronald

77. Site Internet de l'USAID, « Summary of FY 2007 Budget and Program Overview », <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/summary.html>

Reagan en 1983, et qui agit à travers ses quatre branches animées par les partis républicain et démocrate, les syndicats et le patronat⁷⁸. Bien qu'indépendant, le NED tire l'essentiel de ses fonds du Congrès, à hauteur de 74 millions de dollars en 2006. Si son budget est en forte augmentation, certains élus veulent le supprimer, estimant qu'il serait mieux dépensé par les agences du gouvernement elles-mêmes... et pourrait aussi faire l'objet d'une rationalisation dans le cadre de la diplomatie transformationnelle.

À l'intérieur même de l'administration fédérale, d'autres ministères et d'autres agences ont leur propre programme de démocratisation qui échapperont à la « réforme Tobias », à commencer par le Pentagone (en particulier le programme de formation IMET – *International Military Education and Training*), mais aussi le département de la justice, le département du travail (programmes internationaux sur les droits des travailleurs), etc. Enfin, de multiples ONG et parfois des cabinets de consultants ou des entreprises (Freedom House, Carter Center, Research Triangle Institute, Chemonics, centres universitaires, etc.) reçoivent des fonds du gouvernement américain pour le soutien à la démocratie, soit à travers les organismes mentionnés ci-dessus, soit à travers d'autres organismes : leur action ne sera pas toujours coordonnée dans le cadre de la diplomatie transformationnelle.

Les projets de soutien à la gouvernance démocratique

Autour du *Policy Planning Staff* de Stephen Krasner, dont on a vu qu'il était l'un des principaux conseillers de Condoleezza Rice sur ces questions, l'idée d'une sorte de mécanisme ou de « facilité » internationale de soutien à la gouvernance s'est fait jour au cours de l'année 2006. Comme ce projet n'a pas encore abouti, on ne le mentionne ici que pour mémoire, pour ce qu'il nous apprend de la diplomatie transformationnelle.

Ce projet organise la convergence de l'aide au développement et de la promotion de la démocratie comme le faisait déjà, dans une certaine mesure, le *Millenium Challenge Account* (cf. *supra*), pour lequel Stephen Krasner a d'ailleurs joué un rôle de parrain. Face aux problèmes posés par les Etats faillis, la démocratie sous forme de l'organisation d'élections est vitale, mais c'est seulement un début, comme nous l'avons vu. Sur le long terme, les démocraties « efficaces » reposent sur des institutions solides, sur l'État de

78. Les quatre branches : le NDI (*National Democratic Institute*), l'IRI (*International Republican Institute*), le *Solidarity Center* (animé par l'AFL-CIO) et le *Center for International Private Enterprise* (animé par la Chamber of Commerce).

droit, sur la séparation des pouvoirs, sur des droits de propriété reconnus et protégés, sur une presse indépendante, sur les organisations de la société civile, etc. Au-delà même de ces « freins et contrepoids », il est essentiel que la puissance publique fournisse à la population les services essentiels dont elle a besoin (sécurité, justice, éducation, santé, etc.). Donc, si l'on veut établir et consolider des démocraties durables, il faut aider les États fragiles à améliorer leur gouvernance et à fournir ces services.

D'où l'idée de rassembler un groupe de pays prêts à fournir à d'autres États – par le truchement de cette facilité internationale dont les contours restent à définir – des services et des conseils de gouvernance tels que la formation de fonctionnaires, l'identification des bonnes pratiques, l'audit, les centres d'excellence, etc., voire plus directement des prestations de gouvernance par des entités publiques ou privées, comme c'est déjà souvent le cas de façon informelle dans de nombreux pays. Tout cela en respectant la règle d'or énoncée par la secrétaire d'État : « La diplomatie transformationnelle est enracinée dans le partenariat, et non le paternalisme ; elle consiste à faire les choses avec les gens, et non pour eux » (cf. annexe 1). Reste à savoir s'il est possible dans les faits d'échapper à cet effet de substitution et d'aider à la bonne gouvernance tout en évitant les problèmes de souveraineté et d'ingérence qui, au-delà du respect proclamé de la volonté des pays récipiendaires, pourraient se poser (l'exemple de l'accord entre la Banque mondiale et le Tchad sur l'affectation des ressources pétrolières est là pour le rappeler). En d'autres termes ce projet, s'il voit le jour, risque de refléter la problématique plus large de la diplomatie transformationnelle, celle des possibilités d'action de la communauté internationale, et en particulier de l'Occident, sur d'autres pays en dépassent le champ de la politique étrangère pour s'intéresser à la structure même de ces pays.

Rebâtir un outil de stabilisation et reconstruction, troisième volet de la diplomatie transformationnelle

Etats-Unis : le temps de la diplomatie transformationnelle

4

Si le redéploiement géographique, la réforme de l'aide au développement et la création du poste de *Director of Foreign Assistance* ont été annoncés au moment de l'énonciation du concept de diplomatie transformationnelle, en janvier 2006, en revanche la réforme de l'outil de stabilisation et reconstruction est antérieure à l'apparition de ce concept. Mais il ne lui est pas moins intimement lié : quoi de plus transformationnel que la capacité à remettre sur pieds un pays ravagé par la guerre, mais aussi à démocratiser une dictature que l'on vient de renverser (Afghanistan, Irak) ? On est là au cœur du continuum doctrine Bush (*regime change*/démocratisation) – nécessités du *nation-building* – soutien à la bonne gouvernance et à une souveraineté responsable. C'est donc tout naturellement que les efforts en matière de stabilisation et reconstruction, engagés en 2004 avec la création du S/CRS (*Coordinator for Reconstruction and Stabilization*⁷⁹) ont trouvé leur place sous la rubrique « diplomatie transformationnelle » dans les discours et les efforts de la secrétaire d'État.

Le choc d'avril 2003 : de l'illusion de la démocratie spontanée à la création du S/CRS

L'origine de cette réforme est tout à fait claire : c'est l'échec retentissant de la « Phase IV » de l'intervention en Irak, c'est-à-dire la phase civile d'occupation et de reconstruction. D'innombrables militaires en ont témoigné : ils étaient persuadés qu'à mesure que les combats cesseraient, des équipes de civils viendraient progressivement les épauler puis les remplacer pour aider la société irakienne à passer en douceur de la tyrannie à la démocratie. Citons, parmi tant d'autres, ce témoignage du colonel des *Marines* Chris Conlin :

« Et j'étais là, à me demander comment nous allions établir des relations politiques avec les leaders locaux, comment nous

79. Le « S/ » indique que le coordinateur dépend directement du secrétaire d'État.

devions gérer le problème ethnique, comment nous pouvions établir une autorité municipale, comment s'y prendre pour assurer une certaine sécurité aux civils, comment redémarrer la machine économique, comment remettre sur pieds les services publics, comment gérer les problèmes de santé. Un jour, je me suis regardé dans le miroir et j'ai réalisé que je n'avais jamais reçu aucune formation pour faire tout cela. Nous étions là avec 3 500 hommes, et si nous avions eu ne serait-ce que 5 à 20 civils pour nous fournir ces capacités et comprendre comment aborder ces problèmes, cela nous aurait non seulement aidés à fournir une réponse plus efficace, mais cela nous aurait aussi permis de nous concentrer sur les choses que nous, les militaires, savons faire. »⁸⁰

Ce n'est que le 20 janvier 2003, deux mois avant le début de l'invasion, que le président Bush signe la directive présidentielle NSPD-24 fixant le cadre de la reconstruction de l'Irak après le conflit. Arrivant très tard, cette directive a tout de suite été controversée puisqu'elle confiait, contrairement à l'habitude prise dans les années 1990, la planification de la stabilisation et reconstruction au département de la défense et non au département d'État – lequel avait pourtant travaillé sur cette question depuis près d'un an dans le cadre du *Future of Irak Project*. Or, tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître que le Pentagone n'était pas prêt à entreprendre cette tâche complexe, et qu'il s'y est pris avec un amateurisme déconcertant⁸¹. Cette décision du président Bush s'explique par son impatience à l'endroit de Colin Powell, à qui il avait fait confiance pour la gestion diplomatique du dossier irakien, mais qui l'avait déçu par son manque de résultats. Plus généralement, elle était le reflet de deux conceptions propres à l'administration Bush :

- d'une part, le mépris dans lequel les républicains continuaient à tenir le *nation-building*, assimilé à une forme d'assistance sociale typique des démocrates et des libéraux ;
- d'autre part, l'illusion selon laquelle la démocratie était la norme, le régime par défaut qui s'installait naturellement dans le monde pour peu que l'on fit choir le tyran (cf. les déclarations de Dick Cheney ou Paul Wolfowitz sur l'accueil réservé aux soldats américains, la capacité de l'Irak à payer pour sa propre reconstruction, etc.). Paradoxalement, les aspects modernes de l'État irakien – un niveau d'éducation satisfaisant, des cadres

80. Marine Col. Chris Conlin. Cité dans Carlos Pascual, « Unifying Our Approach to Conflict Transformation », *Remarks at the Association of the U.S. Army Annual Conference*, 4 octobre 2005, voir <http://www.state.gov/s/crs/rls/rm/54612.htm>.

81. Cf. « In the Wake of War: Improving Post-Conflict Capabilities », *Report of an Independent Task Force* (William Nash, Mona Sutphen, dir.; Samuel Berger, Brent Scowcroft, chairmen), Council on Foreign Relations, été 2005. Cf. http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Post-Conflict_Capabilities_final.pdf. Cf. aussi Alexandra de Hoop Scheffer, « L'après-guerre en Irak : le rôle des militaires au cœur du paradoxe de la stratégie américaine du 'shaping' », *Champs de Mars* n° 17, La Documentation française, 2005. Pour une vue d'ensemble, cf. John Keegan, *The Irak War*, Knopf, New York, 2004, et Michael Gordon, Bernard Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Irak*, Pantheon, New York, 2006.

compétents, une infrastructure administrative solide, etc. – complaisamment rappelés par les opposants irakiens, Ahmad Chalabi en tête, les renforçaient dans cette idée qu'il suffisait d'un coup de pouce pour que spontanément la démocratie s'établisse.

À dire vrai, pour choquante que soit l'attitude du président Bush jetant aux orties l'expérience accumulée sous Clinton au cours des années 1990 (Somalie, Haïti, Bosnie, Kosovo), cette même administration Clinton n'était elle-même devenue compétente que sur le tard : chaque opération de *nation-building* avait eu son lot de problèmes, mais chaque opération était mieux organisée que la précédente, et peu à peu l'amnésie institutionnelle – le principal fléau en la matière – avait reculé. En mai 1997, la directive présidentielle PDD/NSC-56 sur les opérations complexes de crise (*Complex Contingency Operations*) était venue préciser les mécanismes de coordination interministérielle et civilo-militaire : il revenait au *Deputies Committee* du NSC (Conseil de sécurité nationale – *National Security Council*)⁸² d'organiser un comité exécutif *ad hoc* chargé de mettre au point une planification politico-militaire intégrée et d'assurer le suivi de chaque opération.

La perte considérable d'expérience et d'efficacité causée par le refus de l'administration Bush de faire fructifier cet héritage a conduit plusieurs parlementaires (notamment Joseph Biden, Richard Lugar et John Warner), après quelques mois d'opérations cafouilleuses en Irak à la mi-2003, à entamer une réflexion sur un cadre interministériel de gestion des opérations de stabilisation et reconstruction. Puisque l'Amérique entame une nouvelle entreprise de *nation-building* tous les 18 mois, pourquoi ne pas créer une structure de coordination permanente apte à conduire ces opérations dans de bonnes conditions ? Mais c'est finalement l'administration Bush elle-même, devant l'ampleur des problèmes, qui a anticipé sur la législation.

Le 5 août 2004, suite à une décision prise par le NSC en avril 2004, le secrétaire d'État Colin Powell annonce la création officielle du Bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation (S/CRS : *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*), confié à l'ambassadeur Carlos Pascual – un organisme placé au sein du département d'État, directement auprès du secrétaire. Le Congrès entérine cette création en décembre 2004 dans la loi de finances pour l'année fiscale 2005⁸³. Au cours de l'année qui

82. C'est-à-dire l'instance rassemblant les n° 2 du département d'État, du Pentagone, de la CIA, etc., sous la présidence du n° 2 du NSC.

83. Loi d'appropriation de 2005 : P.L. 108-447, Sec. 408. Voir http://clinton.senate.gov/features/darfur/documents/2004.12.08_Consolidated_Approps_Act_2005.pdf#search=%22P.L.%20108-447%2C%20FY05%20Appropriation%2C%20Sec.%20408%22

suit, le président Bush a marqué son soutien au S/CRS de façon croissante. Ainsi en mai 2005, devant l'*International Republican Institute* (l'une des branches du NED, cf. *supra*), il présente le S/CRS comme une pierre d'angle de sa politique de démocratisation, reconnaissant implicitement qu'il a cruellement manqué lors de l'intervention en Irak (« Nous devons également améliorer la réactivité de notre gouvernement dans l'aide qu'il apporte aux nations qui émergent de la tyrannie et de la guerre. Le changement démocratique peut arriver de façon soudaine – et cela implique que nous soyons capables d'intervenir vite pour fournir de l'assistance. »⁸⁴).

Surtout, fin 2005, George W. Bush prend deux décisions de grande portée.

- Le 28 novembre 2005, il initie la directive « DoD 3000.05 » (annexe 7) qui élève les missions de stabilisation (et plus précisément les opérations SSTR : « *Stability, Security, Transition and Reconstruction* ») à un rang de priorité équivalent à celui des opérations de combat pour le Pentagone (cf. partie 6), engageant le département de la défense à se transformer administrativement et culturellement – et lui donnant plus particulièrement pour mission de se coordonner avec le S/CRS.
- Quelques jours plus tard, le 7 décembre 2005, le président Bush signe la directive NSPD-44 (annexe 8), qui annule et remplace la PDD/NSC-56 de Clinton (cf. *supra*), fixe le cadre global des actions de reconstruction et stabilisation – un cadre dans lequel le département d'État, et non le Pentagone ou le NSC, est l'organisme pilote⁸⁵, et dans lequel l'autorité et les compétences du S/CRS sont affirmées.

« Il est dans l'intérêt des États-Unis d'améliorer la capacité d'assistance à la stabilisation et à la reconstruction de pays ou de régions entières, tout spécialement ceux qui se trouvent face à la perspective, ou dans une situation, de transition post-conflit ou post-guerre civile, et de les aider à trouver la voie durable de la construction de sociétés en paix, de démocraties et d'économies de marché. (...) Afin d'obtenir une efficacité maximale, un point focal est nécessaire. (...) Il revient au Secrétaire d'État de coordonner et de conduire les efforts intégrés du gouvernement des États-Unis, impliquant tous les ministères et toutes les agences concernées, pour préparer, planifier et conduire les activités de stabilisation et de reconstruction. »

84. Cf. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/05/20050518-2.html>.

85. La directive institue par ailleurs un *Policy Coordination Committee* interministériel, présidé par le Coordinateur mais en lien étroit avec le NSC, pour avancer dans la mise en œuvre de la directive.

Enfin, dans son discours du 18 janvier 2006 (annexe 1), la secrétaire d'État a clairement placé le Bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation dans le cadre de la diplomatie transformationnelle. Évoquant les difficultés de l'action civile dans les opérations en Somalie, à Haïti, en Bosnie et au Kosovo, et dans une moindre mesure (sic) en Irak et en Afghanistan, elle souligne « la nécessité de travailler de façon plus efficace à l'intersection critique de la diplomatie, de la promotion de la démocratie, de la reconstruction économique et de la sécurité militaire. C'est pourquoi le président Bush a créé, au sein du département d'État, le S/CRS. »

Le S/CRS, outil transformationnel par excellence : principes de fonctionnement

Pour se mettre en place en 2005-2006, le S/CRS a dû gérer deux difficultés majeures. D'abord une difficulté temporelle : ce Bureau est né du constat d'un manque criant de capacités pérennes de stabilisation et de reconstruction dans le contexte irakien, de sorte qu'il a été tiraillé entre le temps court de la situation en Irak (l'urgence d'utiliser les nouvelles capacités pour remédier au plus vite à la situation de crise) et le temps long de la construction institutionnelle, seul gage de solidité et de durabilité. Pour renforcer ce paradoxe temporel, les fortes attentes et les vents favorables qui ont porté le S/CRS à ses débuts, au Congrès et dans l'opinion publique – lorsque tout le monde s'accordait sur la nécessité de renforcer les capacités américaines dans ce domaine – ont rapidement faibli à mesure de la détérioration de la situation en Irak, si bien qu'avant même d'atteindre l'âge mûr, il a vu son intérêt sinon remis en cause, du moins relativisé, l'appétit pour les interventions extérieures ayant considérablement diminué. En dépit d'un soutien par le président et la secrétaire d'État dans leurs discours, le S/CRS n'a pas bénéficié de lobbying au Congrès (autre que celui des militaires, comme nous le verrons), où la question à partir de 2004 n'était pas de savoir comment mieux faire des opérations de stabilisation, mais comment ne pas en faire.

Conséquence de ces deux paradoxes : le S/CRS a été absent des crises majeures déclenchées avant sa naissance et d'échelle beaucoup trop importante pour être gérées par lui (Irak, Afghanistan) – ce qui était logique, mais l'a privé d'une occasion de s'imposer naturellement, en faisant la démonstration de son utilité.

Du coup, ses premiers pas ont été très modestes, et de nature essentiellement consultative. En 2005 – 2006, le S/CRS a envoyé une équipe au Soudan pour évaluer l'efficacité des programmes d'aide au processus d'Abuja ; il a aidé à l'organisation et à la surveillance des élections en Haïti ; il a procédé à une expertise des PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) en Afghanistan ; il a aidé l'ambassade au Tchad à faire de la planification post-conflit ; et il a envoyé des équipes au Liban pour coordonner des opérations de déminage et de soutien aux forces de police, après avoir essuyé un refus de se faire confier la coordination générale des opérations de gestion de la crise de juillet-août.

La seconde question existentielle à régler pour le S/CRS a été celui de son modèle. Au fond, trois types de fonctionnement étaient également envisageables.

- Selon un premier modèle, le S/CRS pouvait devenir une vaste agence de plusieurs centaines ou milliers d'employés qui prendrait en charge elle-même les activités de stabilisation et de reconstruction, développerait des capacités sur l'ensemble des tâches concernées et s'imposerait comme une sorte de Pentagone civil, de bureau colonial. Ce modèle semble avoir été présent à l'esprit de certains décideurs, en 2004.
- Selon un deuxième modèle, le S/CRS pouvait devenir une sorte « d'entrepôt » passif, de réservoir de connaissances, d'expérience et de compétences sur le *nation-building*, en charge de la mémoire institutionnelle, bref une vaste banque de données des ressources auxquelles d'autres acteurs pouvaient avoir recours lorsqu'ils doivent conduire des opérations de reconstruction et stabilisation.
- Selon un troisième modèle, représentant la voie moyenne qui a finalement été suivie, le S/CRS pouvait devenir une agence de coordination au centre des efforts de tous les autres acteurs, sans pour autant s'y substituer. Le rôle du S/CRS consiste non seulement à conduire la réflexion et la planification, mais aussi à intégrer et faire travailler ensemble, tant à Washington que sur le terrain, tous les éléments nécessaires aux opérations complexes de maintien de la paix et reconstruction. Ce qui ne va pas sans poser certains problèmes (autorité et influence ; attraction de talents notamment) comme nous le verrons.

« Notre travail, explique Marcia Wong du S/CRS, ne consiste pas à dupliquer le travail des autres agences ou à prendre leur

place. Notre travail consiste à servir de multiplicateur de force pour que les autres agences concernées puissent faire leur travail plus efficacement. Autrement dit, nous visons à améliorer la façon dont le gouvernement s'organise pour gérer tout le spectre du conflit – de la prévention à la réponse. »⁸⁶

Ce choix explique que le S/CRS soit à présent composé d'environ 75 employés (15 postes permanents, 48 contractuels, 12 détachés) issus du département d'État, mais aussi de l'USAID, du Pentagone, de l'État-major, de l'Armée de terre, du Corps des ingénieurs, du département de la justice, du département du trésor, du département du travail et de la CIA (15 postes permanents supplémentaires ont été demandés pour 2007). Les quatre tâches principales du S/CRS sont la veille et l'alerte précoce ; la planification ; le retour d'expérience et l'identification des meilleures pratiques ; enfin la stratégie de réponse aux crises et la gestion intégrée des ressources.

Les responsables du S/CRS insistent sur l'importance de la deuxième tâche : si la planification est pratique courante chez les militaires, elle est insuffisamment développée chez les civils⁸⁷ – or la planification est utile en matière de gestion de crise, et facilitée lorsque celle-ci est prévisible (le S/CRS a par exemple conduit un exercice sur l'après-Castro). Une réflexion approfondie sur ce travail de planification a conduit à élaborer un tableau synoptique de l'ensemble des tâches possibles à prendre en charge : c'est le *Post-Conflict Reconstruction Essential Tasks Matrix*, reproduit en annexe 5. Ce tableau n'est pas intéressant en tant qu'exercice abstrait, mais parce qu'il offre un cadre de planification commun pour les activités civiles et militaires, la possibilité de s'entendre sur des objectifs partagés, et tout simplement d'acquérir un « langage commun » qui jusque-là n'existait pas.

Comme le S/CRS est encore en phase de croissance deux ans après sa création, il est difficile de décrire son mode opératoire. Certains projets ont été abandonnés, d'autres modifiés en cours de route. Mais l'on peut brièvement évoquer d'une part les trois piliers qui devraient, à terme, former l'ossature des fonctions « opérationnelles » du Bureau (qui, rappelons-le, ne constituent qu'une part de son champ d'activité), et d'autre part les concepts visés à plus longue échéance, auxquels le S/CRS réfléchit.

► Premier pilier : un « Corps de réponse rapide » (*Active Response Corps*) serait constitué d'agents du département d'État

86. *Remarks at the 17th Annual NDIA SO/LIC Symposium*, Crystal City, VA, March 13, 2006 <http://www.state.gov/s/crs/rls/rm/63540.htm>.

87. Cf. Carlos Pascual, « Unifying Our Approach to Conflict Transformation », *Remarks at the Association of the U.S. Army Annual Conference*, 4 octobre 2005; voir <http://www.state.gov/s/crs/rls/rm/54612.htm>.

entraînés à la gestion de crise, disponibles en permanence, mobilisables très rapidement et capables d'apporter leurs expertise sur le terrain en tant que *first responders* aux côtés du personnel de l'ambassade (s'il y en a une) et surtout des militaires en opération. Ce corps existe déjà au sein du S/CRS, il est composé d'une douzaine d'agents (quatre sont en mission au Darfour), et l'objectif est d'atteindre la centaine. Il formerait, en quelque sorte, le pendant pour le département d'État de ce qui existe déjà au sein de l'USAID, à travers les équipes DART, préformées et immédiatement déployables.

- Deuxième pilier : les « Equipes civiles avancées » (*Advance Civilian Teams* ou *ACTs*), tirées des rangs de tous les ministères et agences – et non plus seulement du département d'État – et qui pourraient être envoyées sur le terrain pour mettre en œuvre les premières étapes de la planification, réalisée en liaison avec les militaires. Ces équipes civiles avancées sont en cours de création.
- Troisième pilier, beaucoup plus ambitieux : le « Corps de réserve civile » (*Civilian Reserve Corps*), sorte de Garde nationale non militaire, composée d'experts du secteur privé – ingénieurs, techniciens, médecins, juges, etc. – entraînés de façon régulière, à l'instar des « week-end warriors » des réserves militaires, et qui seraient mobilisables pour aller prendre en charge les aspects techniques des opérations de *nation-building*⁸⁸. L'idée serait d'avoir une réserve civile d'environ 3000 personnes. Mais à ce stade, ce corps n'a pas vu le jour – 25 millions de dollars sont demandés pour le constituer en 2007. A défaut, une vaste banque de données est mise en place, le « Global Skills Network » (réseau global des talents), qui répertorie et identifie tous les contrats existants de reconstruction et de stabilisation, et donc tous les pourvoyeurs possibles de capacités dans ce domaine.

Par ailleurs, le S/CRS réfléchit à d'autres modèles d'organisation à plus long terme, notamment pour améliorer la coordination des organes gouvernementaux. Ainsi, le « Groupe de reconstruction et de stabilisation d'un pays » (*Country Reconstruction and Stabilization Group*) se réunirait en interministériel autour d'un secrétaire d'État adjoint pour se concentrer sur un pays et s'assurer de la coordination entre tous les acteurs. Au niveau opérationnel, le concept d'« équipes de planification civilo-militaires » (*Civilian-Military*

88. Une fois déployées, ces personnes privées deviendraient des *government officials* le temps de leur service.

Planning Team) consisterait à intégrer des équipes civiles interministérielles au sein d'un commandement régional (CENTCOM, EUCOM, PACOM, etc.) pour travailler sur une planification intégrée dès le début de la réflexion militaire sur un plan d'action.

Quelle que soit l'organisation finale de ses équipes opérationnelles, le S/CRS insiste sur la nécessité d'agir de façon souple et surtout rapide. C'est dans cet esprit qu'il demande depuis deux ans au Congrès le financement d'un « fonds de réponse aux conflits » (*Conflict Response Fund*), à hauteur de 75 millions de dollars demandés pour 2007, qui lui permettrait d'agir dès le début d'une crise, voire avant qu'elle ne se matérialise.

Pour achever cette brève description des activités du S/CRS, soulignons l'attention qu'il porte à l'amélioration de la coordination lors des opérations multinationales (voire multilatérales), qui sont devenues la règle plutôt que l'exception. Le S/CRS est un participant très actif aux expérimentations MNE (*Multinational Experimentations*) conduites sous l'égide du Commandement interarmées JFCOM, et qui visent à construire et proposer de nouveaux mécanismes de coordination dans les opérations de maintien de la paix, stabilisation et reconstruction entreprises avec des partenaires multiples (en cercles concentriques : plusieurs armées, plusieurs ministères, plusieurs pays, plusieurs organisations multilatérales). Le quatrième cycle d'expérimentation, MNE4, s'est déroulé au printemps 2006, huit pays (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne, Canada, Australie, Finlande et Suède) y ont participé, ainsi qu'en observateur, l'OTAN. Quant à l'UE et à l'ONU, elles étaient également associées en tant qu'observatrices, mais aux travaux non classifiés seulement. Par ailleurs, le S/CRS dit se préparer à travailler avec la nouvelle Commission de consolidation de la paix de l'ONU, à lui offrir ses services... si les décideurs politiques américains le lui demandent.

Problèmes, obstacles et critiques : pourquoi le S/CRS a du mal à s'imposer

Outre les difficultés rencontrées au moment de sa création (paradoxe court terme / long terme ; ambiguïté sur le type de modèle – cf. *supra*), le S/CRS a rencontré plusieurs obstacles politiques depuis sa création, si bien qu'il n'a pas connu l'ascension qu'on aurait pu prédire au vu des besoins. Les deux symptômes les plus évidents de

cette difficile venue au monde sont le départ relativement précoce de son premier directeur, l'ambassadeur Carlos Pascual, qui n'est resté qu'un an et demi à son poste (de l'été 2004 à janvier 2006) et n'a été remplacé qu'en mai 2006 par un autre ambassadeur, John Herbst, disposant d'une vaste expérience personnelle mais parfois décrit comme moins bien introduit au sein des cercles dirigeants, et surtout le manque de financement. Il est évident que si l'on avait voulu créer une véritable agence de stabilisation et reconstruction (modèle 1 dans la typologie ci-dessus), c'est un budget de plusieurs milliards de dollars qu'il aurait fallu dégager. Mais, même sans aller si loin, la modestie des sommes mises à la disposition du S/CRS dénote un scepticisme persistant du côté du Congrès (voire de la secrétaire d'État).

- Pour l'année fiscale 2005 – celle de sa création effective – le S/CRS a travaillé avec un budget total de 12,8 M \$.
- Pour l'année fiscale 2006, l'administration Bush avait demandé 121,4 M \$ aux parlementaires pour soutenir les opérations de reconstruction et stabilisation (21 M \$ pour son budget de fonctionnement, y compris son personnel, et 100 M \$ pour le *Conflict Response Fund* mentionné ci-dessus). Elle n'a obtenu que 16,6 M \$.
- Pour l'année fiscale prochaine, 2007, l'administration demande à nouveau 20 M \$ pour son budget de fonctionnement et 75 millions pour le *Conflict Response Fund*⁸⁹.

Du coup, c'est paradoxalement le Pentagone qui a « porté à bout de bras », si l'on peut dire, le S/CRS, illustrant la volonté des militaires américains de se voir épaulés, voir déchargés des tâches de stabilisation et de reconstruction lors des opérations à venir. Lors de son discours du 18 janvier 2006, Condoleezza Rice a annoncé l'autorisation qui avait été donnée par le Congrès au secrétaire à la défense de rétrocéder jusqu'à 100 millions de dollars au S/CRS sur les années fiscales 2006 et 2007 en vue de soutenir les opérations de reconstruction et de stabilisation⁹⁰.

Ce manque d'argent s'explique par les préférences des parlementaires – qui seront décrites plus bas – mais aussi par une certaine tiédeur dans l'engagement de la secrétaire d'État. « Nous avons une vision ambitieuse pour ce nouveau bureau, assurait-elle dans son discours sur la diplomatie transformationnelle (annexe 1), et qu'il n'y ait aucun doute : nous nous engageons à la

89. Cf. « An Interview with Carlos Pascual », *Joint Forces Quarterly*, n. 42, 3e trimestre 2006, p.85.

90. Loi H.R.1815; Section 1207.

mettre en œuvre. » Pourtant, lorsque le Congrès a refusé les fonds demandés pour les opérations de l'année fiscale 2006 (24 millions demandés), en indiquant qu'il entendait que cet argent soit pris sur le budget global du département d'État, la secrétaire d'État n'a trouvé que 6,2 millions à consacrer aux actions du S/CRS⁹¹. Plus généralement, on peut estimer que Condoleezza Rice a investi davantage de capital politique, au Congrès notamment, dans le volet « réforme de l'assistance au développement » que dans le volet « reconstruction et stabilisation » de la diplomatie transformatrice.

Il reste que c'est bien le Congrès qui débloque le détail du financement de chaque organe de l'Exécutif, et que ce sont les parlementaires qui auraient pu assurer au S/CRS un départ plus solide. Cette réticence du Congrès à financer le nouveau Bureau s'explique par plusieurs facteurs. D'abord, en ce qui concerne le *Conflict Response Fund*, par le fait que ceux qui tiennent les cordons de la bourse n'aiment jamais financer des projets sans affectation finale déterminée. Cette réticence s'explique aussi par un a priori général contre le département d'État : les parlementaires sont (presque) toujours prêts à financer les activités du Pentagone, et instinctivement méfiants des demandes venant du département d'État, structurellement soupçonné – tout particulièrement par les républicains – d'inefficacité voire d'insubordination aux mots d'ordre du président. Du coup, Carlos Pascual, et John Herbst à présent, doivent aller faire du lobbying auprès des parlementaires accompagnés de militaires, gage d'efficacité de leur démarche. De fait, les meilleurs « avocats » pour une montée en puissance du S/CRS sont aujourd'hui les militaires revenus d'Irak, à même de convaincre les parlementaires de l'inanité des tâches qui leur étaient confiées sur le terrain. Le Pentagone, en effet, n'est nullement dans une logique concurrentielle, mais souhaite au contraire voir se renforcer les capacités civiles de reconstruction : autant qu'il n'aura pas à faire lui-même. Toutefois, compte tenu des limites du S/CRS, les militaires ont dû prendre leurs dispositions en accélérant l'adaptation et le développement de leurs ressources propres (cf. chapitre 5).

Au-delà de la plus grande facilité structurelle, et de la préférence politique, à financer le Pentagone, une autre raison explique le peu d'empressement des parlementaires à soutenir le S/CRS. Si une partie de la droite a dû se rallier à la nécessité du *nation-building*, la détérioration de la situation en Irak a rendu les

91. En plus du budget de fonctionnement et de personnel de 10 M \$.

efforts d'adaptation des outils de stabilisation et reconstruction suspects : si l'on ne veut plus de la politique aventureuse des néo-conservateurs, il n'y a aucune raison d'encourager la création d'une sorte de « bureau colonial » qui rendrait plus facile d'envisager de futures interventions extérieures. Du côté d'une partie de la gauche, on tient le même raisonnement : le comportement « impérial » voire « colonial » des États-Unis ne doit pas connaître de traduction administrative.

Il reste que le changement de majorité au Congrès est plutôt une bonne nouvelle pour le S/CRS : à moins d'une décision de suppression pure et simple au motif qu'il ne fonctionne pas comme prévu, hypothèse qu'on ne peut complètement écarter, il est probable que les démocrates souhaiteront réussir là où George Bush a si spectaculairement échoué, et fournir au pays l'outil de stabilisation et de reconstruction civile dont il manque. Il est donc probable que John Herbst trouvera une oreille plus attentive sur la colline du Capitole à partir de la rentrée parlementaire de janvier 2007, et que le passage de la commission des Appropriations – point de blocage particulier pour le S/CRS – des mains républicaines aux mains démocrates permettra d'éclaircir l'horizon.

Outre ses problèmes d'argent, plusieurs observateurs s'accordent à identifier un autre obstacle structurel à l'efficacité du S/CRS : sa faiblesse institutionnelle. L'emplacement logique de ce bureau, compte tenu de sa forte composante interministérielle, aurait été le NSC, ce qui l'aurait paré de l'autorité de la Maison-Blanche. D'ailleurs dans le rapport d'un groupe d'experts réunis par le *Council on Foreign Relations* autour de cette question en 2005, Ivo Daalder et Susan Rice suggéraient de faire du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation un *Deputy NSC*, c'est-à-dire l'un des adjoints directs du conseiller pour la sécurité nationale, plutôt qu'un simple conseiller spécial rattaché au bureau de la secrétaire d'État⁹². Mais il est vrai que le NSC n'a pas pour mission d'être une agence « exécutive », et le S/CRS fait un peu plus que de la simple coordination.

Il reste que la NSPD-44 (cf. *supra*), en désignant le département d'État, et plus précisément le S/CRS, comme le point central de la coordination en matière de stabilisation et reconstruction, ignore une réalité bien établie : les autres ministères et agences n'aiment pas suivre le leadership du département d'État, moins encore lorsque c'est un petit bureau qui exerce ce leadership. D'ailleurs, même les bureaux géographiques au département d'État empiè-

92. « In the Wake of War: Improving Post-Conflict Capabilities », *Report of an Independent Task Force* (William Nash, Mona Sutphen, dir. ; Samuel Berger, Brent Scowcroft, chairmen), Council on Foreign Relations, été 2005. Cf. http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Post-Conflict_Capabilities_final.pdf.

tent sur son champ d'action, par exemple en Afrique⁹³. Pour tout l'intérêt que le Pentagone porte au S/CRS, on peut craindre un effet d'inertie bureaucratique et de perte d'efficacité dans la coordination. Au fond, George Bush et Condoleezza Rice ont visé un effet d'annonce avec la NSPD-44, sans être vraiment prêts à appuyer le S/CRS de tout leur poids hiérarchique. Le bureau doit maintenant adopter une approche beaucoup moins ambitieuse et s'imposer par lui-même, contre les vents dominants, au lieu d'être spontanément accepté comme centre du système de reconstruction et de stabilisation.

Une dernière critique a été émise par les spécialistes des opérations de reconstruction et stabilisation, en particulier James Dobbins⁹⁴. Cet expert respecté du *nation-building*, aujourd'hui à la RAND, dénonce l'incapacité à reconnaître et à apprécier l'apport de l'ONU dans ce domaine. Les Nations unies, explique James Dobbins, sont la seule organisation qui ait autant d'expérience et de réussite en la matière, pour un coût généralement moins élevé que les opérations de l'OTAN ou de l'UE. La réticence à intégrer l'apport de l'organisation multilatérale constitue un handicap pour le S/CRS ; handicap qui risque de rejaillir sur la capacité à travailler avec la Commission de consolidation de la paix de l'ONU nouvellement créée. Toutefois, à travers sa participation aux expérimentations multinationales comme le cycle MNE, le S/CRS se familiarise et développe des liens et des relations de travail avec ses partenaires multinationaux et les agences des Nations unies, qui le conduiront à modifier ses propres approches et outils.

Faut-il conclure de ce démarrage lent du S/CRS que les opérations de reconstruction et de stabilisation ne constituent pas une priorité de la diplomatie transformationnelle, alors même qu'elles constituent le chaînon manquant – tant idéologique que pratique – entre le changement de régime et le soutien à la bonne gouvernance ? Sans doute pas, et pour deux raisons. D'abord, une telle structure de coordination est lente à se mettre en place – et une énergie considérable est actuellement consommée en parallèle par les opérations en Afghanistan et en Irak. On peut penser que le S/CRS finira par s'imposer sur le long terme, non pas comme agence de reconstruction, mais comme facilitateur et coordinateur du travail des autres ministères et agences. Ensuite, il faut apprécier les efforts réalisés du côté du Pentagone, avec des moyens considérablement supérieurs à ceux du S/CRS : c'est l'objet du chapitre 5 qui suit. Et la secrétaire d'État sait qu'au bout du

93. Entretien avec Derek Chollet, CSIS.

94. Entretien avec James Dobbins, RAND.

compte, ce seront toujours les militaires à qui l'on demandera de tenir les promesses de la diplomatie transformationnelle dans les situations post-conflit. Au pire, si le S/CRS devait être supprimé par le secrétaire d'Etat suivant ou plus tôt, par décision du Congrès, c'est d'ailleurs au Pentagone qu'une nouvelle structure serait créée.

Pour finir, on peut remarquer que le S/CRS n'est pas un cas isolé : des pays comme le Canada (avec la Force opérationnelle de stabilisation et de reconstruction START) ou le Royaume-Uni (avec le *Post-Conflict Reconstruction Unit*, PCRU) se sont dotés de structures de coordination interministérielle civilo-militaires comparables. A l'échelle internationale, cette préoccupation est aussi au cœur non seulement de la création à l'ONU de la Commission de consolidation de la paix, mais aussi du développement par l'UE de ses outils en matière de PESD ou encore des débats sur le rôle et les évolutions possibles de l'OTAN. Ceci souligne que là encore, la « diplomatie transformationnelle » vient simplement encadrer et rationaliser un besoin tout à fait pragmatique, qui concerne tous les pays développés dans le nouveau contexte géopolitique.

Du côté du Pentagone : la vraie transformation ?

Etats-Unis : le temps de la
diplomatie transformatiounelle

5

Au sens strict, le Pentagone n'est concerné par la diplomatie transformatiounelle que de façon indirecte, par la coordination accrue qui est mise en place avec ce ministère pour les opérations de stabilisation et reconstruction. Si l'on consacre malgré tout ce chapitre à un bref passage en revue de certaines réformes en cours au département de la défense, c'est pour deux raisons. D'une part, pour montrer que les logiques politiques qui président à la diplomatie transformatiounelle (évolution idéologique de l'administration et bouleversements du contexte géopolitique) ont également eu un impact notable, et similaire par bien des aspects, sur le Pentagone. D'autre part, pour formuler l'hypothèse que cet impact sur l'armée américaine pourrait finalement être plus profond et plus significatif, sur le long terme, que les réformes en cours au département d'État. Il n'est pas impossible que ce soit finalement les forces armées qui tiennent les promesses de la diplomatie transformatiounelle, ou au moins certaines d'entre elles.

Dans le lexique du Pentagone, le concept de « transformation » n'est pas lié à l'évolution de la nature des régimes politiques mais à la modernisation des forces armées dans le sens d'une plus grande agilité et d'une plus grande intensité technologique, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre 1. Faisant suite aux réflexions sur la RMA (révolution dans les affaires militaires) développées dans les années 1990, l'idée de transformation a été portée par Donald Rumsfeld dès son arrivée, qui a créé un « Bureau de la transformation des forces » (*Office of Force Transformation*) chargé de suivre ce dossier. Les promoteurs de la « transformation » s'insurgent contre la réduction courante de ce concept à la simple adoption de nouvelles armes plus avancées technologiquement. Ils soulignent qu'il s'agit d'un effort continu d'adaptation non pas seulement des armements mais également des concepts d'emploi des forces, de leur structuration, des modes de coopération en partenariat avec d'autres forces, de la culture militaire, etc., en vue de répondre plus efficacement aux défis posés par le nouvel envi-

ronnement stratégique⁹⁵. Il n'empêche : le cœur de la « transformation » reste l'intensification technologique (défense antimissiles, frappe à longue portée, C4I, guerre réseau-centrée, sécurisation de l'espace, etc.) et l'adoption de nouvelles tactiques pour rendre l'armée américaine « plus agile et plus méchante » (*leaner and meaner*). De ce point de vue, les opérations *Enduring Freedom* en Afghanistan et *Iraki Freedom* en Irak, réalisées de façon novatrice (moins de préparation aérienne, moins d'hommes, plus de rapidité et de précision, plus d'emploi des forces spéciales), ont constitué des tests en grandeur réelle des théories de Donald Rumsfeld.

Or, précisément, l'incapacité « transformationnelle » – au sens du département d'État – des forces américaines en Irak après l'invasion réussie de mars-avril 2003 a porté un coup majeur à la « transformation » des forces initiée par Donald Rumsfeld. Comment poursuivre sur la voie de la haute technologie tracée par ce dernier et investir dans de nouveaux systèmes d'armes sophistiquées, au profit de la Marine et surtout de l'Armée de l'air, quand les fantassins de l'Armée de Terre (*Army*) n'ont pas de blindage suffisant pour leur *humvee* et meurent par dizaines tous les mois face à une guérilla traditionnelle, en essayant par ailleurs de reconstruire des écoles et un réseau électrique ? L'enfoncement de l'Irak dans la crise a donc sinon porté un coup fatal, du moins infléchi profondément la « transformation » voulue par l'ancien secrétaire à la défense, en réorientant vers l'*Army* une part du budget consacrée à des innovations futuristes, et en visant davantage l'adaptation à la contre-insurrection, la lutte contre les réseaux terroristes... et le *nation-building*⁹⁶. De même, l'Armée de l'air a dû réduire ses rêves « hi-tech » pour en revenir à des missions plus urgentes : opérations aéroterrestres, frappes en zone urbaine, et plus généralement amélioration de la coordination avec l'Armée de terre.

Car c'est bien l'Armée de terre, ainsi que les *Marines*, qui ont subi de plein fouet les conséquences du manque de préparation à la « Phase IV » d'occupation (cf. chapitre 4). Nous l'avons vu : les hommes de troupe étaient persuadés que des forces civiles viendraient les relayer pour reconstruire un Irak riche et stable : ils ont dû conduire seuls, et en sous-effectif flagrant⁹⁷, des missions de sécurisation, stabilisation et de *nation-building* de plus en plus difficiles et dangereuses. Des évolutions soudaines se sont opérées en Irak. Ainsi, la police militaire était l'un des corps les moins bien considérés au sein de l'armée ; en quelques mois, elle a pris une importance déterminante pour la stabilisation du pays. De même,

95. En avril 2003, le document *Transformation Planning Guidance* définit la transformation comme « a process that shapes the changing nature of military competition and cooperation through new combinations of concepts, capabilities, people, and organizations that exploit our nation's advantages and protect against our asymmetric vulnerabilities to sustain our strategic position, which helps underpin peace and stability in the world. »

96. L'Armée de terre, pour ne pas être la perdante des réformes en cours, avait enfourché le train de la « transformation » en modifiant sa structure pour devenir plus « projetable », en passant d'une organisation en grandes divisions à une organisation en brigades modulaires.

97. L'une des conséquences des théories de Donald Rumsfeld a été de réduire autant qu'il était possible le nombre d'hommes envoyés en Irak pour l'invasion. Quant à l'occupation, le leadership du Pentagone – en particulier Paul Wolfowitz – disait ne pas pouvoir envisager qu'elle nécessite plus d'hommes que la phase d'invasion. Cf. les travaux de James Dobbins ; cf. aussi Alexandra de Hoop Scheffer, op. cit. dans note 81.

les unités chargées des affaires civilo-militaires – le plus souvent des réservistes, donc peu entraînés – ont vu leur rôle mieux reconnu, tout comme, après quelques temps, les formateurs des forces de sécurité irakienne. Cette situation a profondément marqué les esprits ; venant après l'Afghanistan, les officiers et les soldats n'ont compris ni pourquoi ce travail n'était pas assuré par des civils (d'où la création du S/CRS), ni pourquoi ils n'avaient pas reçu de formation spécifique aux tâches qu'on leur demandait : des fantassins ou des tankistes ont dû s'improviser médiateurs, juristes, commissaires de police, techniciens, assesseurs d'élections, etc. et se familiariser sur le tas, par un coûteux processus d'essais et d'erreurs, au contexte culturel – dans leurs méthodes aux *check points* par exemple.

L'adaptation du département de la Défense à cette nouvelle réalité a pris quelque temps ; mais à partir de l'année 2005, et plus encore en 2006 avec l'adoption de la QDR (*Quadrennial Defense Review*, cf. *infra*), la nécessité d'agir « sur » les régimes des pays en situation de post-conflit, la nécessité du *nation-building*, a été pleinement intégrée. D'un certain point de vue, on pourrait dire que le Pentagone a connu le même ajustement idéologique et pragmatique que le département d'État avec la diplomatie transformationnelle. Ce dernier est passé de la focalisation sur les relations interétatiques à une réflexion sur la gouvernance et « le caractère fondamental des régimes » en raison des apories de « l'Agenda de la liberté » du président (tenir des élections ne suffit pas). Le second est passé d'une logique de guerre interétatique « *high tech* » à une adaptation aux réalités terre-à-terre du *nation-building*, en raison des apories de la « transformation » de Rumsfeld (gagner la guerre ne suffit pas).

L'un des aboutissements les plus significatifs de cette évolution du Pentagone est, à n'en pas douter, la directive DOD 3000.05 (dite « DOD 3000 »), adoptée le 28 novembre 2005 « sur les opérations de stabilisation, sécurisation, transition et reconstruction ». Elle entérine l'évolution constatée sur le terrain, en Irak et en Afghanistan, depuis 2003.

« 4.1. Les opérations de stabilisation constituent une mission centrale des armées américaines, que le département de la Défense doit se préparer à conduire et soutenir. Il doit leur consacrer une priorité comparable aux opérations de combat, les prendre en compte et les intégrer pleinement dans l'ensemble

des activités du Pentagone, en particulier la doctrine, l'organisation, l'entraînement, la formation, les exercices, le matériel, le leadership, le personnel, les installations et la planification.

4.2 Les opérations de stabilisation sont conduites pour aider à établir un ordre qui avance les intérêts et les valeurs des États-Unis. L'objectif immédiat consiste le plus souvent à fournir aux populations locales un environnement sécurisé, à restaurer les services essentiels, et à répondre aux besoins humanitaires. L'objectif de long terme est d'aider à développer des capacités locales de fourniture de ces services essentiels, une économie de marché viable, l'État de droit, des institutions démocratiques, et une société civile solide. (...)

4.4 L'intégration des efforts civils et militaires constitue la clé des opérations de stabilisation réussies. »

Ce court extrait contient les trois « révolutions » apportées par la directive DOD 3000. Première révolution : l'élévation des missions de stabilisation au niveau de priorité des missions de combat, ce qui constitue un bouleversement notable. Depuis la fin de la guerre du Vietnam, il était demandé au Pentagone de se préparer à faire la guerre (deux guerres et demie simultanées, depuis la dissolution de l'empire soviétique, pour être précis), à détruire aussi efficacement que possible, mais non à gagner la paix et à reconstruire. Deuxième révolution : le Pentagone doit non seulement se préparer à stabiliser des régions entières et à apporter de l'aide humanitaire d'urgence, mais également se mettre en mesure de faire du *nation-building* en profondeur, de consolider tous les aspects de la gouvernance d'un pays – la diplomatie transformationnelle n'est pas loin. Enfin, troisième révolution, pour réussir les deux premières : la mise en réseau avec les agences civiles, au premier rang desquelles le S/CRS (le Bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation, cf. chapitre 4) au département d'État.

On se souvient en effet que quelques jours après la diffusion de la directive DOD 3000, George W. Bush a signé la directive présidentielle NSPD-44, désignant le département d'État, et plus précisément le S/CRS, comme l'organe central des efforts du gouvernement américain en matière de reconstruction et stabilisation (annexe 8). Poursuivant sur cette lancée, le processus de rédaction de la *Quadrennial Defense Review* de 2006 – un document officiel public remis tous les quatre ans au Congrès, dans lequel le Pentagone doit exposer ses priorités stratégiques – a été marqué lui

aussi par la volonté d'améliorer de façon décisive l'intégration avec les capacités civiles de gestion des crises (extraits de la QDR 2006 en annexe 9). Si la période précédant l'intervention en Irak a été un nadir en termes de coopération avec le département d'État, cette situation ne doit pas se reproduire, et il revient même au Pentagone de soutenir le S/CRS s'il n'est pas assez puissant :

« Les opérations conduites en interministériel et en multinational représentent véritablement les opérations interarmées d'aujourd'hui. Soutenir d'autres agences et leur fournir des moyens, travailler pour des objectifs communs, et construire les capacités de nos partenaires sont des éléments indispensables des nouvelles missions du département de la défense. (...)

[Nous entendons] soutenir l'allocation de ressources substantiellement augmentées au bénéfice du coordinateur pour la reconstruction et la stabilité [sic⁹⁸], de même qu'à l'initiative avancée par le département d'État de constituer un corps de réserve civile déployable et un fonds de réponse aux conflits. »

Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, ce ne sont pas là que des vœux pieux : des officiers généraux ont régulièrement épaulé au Congrès le coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation, pour tenter d'augmenter son budget, et le Pentagone a obtenu de pouvoir allouer des fonds qui lui sont propres au S/CRS – tant par le mécanisme des 100 millions de dollars rétrocédés en 2006 et 2007 que par celui de la « section 1206 » (de la loi de finances de la défense) qui lui permet de dépenser de l'argent sur des priorités définies par le département d'État. Il reste que cette situation revient en quelque sorte à voir un géant, le Pentagone, portant à bout de bras un nain pourtant censé affirmer son leadership, le S/CRS. Mais cela ne semble pas troubler le Pentagone, qui tient absolument à renforcer les capacités civiles de gestion des crises, à augmenter les capacités de ses partenaires, à diffuser chez eux une culture de la planification, etc. Un travail de fond est d'ailleurs réalisé, au sein du département de la défense, pour parvenir à intégrer les nouvelles dimensions de la coopération : en interarmées, en interministériel, en international et en multilatéral – sans oublier les ONG et autres acteurs privés. Tout cela est consommateur de temps et de crédits pour le Pentagone, mais révèle bien la profondeur de la prise de conscience : dans le nouvel environnement géopolitique, le *nation-building* paraît inéluctable.

98. Il s'agit en fait, on l'a vu, du coordinateur pour la reconstruction et la « stabilisation ».

D'ailleurs, le *nation-building* paraît tellement inéluctable que le Pentagone ne se contente pas d'œuvrer au renforcement des capacités civiles américaines. Sachant qu'il se retrouve finalement seul, à intervalle régulier, à devoir gérer des situations de crise, et qu'il est également seul à disposer de moyens sérieux, il renforce très activement ses propres capacités pour ne jamais avoir à connaître à nouveau la situation de l'Irak après l'invasion – de la stabilisation et reconstruction sans soutien civil et sans entraînement, personnel, planification ni procédures. A tel point qu'on peut se demander si, sur le moyen terme, et compte tenu des moyens formidables du département de la défense américain, on n'est pas en train d'assister à l'émergence de capacités « coloniales » qui manquaient jusqu'à présent aux États-Unis (les armées ayant rejeté les opérations de contre-insurrection et de *nation-building* après le fiasco vietnamien).

La culture collective du Pentagone s'y oppose, mais force est de constater que les opérations de *nation-building* demandées par les autorités politiques, même les plus opposées au principe même du *nation-building*, se sont multipliées depuis la fin de la Guerre froide. Si ces opérations leur sont imposées, les armées ne s'y soustrairont pas ; mais elles estiment alors avoir droit à une formation appropriée, à des moyens. Il existe une forte demande de la base (*bottom-up*) qui vient renforcer l'adaptation décidée par la hiérarchie (*top-down*), laissant penser que les tendances observées depuis 2005 pourraient connaître une traduction concrète en profondeur. Le département de la défense est une organisation gigantesque dont la réorientation prend du temps mais qui, une fois le changement impulsé, obtient inéluctablement des résultats. L'exemple le plus souvent cité est celui du *Godwater-Nichols Act*, cette ambitieuse réorganisation du Pentagone en 1986 qui visait à faire disparaître la rivalité entre les armées et développer l'esprit de *jointness* (coordination interarmées) en changeant la structure du commandement militaire (cf. partie 3). Tout n'est pas parfait, mais le *Godwater-Nichols Act*, après deux décennies, a largement atteint ses objectifs.

L'un des dispositifs efficaces par lesquels cette réforme s'est traduite est la modification des exigences de carrière imposée aux officiers : depuis 1986, il leur est indispensable d'avoir au moins une expérience de commandement interarmées s'ils veulent continuer à monter en grade. Ce dispositif a fait quelque peu reculer la prégnance de l'esprit de corps, l'importance de la culture de

chaque armée, permettant un travail mieux coordonné. La transcription de la directive DOD 3000 s'appuie sur le même principe, et espère obtenir les mêmes résultats, y compris en termes culturels, dans les domaines des « opérations intégrées » (interministérielles, multinationales, etc.) comme dans celui de la stabilisation et reconstruction. C'est ainsi qu'il faudra parler au moins une langue étrangère, avoir participé à une « opération intégrée », ou encore suivre des cours de formation au *nation-building* et effectuer un stage long sur le terrain, y compris pour les marins et pour les aviateurs, pour espérer monter en grade. Les programmes de formation commencent à être modifiés dans les académies militaires pour inclure des cursus relatifs aux « opérations intégrées », au travail civilo-militaire, à la stabilisation et à la reconstruction. Bref, c'est une armée dotée de capacités « coloniales » qui se prépare potentiellement pour demain – une sorte de victoire à retardement pour les néoconservateurs contre la vision de Rumsfeld, et plus généralement contre la vision de nombreux militaires.

Avant de tenter d'évaluer la portée et les limites éventuelles de ces changements, il convient de mentionner un autre aspect de la réflexion en cours au Pentagone, dont la parenté avec la diplomatie transformationnelle est frappante. La grande leçon de l'Irak, c'est que les objectifs stratégiques des militaires (vaincre un ennemi) ne coïncident pas avec les objectifs politiques des Etats-Unis en général (installer un régime stable et démocratique). La puissance de feu, la qualité des capacités conventionnelles et le succès dans les phases de combat (I, II et III⁹⁹) sont maintenant considérés comme des acquis, et la réflexion se concentre plutôt sur deux autres phases de la stratégie *politico*-militaire (et non seulement militaire), la « phase 0 » (zéro) et la phase IV. La phase dite « zéro », en amont des problèmes en quelque sorte, est celle du façonnement du contexte international et des choix des autres puissances dans le futur. La *Quadrennial Defense Review* de 2006 insiste sur la nécessité du « *shaping* », un concept déjà ancien qui désigne l'ambition d'influencer l'environnement stratégique, la perception et donc la posture des autres puissances¹⁰⁰. Il s'agit notamment d'encourager des pays comme la Chine à choisir des moyens d'affirmation pacifique de sa puissance en créant un environnement non menaçant, ou encore d'approfondir les relations avec l'Inde et d'autres alliés clé, ou plus généralement d'assurer la sécurité dans les différentes régions du monde pour éviter de voir s'y développer des courses aux armements.

99. Pour mémoire, la phase I est celle de la préparation au combat, la phase II celle des premières opérations, notamment aériennes, la phase III celle de l'offensive, et la phase IV celle du post-conflit.

100. C'est l'une des quatre priorités de cette QDR, les trois autres étant de vaincre les réseaux terroristes, de défendre le territoire national et d'empêcher des Etats hostiles et des acteurs non étatiques d'acquiescer des armes de destruction massive.

Dans ce travail de réflexion sur la « Phase 0 », le Pentagone a été conduit à s'intéresser de près aux États fragiles et faillis, bref à toutes les zones qui peuvent servir de refuge aux réseaux terroristes et aux trafics d'armes et donc poser problème. Pour éviter la multiplication de ces zones grises, il faut consolider ces régimes, y promouvoir la bonne gouvernance... en d'autres termes, y faire de la diplomatie transformationnelle. L'organe de planification politique de l'OSD (Bureau du secrétaire à la défense) a plus particulièrement réfléchi sur ces « aires non gouvernées et vulnérables » (*Ungoverned and Exploitable Areas*) où il convient de renforcer la gouvernance, et il a indépendamment abouti à des conclusions remarquablement similaires à celles de l'équipe de Stephen Krasner avec ses projets de renforcement de la gouvernance. Les seules différences concernent les priorités mises en avant (surtout les domaines touchant à la souveraineté et à la sécurité pour le Pentagone, même si la vision est large) et le choix des pays à aider. La *Trans-Saharan Counterterrorism Initiative* est un exemple des fruits de cette réflexion : il s'agit notamment de renforcer les capacités des pays concernés à contrôler leur territoire et leurs frontières, à réaffirmer leur souveraineté sur des zones grises. Au-delà, c'est leur régime dans son ensemble qu'il faut consolider. Ou, pour reprendre les termes de la QDR 2006 :

« L'assistance au développement, dans l'environnement d'aujourd'hui, repose sur la capacité à améliorer la gouvernance des États, leur administration, leur sécurité ainsi que le règne du droit en vue de consolider la légitimité des gouvernements partenaires aux yeux de leurs propres populations et ainsi de vacciner ces sociétés contre le terrorisme, l'insurrection et les menaces non étatiques. »¹⁰¹

Bien sûr, certains observateurs sont sceptiques quant à l'ampleur des réformes entreprises au Pentagone pour s'adapter au nouvel environnement géopolitique – et tirer les leçons du fiasco en Irak. L'amélioration des capacités de *nation-building* et le soutien à la gouvernance dans les zones grises vont certainement rencontrer des obstacles de taille. Il y a d'abord un doute lancinant qui pèse sur les opérations en Afghanistan et surtout en Irak, renforcé par la victoire des démocrates aux élections de mi-mandat : est-ce que les troupes américaines vont rester ? Si elles partent, même de façon graduelle, les réformes en vue d'améliorer les capacités de

101. QDR 2006.

stabilisation et reconstruction en seront sans nul doute affectées, pouvant entraîner jusqu'à un rejet violent, par l'institution militaire, de ce type d'opérations – comme on l'a vu, *mutatis mutandis*, après le Vietnam.

Même si elles restent, certains mettent en doute la capacité du Pentagone à prendre au sérieux ses nouvelles missions : les armes de haute technologie et les plates-formes de combat traditionnelles continueront, dans les décennies à venir, à occuper le centre des préoccupations des militaires, et à consommer l'essentiel de l'attention et des rivalités au sein de l'armée. Les opérations antiterroristes, de contre-insurrection et de stabilisation resteront mineures et annexes, prédisent certains spécialistes. Enfin, même si les troupes américaines restent en Irak et que la volonté est bien là, on peut s'interroger sur la capacité du Pentagone à se transformer en « bureau colonial ». On retrouve là un problème déjà rencontré par la diplomatie transformationnelle : pour connaître un pays, et plus encore pour prétendre le reconstruire ou transformer sa gouvernance, il faut non seulement des ressources humaines et professionnelles de qualité (or le niveau de recrutement des hommes de troupe reste bas), mais surtout du temps. Quel officier américain est prêt à consacrer 5 ou 10 ans de sa vie à reconstruire la Somalie ? Quand bien même cette mission le passionnerait, l'institution militaire serait-elle prête à reconnaître ses mérites ?

Conclusion : la diplomatie transformationnelle, déjà dépassée ?

Ces remarques conclusives porteront non pas sur les changements bureaucratiques liés à la diplomatie transformationnelle au département d'État et, dans une moindre mesure, au département de la défense, mais plutôt sur la validité d'ensemble du concept de diplomatie transformationnelle, les limites de son champ d'application et son avenir.

Il convient en premier lieu de saluer l'effort d'adaptation de la diplomatie américaine à un nouveau contexte géopolitique. C'est une attitude bien ancrée en Europe et ailleurs que d'adresser aux États-Unis une critique schizophrénique portant tout à la fois sur le manque de cohérence de leur politique étrangère, quand aucun concept d'ensemble n'est articulé, et sur le simplisme de leurs mots d'ordre face à la complexité du monde, lorsqu'ils se risquent à proposer une vision cohérente d'au moins certains problèmes internationaux contemporains.

Ici, avec la diplomatie transformationnelle, Condoleezza Rice a le mérite de lier une nouvelle lecture des réalités internationales, enracinée dans une prise de position théorique claire, avec une stratégie d'ensemble pour la diplomatie des États-Unis : celle-ci doit se réformer pour être en mesure d'agir non plus seulement dans le domaine interétatique afin de garantir l'ordre *entre* les nations, mais également sur la nature des unités constitutives du système international afin de garantir l'ordre *au sein* des nations – puisque c'est de l'intérieur des États que viennent les défis de sécurité actuels. La meilleure manière de reconnaître l'intérêt et l'apport de la diplomatie transformationnelle, c'est d'en discuter les hypothèses de départ et la validité d'ensemble.

Il semble, au terme de cette étude, que trois problèmes principaux soient posés.

1. Cette vision politique et surtout théorique a mal vieilli depuis le printemps 2003. Le premier problème concerne la lecture théorique que Condoleezza Rice fait des relations internationales

actuelles. Le « caractère fondamental des régimes » est-il vraiment aussi, voire plus important que la distribution internationale de la puissance et les relations qui existent entre ces régimes, comme elle l'affirme ? (discours du 18 janvier ; *National Security Strategy* de 2006). Est-ce que le système international actuel peut être décrit comme « un équilibre des puissances qui favorise la liberté » ? (*National Security Strategy* de 2002). La secrétaire d'État décrit un monde débarrassé des rivalités de puissance, où les seuls défis à la sécurité viennent des États faillis, des États mal gouvernés et des réseaux terroristes. D'un certain point de vue, cette vision pouvait paraître valide après l'invasion de l'Irak, au moment où la puissance américaine paraissait à son zénith.

Mais depuis lors, l'Irak et le Moyen-Orient se sont enfoncés dans la violence, la Corée du Nord a ouvertement violé ses engagements et menace la stabilité en Asie du nord-est, et les États bénéficiaires de la hausse des prix du pétrole ont réaffirmé leur rejet des volontés américaines – l'Iran affirme sa puissance sur tous les fronts ; la Russie mène une politique d'endiguement des révolutions de couleur ; le Venezuela fait feu de tout bois contre Washington ; etc. Face aux apories et aux échecs de « l'Agenda de la liberté » du Président, Washington doit mettre sous le boisseau son insistance sur la démocratie et en revenir à une priorité plus fondamentale, celle de l'ordre (vis-à-vis de pays comme l'Égypte, la Syrie, etc.) – ce qui tend à démontrer que le paradigme réaliste, plutôt que l'alternative proposée par Condoleezza Rice, reste le plus apte à décrire le système international actuel. Pour exprimer les choses de façon imagée, Snyder et Mansfield, ou encore Ian Bremmer, ont sûrement dû remplacer Sharansky comme lectures de chevet du président et de la secrétaire d'État¹⁰². D'ailleurs, avec la montée en puissance de l'Iran et la mise en réseau des crises moyen-orientales au cours l'été 2006, Condoleezza Rice doit rêver d'un monde où le seul problème géopolitique serait celui des États faillis. D'un point de vue bureaucratique, les diplomates et les soldats américains doivent se dire que la diplomatie transformationnelle attendra bien quelques négociations et quelques guerres : avant d'avoir ce loisir, il leur faudra gérer les urgences inhérentes aux désordres actuels.

2. L'intérieur et l'extérieur ne sont pas séparables. En suggérant d'agir sur la nature des régimes afin de les rendre plus solides, mieux gouvernés et plus démocratiques, Condoleezza Rice offre incontestablement une recette pour une stabilité de long terme idéale, mais ignore les impératifs du court terme, notamment les

102. Edward Mansfield et Jack Snyder ont contesté la théorie de la paix démocratique en soutenant la thèse selon laquelle les démocraties « jeunes » sont enclines à la guerre. Cf. Edward Mansfield, Jack Snyder, « Democratization and War », *Foreign Affairs*, mai-juin 1995, et « Prone to Violence: The Paradox of the Democratic Peace », *The National Interest*, hiver 2005-2006. Travaillant sur un thème proche, Ian Bremmer a développé l'idée selon laquelle les régimes les plus instables n'étaient pas les plus autocratiques et les plus fermés (ceux-ci sont, au contraire, plutôt stables) ni bien sûr les démocraties établies, mais tous les pays en transition. Cf. Ian Bremmer, *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*, Simon & Schuster, 2006. A propos de Natan Sharansky, voir chapitre 1.

leçons tirées de la volonté de démocratisation du Moyen-Orient au cours des dernières années. On retrouve ici l'impératif de l'ordre, le paradigme réaliste, sous forme d'une réticence à agir sur les régimes mal gouvernés ou peu démocratiques pour peu que ceux-ci soient des alliés indispensables dans la guerre contre le terrorisme (Arabie saoudite, Égypte, Pakistan, etc.). Bien sûr, on peut ne travailler qu'avec les régimes certifiés « sains », ceux du programme *Millenium Challenge Account* par exemple (cf. chapitre 3), mais comment prétendre alors agir sur les défis les plus actuels du système international, les pays qui posent problème aujourd'hui ? Bref, les actions « transformatrices » ne sont pas séparables des considérations de politique étrangère ; on ne peut pas améliorer la démocratie et la gouvernance dans un pays à qui l'on demande par ailleurs son aide géopolitique et policière.

3. En ce début de XXI^e siècle, l'ingérence est moins que jamais supportée. Au-delà de cette prégnance des objectifs stratégiques, le concept de diplomatie transformationnelle souffre de son caractère quelque peu irénique. Tout se passe comme si la secrétaire d'État avait découvert un nouveau levier d'action magique sur le système international : la nature des régimes. Mais une fois énoncée la théorie (la paix démocratique, les vertus de la souveraineté et l'absence de terrorisme ou de zones grises dans les pays bien gouvernés, etc.), la mise en pratique risque d'être beaucoup plus difficile, et il n'est pas certain qu'elle puisse aller beaucoup plus loin que ce qui se fait déjà – qui n'est pas forcément négligeable. Au fond, le modèle idéal de la diplomatie transformationnelle est le processus d'élargissement de l'Europe et en particulier l'absorption de l'acquis communautaire par les pays entrants. Mais cette « transformation » des régimes concernés s'est produite dans des conditions uniques (relative proximité économique et sociale, proximité culturelle, fort attrait de l'Europe, intérêt économique évident, etc.) et non reproductibles.

Ce qu'ignore la diplomatie transformationnelle, c'est la complexité de l'ingénierie sociale, et surtout le degré de sensibilité des populations du monde actuel à l'ingérence. En un mot, les passions : le nationalisme, l'antiaméricanisme, le rejet de l'impérialisme, etc. Si l'on prétend vraiment agir sur la gouvernance des pays et non plus seulement sur leurs performances agricoles ou leur système éducatif, on touche à des domaines de souveraineté essentiels, ce qui peut déclencher des réactions violentes au sein des populations concernées. Bref, plus d'un demi-siècle après les

grandes luttes anticoloniales, tout ce qui peut ressembler à une ingérence trop marquée de l'Occident, quelles que soient ses bonnes intentions, est suspect. D'un certain point de vue, la diplomatie transformationnelle marque un progrès sur l'agenda « démocratisateur », d'une vision mécanique à une vision organique des sociétés étrangères... mais c'est précisément là que les dilemmes de l'action politique commencent.

Alors, quel est l'avenir de la diplomatie transformationnelle, en particulier dans le contexte nouveau créé par les élections de mi-mandat, qui ont vu les électeurs américains sanctionner clairement la politique étrangère conduite par l'administration Bush ? La réponse dépend en partie de ce qu'il advient en Irak au cours des prochaines années. Si la situation sur le terrain ne s'améliore pas et que les perspectives de retrait s'accroissent, on pourrait assister, au sein du corps politique américain, à un choc en retour contre l'interventionnisme, comparable au mouvement néo-isolationniste qui a suivi le retrait du Vietnam dans les années 1970. Soyons précis : l'hypothèse d'un fort courant isolationniste ne nous paraît pas crédible, compte tenu des interpénétrations entre l'Amérique et le monde à l'heure actuelle. Mais on pourrait en revanche assister à un rejet, dans l'opinion publique comme au sein des forces armées, des opérations militaires extérieures en général, et à une réaffirmation de la doctrine Powell¹⁰³. Dans ce contexte, les différents volets de la diplomatie transformationnelle pourraient être affectés, en particulier le Bureau de la Reconstruction et de la Stabilisation (S/CRS), qui seraient vus – en partie à tort – comme partie intégrante d'utopies néoconservatrices dépassées. Surtout, dans ce climat nouveau, l'expression de « transformation » elle-même deviendrait un anathème, rappelant trop clairement sa parenté avec les utopies de « l'agenda de la liberté » de George Bush. Bref, la diplomatie transformationnelle ne serait plus aucunement à l'ordre du jour pour les réformes de l'outil américain d'action extérieur.

L'hypothèse alternative, que l'on privilégie, est celle d'une survie de la diplomatie transformationnelle, et surtout des réformes individuelles qu'elle recouvre, insufflées non plus par un optimisme créatif (agir sur le système international et le remodeler, unité par unité), mais par la stricte nécessité géopolitique dans laquelle se trouvent les Etats-Unis de colmater les « trous noirs » du système international. Après tout, avec ou sans fiasco

103. La doctrine Powell (du nom de Colin Powell, son concepteur), d'ailleurs proche de la « doctrine Weinberger », pose un certain nombre de conditions à l'intervention militaire des forces américaines à l'étranger : les intérêts américains doivent être clairement en jeu, les objectifs politiques bien définis, des moyens suffisants doivent être dégagés pour les atteindre (force « décisive », « *overwhelming* »), une stratégie de sortie doit être mise au point avant l'intervention, et le soutien de l'opinion et du Congrès sont indispensables.

irakien, les défis posés par les Etats faillis, les ratés de la souveraineté et les conséquences de la mauvaise gouvernance demeurent, et Condoleezza Rice y a apporté un certain nombre de réponses intéressantes. Les démocrates, nous l'avons vu (chapitre 1), partagent nombre des présupposés de la diplomatie transformationnelle, et si les suites de l'aventure irakienne ne sont pas trop catastrophiques, on ne voit pas pourquoi ils rejetteraient en bloc les mesures proposées par la secrétaire d'Etat¹⁰⁴. Ce qui changerait, bien sûr, c'est le lien avec l'optimisme irréaliste du président Bush dans les années 2002-2004, et la tonalité générale des rapports entre l'Amérique et le monde.

Car en dernière analyse, pour toutes ses lacunes, ses illusions et ses faiblesses, la diplomatie transformationnelle tente de couvrir un angle mort de l'approche réaliste, celui des défaillances multiples de la souveraineté et des défis qu'elles entraînent pour un système international qui se révèle chaque jour plus complexe qu'un pur jeu interétatique. Même si, avec l'affaiblissement des Etats-Unis suite à l'affaire irakienne, le paradigme réaliste redevient dominant pour l'observateur comme pour le décideur politique, les questions soulevées par la diplomatie transformationnelle resteront posées à l'Amérique comme aux autres grandes puissances, notamment l'Europe.

104. Si l'on met de côté certains aspects idéologiques et la référence à l'ONU, il n'y a, par exemple, pas d'incompatibilité fondamentale entre la diplomatie transformationnelle et les idées mises en avant par Anatol Lieven dans son *Policy Analysis Brief*, « Failing States and US Strategy », The Stanley Foundation, septembre 2006. Voir <http://www.stanleyfoundation.org/reports/pab06failingstates.pdf>.

***Discours prononcé par Condoleezza Rice
à Georgetown University (Washington, DC)
le 18 janvier 2006 (extraits)***

Transformational Diplomacy

(...)

Thank you very much. Thank you President DeGioia for that wonderful introduction. Thank you. Happy for that great start to this session. I'd like to thank the Board of Trustees and say how pleased I am to be here at Georgetown University's distinguished School of Foreign Service. I just have to recognize my friend, Andrew Natsios, who's sitting in the front row, even if he did leave us to come to Georgetown. He said he was doing it because this is an institution that he loves dearly. You've got a fine man and you're going to have a fine professor in Andrew Natsios. Thank you for your service to the country. (Applause.)

I want to thank members of the diplomatic corps who are here and several members of the Administration. I also want you to know that I do know a good deal about Georgetown and it is because this is a fine school of foreign service for which we all owe a debt of gratitude for the people that you have trained, for the people who have come to us in government, for the people from whom I have learned as an academic. This is also a fine university in general, a university that is well known for its dedication to learning, but also its dedication to values and to social justice. And it's also a university that is recovering its heritage in basketball and I look very much forward to this year. (Applause.)

Almost a year ago today in his second Inaugural Address, President Bush laid out a vision that now leads America into the world. 'It is the policy of the United States,' the President said, 'to seek and support the growth of democratic movements and institutions in every nation and culture with the ultimate goal of ending tyranny in our world.' To achieve this bold mission, America needs equally bold diplomacy, a diplomacy that not only reports about the world as it is, but seeks to change the world itself. I and others have called this mission 'transformational diplomacy.' And today I want to explain what it is in principle and how we are advancing it in practice.

We are living in an extraordinary time, one in which centuries of international precedent are being overturned. The prospect of violent conflict among great powers is more remote than ever. States are increasingly

competing and cooperating in peace, not preparing for war. Peoples in China and India, in South Africa and Indonesia and Brazil are lifting their countries into new prominence. Reform – democratic reform – has begun and is spreading in the Middle East. And the United States is working with our many partners, particularly our partners who share our values in Europe and in Asia and in other parts of the world to build a true form of global stability, a balance of power that favors freedom.

At the same time, other challenges have assumed a new urgency. Since its creation more than 350 years ago, the modern state system has rested on the concept of sovereignty. It was always assumed that every state could control and direct the threats emerging from its territory. It was also assumed that weak and poorly governed states were merely a burden to their people, or at most, an international humanitarian concern but never a true security threat.

Today, however, these old assumptions no longer hold. Technology is collapsing the distance that once clearly separated right here from over there. And the greatest threats now emerge more within states than between them. The fundamental character of regimes now matters more than the international distribution of power. In this world it is impossible to draw neat, clear lines between our security interests, our development efforts and our democratic ideals. American diplomacy must integrate and advance all of these goals together.

So, I would define the objective of transformational diplomacy this way: to work with our many partners around the world, to build and sustain democratic, well-governed states that will respond to the needs of their people and conduct themselves responsibly in the international system. Let me be clear, transformational diplomacy is rooted in partnership; not in paternalism. In doing things with people, not for them; we seek to use America's diplomatic power to help foreign citizens better their own lives and to build their own nations and to transform their own futures.

In extraordinary times like those of today, when the very terrain of history is shifting beneath our feet, we must transform old diplomatic institutions to serve new diplomatic purposes. This kind of challenge is sweeping and difficult but it is not unprecedented; America has done this kind of work before. In the aftermath of World War II, as the Cold War hardened into place, we turned our diplomatic focus to Europe and parts of Asia. We hired new people. We taught them new languages, we gave

them new training. We partnered with old adversaries in Germany and Japan and helped them to rebuild their countries. Our diplomacy was instrumental in transforming devastated countries into thriving democratic allies, allies who joined with us for decades in the struggle to defend freedom from communism.

With the end of the Cold War, America again rose to new challenges. We opened 14 new embassies in the countries of Central and Eastern Europe and we repositioned over 100 of our diplomats to staff them. Our efforts helped newly liberated peoples to transform the character of their countries and now many of them, too, have become partners in liberty and freedom, members of NATO, members of the European Union, something unthought of just a few years ago. And during the last decade, we finally realized a historic dream of the 20th century therefore, a vision of a Europe whole and free and at peace.

In the past five years, it was my friend and predecessor Colin Powell who led the men and women of American diplomacy into the 21st century. He modernized the State Department's technology and transformed dozens of our facilities abroad. Most importantly, Secretary Powell invested in our people. He created over 2,000 new positions and hired thousands of new employees and trained them all to be diplomatic leaders of tomorrow.

Now, today, to advance transformational diplomacy all around the world, we in the State Department must again answer a new calling of our time. We must begin to lay the diplomatic foundations to secure a future of freedom for all people. Like the great changes of the past, the new efforts we undertake today will not be completed quickly. Transforming our diplomacy and transforming the State Department is the work of a generation, but it is urgent work that must begin.

To advance transformational diplomacy, we are and we must change our diplomatic posture. In the 21st century, emerging nations like India and China and Brazil and Egypt and Indonesia and South Africa are increasingly shaping the course of history. At the same time, the new front lines of our diplomacy are appearing more clearly, in transitional countries of Africa and of Latin America and of the Middle East. Our current global posture does not really reflect that fact. For instance, we have nearly the same number of State Department personnel in Germany, a country of 82 million people that we have in India, a country of one billion people. It is clear today that America must begin to reposition our

diplomatic forces around the world, so over the next few years the United States will begin to shift several hundred of our diplomatic positions to new critical posts for the 21st century. We will begin this year with a down payment of moving 100 positions from Europe and, yes, from here in Washington, D.C., to countries like China and India and Nigeria and Lebanon, where additional staffing will make an essential difference.

We are making these changes by shifting existing resources to meet our new priorities, but we are also eager to work more closely with Congress to enhance our global strategy with new resources and new positions.

We will also put new emphasis on our regional and transnational strategies. In the 21st century, geographic regions are growing ever more integrated economically, politically and culturally. This creates new opportunities but it also presents new challenges, especially from transnational threats like terrorism and weapons proliferation and drug smuggling and trafficking in persons and disease.

Building regional partnerships is one foundation today of our counterterrorism strategy. We are empowering countries that have the will to fight terror but need help with the means. And we are joining with key regional countries like Indonesia and Nigeria and Morocco and Pakistan, working together not only to take the fight to the enemy but also to combat the ideology of hatred that uses terror as a weapon.

We will use a regional approach to tackle disease as well. Rather than station many experts in every embassy, we will now deploy small, agile transnational networks of our diplomats. These rapid response teams will monitor and combat the spread of pandemics across entire continents. We are adopting a more regional strategy in our public diplomacy as well.

In the Middle East, for example, as you well know, a vast majority of people get their news from a regional media network like Al Jazeera, not from a local newspaper. So our diplomats must tell America's story not just in translated op-eds, but live on TV in Arabic for a regional audience. To make this happen, we are creating a regional public diplomacy center. We are forward deploying our best Arabic-speaking diplomats and we are broadly coordinating our public diplomacy strategy both for the region and from the region.

Our third goal is to localize our diplomatic posture. Transformational diplomacy requires us to move our diplomatic presence out of for-

eign capitals and to spread it more widely across countries. We must work on the front lines of domestic reform as well as in the back rooms of foreign ministries. There are nearly 200 cities worldwide with over one million people in which the United States has no formal diplomatic presence. This is where the action is today and this is where we must be. To reach citizens in bustling new population centers, we cannot always build new consulates beyond a nation's capital.

A newer, more economical idea is what we call an American Presence Post. This idea is simple. One of our best diplomats moves outside the embassy to live and work and represent America in an emerging community of change. We currently operate American Presence Posts in places like Egypt and Indonesia and we are eager to expand both the size and the scope of this new approach.

Perhaps the newest and most cost effective way to adopt a more local posture is through a Virtual Presence Post. Here one or more of our young officers creates and manages an internet site that is focused on key population centers. This digital meeting room enables foreign citizens, young people most of all, to engage online with American diplomats who could be hundreds of miles away. This is a great way to connect with millions of new people across Europe and Asia and Latin America.

In today's world, our diplomats will not only work in different places, they will work in different communities and they will serve in different kinds of conditions, like reconstruction and stabilization missions, where they must partner more directly with the military.

So to advance transformational diplomacy we are empowering our diplomats to work more jointly with our men and women in uniform.

Over the past 15 years, as violent state failure has become a greater global threat, our military has borne a disproportionate share of post-conflict responsibilities because we have not had the standing civilian capability to play our part fully. This was true in Somalia and Haiti, in Bosnia, in Kosovo, and it is still partially true in Iraq and Afghanistan.

These experiences have shown us the need to enhance our ability to work more effectively at the critical intersections of diplomacy, democracy promotion, economic reconstruction and military security. That is why President Bush created within the State Department the Office of Reconstruction and Stabilization. Recently, President Bush broadened the authority and mandate for this office and Congress authorized the Pentagon to transfer up to \$100 million to State in the event of a post-

conflict operation, funds that would empower our reconstruction and stabilization efforts. We have an expansive vision for this new office, and let there be no doubt, we are committed to realizing it. Should a state fail in the future, we want the men and the women of this office to be able to spring into action quickly. We will look to them to partner immediately with our military, with other federal agencies and with our international allies, and eventually we envision this office assembling and deploying the kinds of civilians who are essential in post-conflict operations: police officers and judges and electricians and engineers, bankers and economists and legal experts and election monitors.

Our Reconstruction and Stabilization Office must be able to help a failed state to exercise responsible sovereignty and to prevent its territory from becoming a source of global instability, as Afghanistan was in 2001.

The diplomacy of the 21st century requires better 'jointness' too between our soldiers and our civilians, and we are taking additional steps to achieve it. We for decades have positions in our Foreign Service called Political Advisors to Military Forces, affectionately called POLADS, in our business. We station these diplomats where the world of diplomacy intersects the world of military force, but increasingly this intersection is seen in the dusty streets of Fallujah or the tsunami-wrecked coasts of Indonesia. I want American diplomats to eagerly seek our assignments working side-by-side with our men and women in uniform, whether it is in disaster relief in Pakistan or in stabilization missions in Liberia or fighting the illegal drug trade in Latin America.

Finally, to advance transformational diplomacy, we are preparing our people with new expertise and challenging them with new expectations. I've been Secretary of State for almost exactly one year now, and in that time I have become more convinced than ever that we have the finest diplomatic service in the world. I've seen the noble spirit of that service, a service that defines the men and women of our Foreign Service and Civil Service and our Foreign Service Nationals, many of whom are serving in dangerous places far away from their families.

I see in them the desire and the ability to adapt to a changing world and to our changing diplomatic mission. More and more often, over the course of this new century, we will ask the men and women of the State Department to be active in the field. We will need them to engage with private citizens in emerging regional centers, not just with government officials in their nations' capitals. We must train record numbers of people to

master difficult languages like Arabic and Chinese and Farsi and Urdu.

In addition, to advance in their careers, our Foreign Service Officers must now serve in what we call hardship posts. These are challenging jobs in critical countries like Iraq and Afghanistan and Sudan and Angola, countries where we are working with foreign citizens in difficult conditions to maintain security and fight poverty and make democratic reforms. To succeed in these kinds of posts, we will train our diplomats not only as expert analysts of policy but as first-rate administrators of programs, capable of helping foreign citizens to strengthen the rule of law, to start businesses, to improve health and to reform education.

Ladies and gentlemen, President Bush has outlined the historic calling of our time. We on the right side of freedom's divide have a responsibility to help all people who find themselves on the wrong side of that divide. The men and women of American diplomacy are being summoned to advance an exciting new mission. But there is one other great asset that America will bring to this challenge. No, in a day and a time when difference is still a license to kill, America stands as a tremendous example of what can happen with people of diverse backgrounds, ethnic groups, religions all call themselves American. Because it does not matter whether you are Italian American or African American or Korean American. It does not matter whether you are Muslim or Presbyterian or Jewish or Catholic. What matters is that you are American and you are devoted to an ideal and to a set of beliefs that unites us. (...)

***Discours prononcé par Condoleezza Rice à
l'USAID (Washington, DC) le 19 janvier 2006***

Remarks At the U.S. Agency for International Development On Foreign Assistance

(...)

Thank you very much. Well, first of all, thanks very much for coming out and I hope we can have a good discussion about the changes that are underway and about how we are going to work together to make American foreign assistance even more effective in changing people's lives, in alleviating poverty, in creating the conditions for stable and well-governed states around the world, and in doing so in enhances America's security and America's compassion. And I look forward to that discussion.

I've had an opportunity to thank Andrew Natsios for his fine leadership of this organization. As a matter of fact, I was at Georgetown yesterday sitting right in the front row and he's now a professor. It's quite clear. He told me he's taught his first course. But I want to also thank Fred Schieck. This gentleman has been a core part of my team since I've been here. I see him pretty often at staff meetings. But I want you to know that he has provided excellent leadership and that he has been just a really important part of my core team. And would you just join me in thanking him for his leadership. (Applause.)

As I stand here in this historic building, the building in which the North Atlantic Treaty Organization was created and signed in 1949, I am reminded of how well America has done when it has mobilized all of its resources, all of its assets, in support of its values and its interests. This indeed is where NATO was – where the NATO treaty was signed. And if you look back on those historic times at the end of World War II, they were times of great challenge with a rising Soviet Union, a rising communist China, with a Europe that was still weak and prostrate from World War II, and from just enormous challenges to our values and to our security.

And if you fast-forward to today and you – as I have had the opportunity to do – you sit in the councils of NATO and you look around that table – and it's not just France and Germany and the fact that they will never fight again, something I think that was clearly not to be anticipated in 1949 – but you also look around that table and you have Estonia and Lithuania and Poland and Hungary and you think what a remarkable transition there was in Europe to a Europe whole, free and at peace and

based on democratic values. You just know that despite the fact that we have new challenges in the promotion of those values that we can indeed meet them and that we can make a difference in helping to create a world of well-governed states that will be committed to their people, committed to democracy, committed to bettering the lives of their people. And that's what we want to do with our foreign assistance.

I want to just say that I want to thank each and every one of you for the crucial role that you have played over this last five years of challenge. When we came here in 2001, I doubt that any of us who joined the Bush Administration really thought that we were going to be trying to build democracy in Afghanistan, for instance. We didn't know that the Twin Towers were going to be attacked and the Pentagon. We didn't know the world that we were going to be facing.

But the wonderful thing about this organization, about USAID and about its people, is that you have responded and you have in your own way transformed, and we're now taking another step in making the institution stronger, in aligning it with the State Department. I want to just emphasize a couple things that Fred mentioned. First of all, that USAID is going to remain an independent organization. Anyone who tells you that I once considered that we were going to somehow dissolve this organization, they're just not telling you the truth. It was simply never a consideration for me. I always started from the premise that USAID would stay intact and it will indeed stay intact as an independent organization.

I think that the changes that we announced today will greatly strengthen the role of the Administrator and in dual-hatting that person at State I hope that we will be able to see the best of both worlds. There are many things that State does very well, there are many things that USAID does very well, and I hope that the interchange between those organizations will make us much stronger, make us both much stronger.

I think we will have an opportunity to have strategic country plans that will guarantee that resources will be available for long-term development. I want to be very clear. I consider development to be one of America's most important priorities because our goal ought to be to use our assistance to help people to better their lives, but also to help their governments to be better able to deliver for them. We don't want to create permanent dependencies. We want governments that can actually deliver. And I know you're very involved in capacity building and we need to do more of that. And we're going to work to closer align our budgets and priorities.

The United States is best when it leads both from power and principle. Everybody has concentrated a lot on our power. They very often don't look at what we do in terms of compassion around the world. I want you to know that many Americans do know how gifted and capable you've been as first responders to disasters, to humanitarian situations around the world. But perhaps not enough people know that you've been equally impressive in your grit and determination to apply the hard work that you do to successful development transitions in countries around the world, and I want to applaud that work and see it extended.

Finally, I think that if we keep in mind three very key words we will do our job well.

First of all, we do need to align our priorities and to make certain that we are pulling in the right direction to get the job done.

Secondly, we need to be more effective in the ability to bring all of our assets together and to deliver.

And we need to be good stewards of the American people's money. We've had very major increases in development assistance in this Administration, in fact major increases unseen since the Marshall Plan. We have created the Millennium Challenge Corporation. We have had the PEP-FAR program, the U.S. program for AIDS and HIV. We have doubled our official development assistance around the world, tripled our assistance in Africa. We've made trade preferences possible for the developing world. We've relieved debt for some of the most heavily indebted countries. We have believed in using America's resources to make the world better and safer.

But I want to assure you that it's going to get tougher to get those resources because there are a lot of competing priorities. And what we have to be able to do is to go to the American people – and I want to make a commitment to you, I will go to the American people through the Congress and publicly – and say that we must continue to devote resources to development. We must continue to devote resources to democracy promotion. We must continue to devote resources to poverty alleviation, because, yes, it is consistent with our values and our compassion, but it is also essential to our security. And if we can show that we are good stewards of the American taxpayer's dollar, I believe that we can sustain a course of economic assistance around the world that will serve our interests and our security as well as make life better for people around the world.

So I want to thank you for joining in the changes that we're going to make. I want to thank you in advance for the efforts that you're going to make to make this new organization work. And now I am happy to take your questions.

Indicateurs pour l'éligibilité au programme MCA (Millennium Challenge Account)

1. RULING JUSTLY

1. **Civil Liberties:** A panel of independent experts rates countries on: freedom of expression, association and organizational rights, rule of law and human rights, and personal autonomy and economic rights. Source: Freedom House.
2. **Political Rights:** A panel of independent experts rates countries on: the prevalence of free and fair elections of officials with real power; the ability of citizens to form political parties that may compete fairly in elections; freedom from domination by the military, foreign powers, totalitarian parties, religious hierarchies and economic oligarchies; and the political rights of minority groups. Source: Freedom House.
3. **Voice and Accountability:** An index of surveys rating countries on: institutions' ability to protect civil liberties, extent of citizen participation in government selection, and media independence. Source: World Bank Institute.
4. **Government Effectiveness:** An index of surveys rating countries on: quality of public service provision, civil service competency and independence from political pressures, and the government's ability to plan and implement sound policies. Source: World Bank Institute.
5. **Rule of Law:** An index of surveys rating countries on: the extent to which the public has confidence in and abides by rules of society; incidence of violent and non-violent crime; effectiveness and predictability of the judiciary; and the enforceability of contracts. Source: World Bank Institute.
6. **Control of Corruption:** An index of surveys rating countries on: the frequency of "additional payments to get things done," the effects of corruption on the business environment, "grand corruption" in the political arena and the tendency of elites to engage in "state capture." Source: World Bank Institute.

2. ECONOMIC FREEDOM

1. **Cost of Starting a Business:** The Private Sector Advisory Service of the World Bank Group works with local lawyers and other professionals to examine specific regulations that impact business investment. One of their studies measures the cost of starting a new business as a percentage of per capita income. Source: World Bank Group.

2. **Inflation:** The most recent 12 month change in consumer prices as reported in the IMF's International Financial Statistics or in another public forum by the relevant national monetary authorities. Source: Multiple.
3. **Fiscal Policy:** Overall budget deficit divided by GDP, averaged over a 3 yr. period. The data is provided directly by the recipient government but is cross checked with other sources and made publicly available. Source: National Governments and IMF WEO.
4. **Days to Start a Business:** The Private Sector Advisory Service of the World Bank Group works with local lawyers and other professionals to measure how many days it takes to open a new business. Source: World Bank.
5. **Trade Policy:** A measure of a country's openness to international trade based on average tariff rates and non-tariff barriers to trade. Source: The Heritage Foundation's Index of Economic Freedom.
6. **Regulatory Quality Rating:** An index of surveys that rates countries on: the burden of regulations on business, price controls, the government's role in the economy, foreign investment regulation and many other areas. Source: World Bank Institute.

3. INVESTING IN PEOPLE

1. **Public Expenditure on Health:** Total expenditures by government at all levels on health divided by GDP. Source: National Governments.
2. **Immunization:** The average of DPT3 and measles immunization rates for the most recent year available. Source: The World Health Organization WHO.
3. **Public Expenditure on Primary Education:** Total expenditures by government at all levels on primary education divided by GDP. Source: National Governments.
4. **Girls' Primary Completion Rate:** The number of female students completing primary education divided by the population in the relevant age cohort. Source: World Bank and UNESCO.

Transforming Countries	States with lower human rights performance, meeting needs, and the creation of political rights.	Human progress toward democracy, security and law administration.	Provide financial resources and technical assistance to reform and consolidate progress in law.	Provide financial resources and embed technical assistance to accelerate the achievement of results.	Provide financial resources and embed technical assistance to accelerate growth.	Address emergency needs, on a short-term basis, as necessary.	Initiatives, civil society, and private sector groups, providing and well-functioning government and economic conditions.	Advances in the Partnership Category or progress from previous foreign assistance.
Subsiding Partnership Countries	States with questionable income or growth with U.S. support provided to sustain partnerships, progress, and peace.	Support progress partnerships, addressing security, CT, MHD, and counter terrorism.	Address issues of internal interest.	Address issues of internal interest.	Create and promote sustained partnership on trade and investment.	Address emergency needs, on a short-term basis, as necessary.	Continued partnership as strategically appropriate where U.S. support is necessary to maintain progress and peace.	Continue partnership or progress from previous foreign assistance.
Reactive Countries	States of concern where there are significant governance issues.	Prioritize the prioritization of MHD, support CT and counter terrorism.	Prioritize efforts to address democracy and responsible emergency. Create local capacity for identification of civil society and political democratic governance.	Address humanitarian needs.	Prioritize a market-based economy.	Address emergency needs, on a short-term basis, as necessary.	Civil society empowered to demand more effective democratic and state, respect of human dignity, accountable to their citizens, and responsible towards their neighbors.	Advances to other relevant foreign assistance category.
Global or Regional	Activities that advance the five objectives, transcending a single country's borders, and spread across outside a country strategy.							Decommission based on criteria specific to the global or regional objective.

Liste des tâches essentielles de la reconstruction post-conflit (Post Conflict Essential Tasks Matrix)

(Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, Washington, DC, 1^{er} avril 2005)

I Security

- Disposition of Armed and Other Security Forces, Intelligence Services and Belligerents
- Territorial Security
- Public Order and Safety
- Protection of Indigenous Individuals, Infrastructure and Institutions
- Protection of Reconstruction and Stabilization Personnel and Institutions
- Security Coordination
- Public Information and Communications

II Governance and Participation

Governance

- National Constituting Processes
- Transitional Governance
- Executive Authority
- Legislative Strengthening
- Local Governance
- Transparency and Anti-Corruption

Participation

- Elections
- Political Parties
- Civil Society and Media
- Public Information and Communications

III Humanitarian Assistance and Social Well-Being

- Refugees and Internally Displaced Persons (IDPs)
- Trafficking in Persons
- Food Security
- Shelter and Non-Food Relief
- Humanitarian Demining
- Public Health
- Education

Social Protection
Assessment, Analysis and Reporting
Public Information and Communications

IV Economic Stabilization and Infrastructure

Economic Stabilization
Employment Generation
Monetary Policy
Fiscal Policy and Governance
General Economic Policy
Financial Sector
Debt
Trade
Market Economy
Legal and Regulatory Reform
Agricultural Development
Social Safety Net

Infrastructure
Transportation
Telecommunications
Energy
General Infrastructure
Public Information and Communications

V Justice and Reconciliation

Energy
Interim Criminal Justice System
Indigenous Police
Judicial Personnel and Infrastructure
Property
Legal System Reform
Human Rights
Corrections
War Crime Courts and Tribunals
Truth Commissions and Remembrance
Community Rebuilding
Public Information and Communications

National Security Strategy de 2006 (16 mars 2006 – extraits)

Extrait 1

1. Transformational Diplomacy and Effective Democracy

Transformational diplomacy means working with our many international partners to build and sustain democratic, well-governed states that will respond to the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system. Long-term development must include encouraging governments to make wise choices and assisting them in implementing those choices. We will encourage and reward good behavior rather than reinforce negative behavior. Ultimately it is the countries themselves that must decide to take the necessary steps toward development, yet we will help advance this process by creating external incentives for governments to reform themselves.

Effective economic development advances our national security by helping promote responsible sovereignty, not permanent dependency. Weak and impoverished states and ungoverned areas are not only a threat to their people and a burden on regional economies, but are also susceptible to exploitation by terrorists, tyrants, and international criminals. We will work to bolster threatened states, provide relief in times of crisis, and build capacity in developing states to increase their progress.

2. Making Foreign Assistance More Effective

The Administration has created the new position of Director of Foreign Assistance (DFA) in the State Department. The DFA will serve concurrently as Administrator of U.S. Agency for International Development (USAID), a position that will continue to be at the level of Deputy Secretary, and will have, consistent with existing legal requirements, authority over all State Department and USAID foreign assistance. This reorganization will create a more unified and rational structure that will more fully align assistance programs in State and USAID, increase the effectiveness of these programs for recipient countries, and ensure that we are being the best possible stewards of taxpayer dollars. And it will focus our foreign assistance on promoting greater ownership and responsibility on the part of host nations and their citizens.

With this new authority, the DFA/Administrator will develop a coordinated foreign assistance strategy, including 5-year, country-specific

assistance strategies and annual country-specific assistance operational plans. The DFA/Administrator also will provide guidance for the assistance delivered through other entities of the United States Government, including the MCC and the Office of the Global AIDS Coordinator.

To ensure the best stewardship of our foreign assistance, the United States will:

- ▶ Distinguish among the different challenges facing different nations and address those challenges with tools appropriate for each country's stage of development;
- ▶ Encourage and reward good government and economic reform, both bilaterally and through the multilateral institutions such as international financial institutions, the G 8, and the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC);
- ▶ Engage the private sector to help solve development problems;
- ▶ Promote graduation from economic aid dependency with the ultimate goal of ending assistance;
- ▶ Build trade capacity to enable the poorest countries to enter into the global trade system; and
- ▶ Empower local leaders to take responsibility for their country's development.

Our assistance efforts will also highlight and build on the lessons learned from successful examples of wise development and economic policy choices, such as the ROK, Taiwan, Ireland, Poland, Slovakia, Chile, and Botswana.

Extrait 2

At home, we will pursue three priorities:

- ▶ **Sustaining the transformation already under way in the Departments of Defense, Homeland Security, and Justice; the Federal Bureau of Investigation; and the Intelligence Community.**
- ▶ **Continuing to reorient the Department of State towards transformational diplomacy**, which promotes effective democracy and responsible sovereignty. Our diplomats must be able to step outside their traditional role to become more involved with the challenges within other societies, helping them directly, channeling assistance,

and learning from their experience. This effort will include:

- I Promoting the efforts of the new Director for Foreign Assistance/Administrator to ensure that foreign assistance is used as effectively as possible to meet our broad foreign policy objectives. This new office will align more fully the foreign assistance activities carried out by the Department of State and USAID, demonstrating that we are responsible stewards of taxpayer dollars.
 - I Improving our capability to plan for and respond to post-conflict and failed-state situations. The Office of Reconstruction and Stabilization will integrate all relevant United States Government resources and assets in conducting reconstruction and stabilization operations. This effort must focus on building the security and law enforcement structures that are often the prerequisite for restoring order and ensuring success.
 - I Developing a civilian reserve corps, analogous to the military reserves. The civilian reserve corps would utilize, in a flexible and timely manner, the human resources of the American people for skills and capacities needed for international disaster relief and post-conflict reconstruction.
 - I Strengthening our public diplomacy, so that we advocate the policies and values of the United States in a clear, accurate, and persuasive way to a watching and listening world. This includes actively engaging foreign audiences, expanding educational opportunities for Americans to learn about foreign languages and cultures and for foreign students and scholars to study in the United States; empowering the voices of our citizen ambassadors as well as those foreigners who share our commitment to a safer, more compassionate world; enlisting the support of the private sector; increasing our channels for dialogue with Muslim leaders and citizens; and confronting propaganda quickly, before myths and distortions have time to take root in the hearts and minds of people across the world.
- **Improving the capacity of agencies to plan, prepare, coordinate, integrate, and execute responses** covering the full range of crisis contingencies and long-term challenges.
- I We need to strengthen the capacity of departments and agencies to do comprehensive, results-oriented planning.

- Agencies that traditionally played only a domestic role increasingly have a role to play in our foreign and security policies. This requires us to better integrate interagency activity both at home and abroad.

Abroad, we will work with our allies on three priorities:

- Promoting meaningful reform of the U.N.**, including:
 - Creating structures to ensure financial accountability and administrative and organizational efficiency.
 - Enshrining the principle that membership and participation privileges are earned by responsible behavior and by reasonable burden-sharing of security and stability challenges.
 - Enhancing the capacity of the U.N. and associated regional organizations to stand up well-trained, rapidly deployable, sustainable military and gendarme units for peace operations.
- Ensuring that the U.N. reflects today's geopolitical realities and is not shackled by obsolete structures.
- Reinvigorating the U.N.'s commitment, reflected in the U.N. Charter, to the promotion of democracy and human rights.
- Enhancing the role of democracies and democracy promotion throughout international and multilateral institutions**, including:
 - Strengthening and institutionalizing the Community of Democracies.
 - Fostering the creation of regional democracy-based institutions in Asia, the Middle East, Africa, and elsewhere.
 - Improving the capacity of the U.N. and other multilateral institutions to advance the freedom agenda through tools like the U.N. Democracy Fund.
 - Coordinating more effectively the unique contributions of international financial institutions and regional development banks.
- Establishing results-oriented partnerships** on the model of the PSI **to meet new challenges and opportunities**. These partnerships emphasize international cooperation, not international bureaucracy. They rely on voluntary adherence rather than binding treaties. They are oriented towards action and results rather than legislation or rule-making.

Directive DOD 3000-05 ***(28 novembre 2005 - extraits)***

Department of Defense

Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations

References:

- (a) Sections 113 and 153 of title 10, United States Code
- (b) Strategic Planning Guidance, Fiscal Years 2006-2011, March 2004
- (c) DoD Directive 1322.18, 'Military Training,' September 3, 2004
- (d) DoD Directive 8910.1-M, 'DoD Procedures for Management of Information Requirements,' June 30, 1998

1. Purpose

This Directive:

- 1.1. Provides guidance on stability operations that will evolve over time as joint operating concepts, mission sets, and lessons learned develop. Future DoD policy will address these areas and provide guidance on the security, transition, and reconstruction operations components of SSTR operations and DoD's role in each.
- 1.2. Establishes DoD policy and assigns responsibilities within the Department of Defense for planning, training, and preparing to conduct and support stability operations pursuant to the authority vested in the Secretary of Defense under reference (a) and the guidance and responsibilities assigned in reference (b).

(...)

3. Definitions

- 3.1. Stability Operations. Military and civilian activities conducted across the spectrum from peace to conflict to establish or maintain order in States and regions.
- 3.2. Military support to **Stability, Security, Transition and Reconstruction (SSTR)**. Department of Defense activities that support

U.S. Government plans for stabilization, security, reconstruction and transition operations, which lead to sustainable peace while advancing U.S. interests.

4. Policy

It is DoD policy that:

- 4.1. **Stability operations are a core U.S. military mission that the Department of Defense shall be prepared to conduct and support. They shall be given priority comparable to combat operations and be explicitly addressed and integrated across all DoD activities including doctrine, organizations, training, education, exercises, materiel, leadership, personnel, facilities, and planning.**
- 4.2. Stability operations are conducted to help establish order that advances U.S. interests and values. The immediate goal often is to provide the local populace with security, restore essential services, and meet humanitarian needs. The long-term goal is to help develop indigenous capacity for securing essential services, a viable market economy, rule of law, democratic institutions, and a robust civil society.
- 4.3. Many stability operations tasks are best performed by indigenous, foreign, or U.S. civilian professionals. Nonetheless, U.S. military forces shall be prepared to perform all tasks necessary to establish or maintain order when civilians cannot do so. Successfully performing such tasks can help secure a lasting peace and facilitate the timely withdrawal of U.S. and foreign forces. Stability operations tasks include helping:
 - 4.3.1. Rebuild indigenous institutions including various types of security forces, correctional facilities, and judicial systems necessary to secure and stabilize the environment;
 - 4.3.2. Revive or build the private sector, including encouraging citizen-driven, bottom-up economic activity and constructing necessary infrastructure; and
 - 4.3.3. Develop representative governmental institutions.

- 4.4. Integrated civilian and military efforts are key to successful stability operations. Whether conducting or supporting stability operations, the Department of Defense shall be prepared to work closely with relevant U.S. Departments and Agencies, foreign governments and security forces, global and regional international organizations (hereafter referred to as 'International Organizations'), U.S. and foreign nongovernmental organizations (hereafter referred to as 'NGOs'), and private sector individuals and for-profit companies (hereafter referred to as 'Private Sector').
- 4.5. Military-civilian teams are a critical U.S. Government stability operations tool. The Department of Defense shall continue to lead and support the development of military-civilian teams.
 - 4.5.1. Their functions shall include ensuring security, developing local governance structures, promoting bottom-up economic activity, rebuilding infrastructure, and building indigenous capacity for such tasks.
 - 4.5.2. Participation in such teams shall be open to representatives from other U.S. Departments and Agencies, foreign governments and security forces, International Organizations, NGOs, and members of the Private Sector with relevant skills and expertise.
- 4.6. Assistance and advice shall be provided to and sought from the Department of State and other U.S. Departments and Agencies, as appropriate, for developing stability operations capabilities.
- 4.7. The Department of Defense shall develop greater means to help build other countries' security capacity quickly to ensure security in their own lands or to contribute forces to stability operations elsewhere.
- 4.8. Military plans shall address stability operations requirements throughout all phases of an operation or plan as appropriate. Stability operations dimensions of military plans shall be:
 - 4.8.1. Exercised, gamed, and, when appropriate, red-teamed (i.e., tested by use of exercise opposition role playing) with other U.S. Departments and Agencies.
 - 4.8.2. Integrated with U.S. Government plans for stabilization

and reconstruction and developed when lawful and consistent with security requirements and the Secretary of Defense's guidance, in coordination with relevant U.S. Departments and Agencies, foreign governments and security forces, International Organizations, NGOs, and members of the Private Sector.

- 4.9. The Department of Defense shall support indigenous persons or groups – political, religious, educational, and media – promoting freedom, the rule of law, and an entrepreneurial economy, who oppose extremism and the murder of civilians.
- 4.10. DoD intelligence efforts shall be designed to provide the optimal mix of capabilities to meet stability operations requirements, taking into account other priorities.
- 4.11. Stability operations skills, such as foreign language capabilities, regional area expertise, and experience with foreign governments and International Organizations, shall be developed and incorporated into Professional Military Education at all levels.
- 4.12. Information shall be shared with U.S. Departments and Agencies, foreign governments and forces, International Organizations, NGOs, and the members of the Private Sector supporting stability operations, consistent with legal requirements.

5. Responsibilities

- 5.1. The Under Secretary of Defense for Policy, in coordination with the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, shall:
 - 5.1.1. Develop stability operations policy options for the Secretary of Defense.
 - 5.1.2. **Coordinate DoD relations with the Department of State's Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (hereafter referred to as 'S/CRS') or any successor organization.**
 - 5.1.3. Represent the Secretary of Defense in discussions on stability operations policy and strategy with other U.S. Departments and Agencies, including S/CRS, foreign governments, International Organizations, NGOs, and members of the Private Sector.

5.1.4. Identify DoD-wide stability operations capabilities and recommend priorities to the Secretary of Defense.

5.1.5. Submit a semiannual stability operations report to the Secretary of Defense, developed in coordination with responsible DoD Components. This report shall:

5.1.5.1. Identify tasks necessary to ensure the Department of Defense implements the responsibilities prescribed in this Directive; and

5.1.5.2. Evaluate the Department of Defense's progress in implementing this Directive using the measures of effectiveness directed herein.

5.1.6. Develop a list of countries and areas with the potential for U.S. military engagement in stability operations in consultation with relevant DoD Components and U.S. Departments and Agencies. This list shall be submitted semiannually to the Secretary of Defense and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

5.1.7. Ensure stability operations are incorporated into the strategic policy guidance for the preparation and review of contingency plans the Secretary of Defense provides to the Chairman of the Joint Chiefs of Staff pursuant to Section 153 of reference (a).

5.1.8. Create a stability operations center to coordinate stability operations research, education and training, and lessons-learned.

5.1.9. Develop a process to facilitate information sharing for stability operations among the DoD Components, and relevant U.S. Departments and Agencies, foreign governments and security forces, International Organizations, NGOs, and members of the Private Sector while adequately protecting classified information and intelligence sources and methods, in coordination with relevant DoD and non-DoD entities (such as the Director of National Intelligence).

5.1.10. Develop measures of effectiveness that evaluate progress in achieving the goals of subparagraphs 5.1.6. through 5.1.9.

5.2. The Under Secretary of Defense for Intelligence (USD(I)) shall:

5.2.1. Ensure DoD intelligence and counterintelligence capabilities are developed to support stability operations, in coordination with relevant U.S. Government intelligence entities and DoD Components.

5.2.2. Ensure the availability of suitable intelligence and counter-intelligence resources for stability operations, including the ability to rapidly stimulate intelligence gathering and assign appropriately skilled intelligence and counterintelligence personnel to such missions.

5.2.3. Support the Combatant Commanders' development of intelligence support plans and intelligence campaign plans, in coordination with the Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

5.2.4. Ensure intelligence career paths attract and retain the quantity and quality of skilled intelligence personnel required for stability operations, in coordination with the Secretaries of the Military Departments and the Under Secretary for Personnel and Readiness (USD(P&R)).

5.2.5. Coordinate with the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, the relevant Combatant Commanders, and members of the U.S. intelligence community to ensure the effective use and employment of intelligence activities and resources in stability operations.

5.2.6. Develop measures of effectiveness that evaluate progress in achieving the goals of subparagraphs 5.2.1. through 5.2.5., in coordination with the USD(P).

5.3. The Under Secretary of Defense for Personnel and Readiness shall:

5.3.1. Identify personnel and training requirements for stability operations and evaluate DoD progress in developing forces to meet those requirements, according to DoD Directive 1322.18 (reference (c)).

5.3.2. Develop a joint and combined stability operation training policy that promotes interoperability with relevant U.S. Departments and Agencies, foreign governments and security forces, International Organizations, NGOs, and members of the Private Sector, in coordination with the Chairman of the Joint Chiefs of Staff.

5.3.3. Develop methods to recruit, select, and assign current and former DoD personnel with relevant skills for service in stability operations assignments, and recommend necessary changes to laws, authorities, and regulations related thereto.

5.3.4. Develop opportunities for DoD personnel to contribute or develop stability operations skills by:

5.3.4.1. Undertaking tours of duty in other U.S. Departments

and Agencies, International Organizations, and NGOs;

5.3.4.2. Participating in non-DoD education and training programs relevant to stability operations; and

5.3.4.3. Learning languages and studying foreign cultures, including long-term immersion in foreign societies.

5.3.5. Develop opportunities for personnel from other U.S. Departments and Agencies, foreign governments, International Organizations, and NGOs to participate, as appropriate, in DoD training related to stability operations.

5.3.6. Identify personnel with skills required to support intelligence campaign plans, in coordination with the USD(I) and the Combatant Commanders.

5.3.7. Ensure DoD medical personnel and capabilities are prepared to meet military and civilian health requirements in stability operations.

5.3.8. Develop measures of effectiveness that evaluate progress in achieving the goals of subparagraphs 5.3.1. through 5.3.7., in coordination with the USD(P).

(...)

7. Effective Date

This Directive is effective immediately.

Directive NSPD-44 (7 décembre 2005)

(...)

SUBJECT: Manangement of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization

Introduction

The purpose of this Directive is to promote the security of the United States through improved coordination, planning, and implementation for reconstruction and stabilization assistance for foreign states and regions at risk of, in, or in transition from conflict or civil strife.

Policy

The United States has a significant stake in enhancing the capacity to assist in stabilizing and reconstructing countries or regions, especially those at risk of, in, or in transition from conflict or civil strife, and to help them establish a sustainable path toward peaceful societies, democracies, and market economies. The United States should work with other countries and organizations to anticipate state failure, avoid it whenever possible, and respond quickly and effectively when necessary and appropriate to promote peace, security, development, democratic practices, market economies, and the rule of law. Such work should aim to enable governments abroad to exercise sovereignty over their own territories and to prevent those territories from being used as a base of operations or safe haven for extremists, terrorists, organized crime groups, or others who pose a threat to U.S. foreign policy, security, or economic interests.

Responsibilities of the Department of State

Need for Coordinated U.S. Efforts. To achieve maximum effect, a focal point is needed (i) to coordinate and strengthen efforts of the United States Government to prepare, plan for, and conduct reconstruction and stabilization assistance and related activities in a range of situations that require the response capabilities of multiple United States Government entities and (ii) to harmonize such efforts with U.S. military plans and operations. The relevant situations include complex emergencies and transitions, failing states, failed states, and environments across the spectrum of conflict, particularly those involving transitions from peacekeeping and other military interventions. The response to these crises will include among others, activities relating to internal security, governance

and participation, social and economic well-being, and justice and reconciliation.

Coordination. The Secretary of State shall coordinate and lead integrated United States Government efforts, involving all U.S. Departments and Agencies with relevant capabilities, to prepare, plan for, and conduct stabilization and reconstruction activities. The Secretary of State shall coordinate such efforts with the Secretary of Defense to ensure harmonization with any planned or ongoing U.S. military operations across the spectrum of conflict. Support relationships among elements of the United States Government will depend on the particular situation being addressed.

To achieve the objectives of this Directive, the Secretary of State shall be responsible for the following functions and may direct the Coordinator for Reconstruction and Stabilization ('Coordinator') to assist the Secretary to:

1. Develop and approve strategies, with respect to U.S. foreign assistance and foreign economic cooperation, for reconstruction and stabilization activities directed towards foreign states at risk of, in, or in transition from conflict or civil strife;
2. Ensure program and policy coordination among Departments and Agencies of the United States Government in carrying out the policies set forth in the Foreign Assistance Act of 1961, the Arms Export Control Act, and other relevant assistance laws, as well as section 408 of the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary and related Agencies and Appropriations Act, 2005, with respect to such states;
3. Coordinate interagency processes to identify states at risk of instability, lead interagency planning to prevent or mitigate conflict, and develop detailed contingency plans for integrated United States Government reconstruction and stabilization efforts for those states and regions and for widely applicable scenarios, which are integrated with military contingency plans, where appropriate;
4. Provide United States Government decision makers with detailed options for an integrated United States Government response in connection with specific reconstruction and stabilization operations including to recommend when to establish a limited-time

PCC-level group to focus on a country or region facing major reconstruction and stabilization challenges;

5. Coordinate United States Government responses for reconstruction and stabilization with the Secretary of Defense to ensure harmonization with any planned or ongoing U.S. military operations, including peacekeeping missions, at the planning and implementation phases; develop guiding precepts and implementation procedures for reconstruction and stabilization which, where appropriate, may be integrated with military contingency plans and doctrine;
6. Coordinate reconstruction and stabilization activities and preventative strategies with foreign countries, international and regional organizations, nongovernmental organizations, and private sector entities with capabilities that can contribute to such efforts provided that the Secretary of the Treasury shall lead coordination with the international financial institutions and multilateral financing bodies and shall facilitate the Secretary of State's stabilization and reconstruction work with respect to these institutions and bodies;
7. As appropriate, work with people and organizations, including in expatriate and foreign communities, with relevant ties, expertise, or knowledge related to countries in which the United States may conduct stabilization and reconstruction activities;
8. Develop strategies to build partnership security capacity abroad and seek to maximize nongovernmental and international resources for reconstruction and stabilization activities;
9. Lead United States Government development of a strong civilian response capability including necessary surge capabilities; analyze, formulate, and recommend additional authorities, mechanisms, and resources needed to ensure that the United States has the civilian reserve and response capabilities necessary for stabilization and reconstruction activities to respond quickly and effectively;
10. Identify lessons learned and integrate them into operations;
11. Resolve relevant policy, program, and funding disputes among United States Government Departments and Agencies with respect to U.S. foreign assistance and foreign economic cooperation, related to reconstruction and stabilization consistent with

the Office of Management and Budget's budget and policy coordination functions; and

12. When necessary, identify appropriate issues for resolution or action through the NSC interagency process in accordance with NSPD-1. Such issues would include the establishment of a PCC-level group as described in sub-paragraph (4) above.

Responsibilities of Other Executive Departments and Agencies

To enable the Secretary of State to carry out the responsibilities in this directive and to support stabilization and reconstruction activities and requirements with necessary resources, Executive Departments and Agencies whose programs and personnel may be able to assist in addressing the relevant challenges will:

1. Coordinate with S/CRS during budget formulation for relevant reconstruction and stabilization activities prior to submission to OMB and the Congress or as required to coordinate reconstruction and stabilization activities;
2. Identify, develop, and provide the Coordinator with relevant information on capabilities and assets;
3. Identify and develop internal capabilities for planning and for resource and program management that can be mobilized in response to crises;
4. Identify within each agency current and former civilian employees skilled in crisis response, including employees employed by contract, and establish under each agency's authorities mechanisms to reassign or reemploy skilled personnel (including by contract) and mobilize associated resources rapidly in response to crises;
5. Assist in identifying situations of concern, developing action and contingency plans, responding to crises that occur, assessing lessons learned, and undertaking other efforts and initiatives to ensure a coordinated U.S. response and effective international reconstruction and stabilization efforts;
6. Designate appropriate senior United States Government officials and government experts as points of contact to participate in relevant task forces, planning processes, gaming exercises, training, after action reviews, and other essential tasks; and
7. Make available personnel on a non-reimbursable basis, as appropriate and feasible, to work as part of the Office of Reconstruction

and Stabilization and develop plans for additional personnel exchanges, as appropriate, across departments and agencies to increase interoperability for stabilization and reconstruction operations.

Coordination between the Secretary of State and the Secretary of Defense

The Secretaries of State and Defense will integrate stabilization and reconstruction contingency plans with military contingency plans when relevant and appropriate. The Secretaries of State and Defense will develop a general framework for fully coordinating stabilization and reconstruction activities and military operations at all levels where appropriate.

Within the scope of this NSPD, and in order to maintain clear accountability and responsibility for any given contingency response or stabilization and reconstruction mission, lead and supporting responsibilities for agencies and departments will be designated using the mechanism outlined in NSPD-1. These lead and supporting relationships will be re-designated as transitions are required.

Policy Coordination Committee

I hereby establish a Policy Coordination Committee (PCC) for Reconstruction and Stabilization Operations. The PCC will be chaired by the Coordinator for Reconstruction and Stabilization and a designated member of the NSC staff. The PCC shall include representatives in accordance with NSPD-1.

Nothing in this directive shall be construed to impair or otherwise affect the authority of the Director of the Office of Management and Budget relating to budget, administrative, or legislative proposals. In addition, this Directive is not intended to, and does not: (1) affect the authority of the Secretary of Defense or the command relationships established for the Armed Forces of the United States; (2) affect the DNI's and D/CIA's authorities under title 50 of US Code; (3) affect the authority of the President's Special Coordinator for International Disaster Assistance under Section 493 of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended; and , (4) create any right or benefit, substantive or procedural, enforceable at law or in equity, by a party against the United States, its departments, agencies,

entities, instrumentalities, its officers or employees, or any other person.

This directive supersedes Presidential Decision Directive/NSC 56, May 20, 1997, "Managing Complex Contingency Operations."

[signed:] George W. Bush

Quadrennial Defense Review (6 février 2006 – extraits)

ACHIEVING UNITY OF EFFORT

The Department of Defense cannot meet today's complex challenges alone. Success requires unified strategy: the ability of the U.S. Government to bring to bear all elements of national power at home and to work in close cooperation with allies and partners abroad. During the QDR, senior leaders considered the changes needed to enable the Department to contribute better to such unified efforts. Just as the Second World War posed immense challenges that spurred joint and combined operations within the military, today's environment demands that all agencies of government become adept at integrating their efforts into a unified strategy.

This requires much more than mere coordination: the Department must work hand-in-glove with other agencies to execute the National Security Strategy. Interagency and international combined operations truly are the new joint operations. Supporting and enabling other agencies, working toward common objectives, and building the capacity of partners are indispensable elements of the Department's new missions.

Why a New Approach is Essential

The United States' experience in the Cold War will profoundly influence the way that the Department of Defense is organized and executed in the future. But, the Cold War was a struggle between nation states, requiring state-based responses to most political problems and kinetic responses to most military problems. The Department was optimized for conventional,

large-scale warfighting against the regular, uniformed armed forces of hostile states.

Today, warfare is increasingly characterized by intra-state violence rather than conflict between states. Many of the United States' principal adversaries are informal networks of non-state actors that are less vulnerable to Cold War-style approaches. At the same time, many partner nations face internal rather than external threats. Defeating unconventional enemies requires unconventional approaches. The ability to wage irregular and unconventional warfare and the skills needed for counterinsurgency, stabilization and reconstruction, "military diplomacy" and complex interagency coalition operations are essential – but in many cases require new and more flexible authorities from the Congress.

Authorities developed before the age of the Internet and globalization have not kept pace with trans-national threats from geographically



From left, Honorable Zalmay Khalilzad, American Ambassador to Iraq; U.S. Army General George Casey, Jr., commanding general, Multi-National Force-Iraq; and an Iraqi dignitary gather for the formal transfer of custody of forward Operating base Jafer from U.S. forces to the Iraqi government in 2005. All dignitaries of the U.S. Government are wearing face covering to protect ability to Iraq.

dispersed, non-care terrorist and criminal networks. Authorities designed during the Cold War unduly limit the ability to assist police forces or interior ministries and are now less applicable. Adversaries' use of new technologies and methods has outstripped traditional concepts of national and international security. Traditional mechanisms for creating and sustaining international cooperation are not sufficiently agile to disaggregate and defeat adversary networks at the global, regional and local levels simultaneously.

Supporting the rule of law and building civil societies where they do not exist today or where they are in their infancy is fundamental to winning the long war. In this sense, today's environment resembles a challenge that is different in kind, but similar in scale, to the Cold War – a challenge so immense that it requires major shifts in strategic concepts for national security and the role of military power. Therefore, the United States needs to develop new concepts and methods for interagency and international cooperation.

Strategic and Operational Frameworks

Unity of effort requires that a region's planned operations be closely coordinated with partners. At the operational level, the United States must be able to prevent or disrupt adversary ability to plan and execute operations other than being forced to respond to attacks after they have occurred. Adversaries using asymmetric tactics are global, adaptive and fleeting; thus analysis, decision and action to defeat them must also be swift. But for swift action to be fashioned and

effective, it must occur within well-coordinated strategic and operational frameworks. Authorities, procedures and practices must permit the seamless integration of Federal, state and local capabilities at home and among allies, partners and non-governmental organizations abroad.

Drawing on operational experience and lessons learned over the last four years, the QDR examined changes within and beyond the Department to strengthen unity of effort. Improve interagency and international planning, preparation and execution will allow faster and more effective action in dealing with 21st century challenges. New modes of cooperation can enhance agility and effectiveness with traditional allies and engage new partners in a common cause. Initiating efforts to better understand and engage those who support the murderous ideology of terrorists and the evolution of states at strategic crossroads will be critical.

Strengthening Interagency Operations

Increasing unity of effort to achieve the nation's security policy priorities across the agencies of the Federal Government is essential. Only with coherent, leveraged U.S. Government action can the nation achieve true unity of effort with international partners. To address more effectively many security challenges, the Department is continuing to shift its emphasis from Department-centric approaches toward interagency solutions. Cooperation across the Federal Government begins in the field with the development of shared perspectives and

a better understanding of each agency's role, missions and capabilities. It is with improved better understanding and closer cooperation in Washington and with increased coordination in complex operations. To that end, the Department supports improved interagency development and planning within the Department and with its interagency partners.

The QDR recommends revision of National Security Planning Guidance to direct the development of military and non-military plans and institutional capabilities. The planning guidance would set priorities and clarify national security roles and responsibilities to reduce capability gaps and eliminate redundancies. It would help Federal Departments and Agencies better align their strategy, target and planning functions with national objectives. Stronger linkages among partners in the Military Departments, the Combatant Commands and the Joint Staff, with the Office of the Secretary of Defense and with other Departments should ensure that our core efforts reflect the President's National Security Strategy and country's policy goals.

Working in the Field

Closer relationships between partner agencies in Washington and elsewhere support increased collaboration in the field. Solutions developed in the field often have implications to interagency cooperation at the strategic and policy levels. Long experience shows that operators, regardless of parent agency, collaborate closely when faced with common challenges in the field: they often resolve interagency concerns quickly and

seamlessly to achieve team objectives.

For the Department's joint warfighters—the Combined Commanders and leaders of deployed joint task forces—are the primary level at which interagency efforts develop. For interagency agencies, the U.S. Chief of Mission in a specific country, leading an interagency Country Team, has an important lead leadership role. Creating opportunities to help enable Combined Commanders (whose purview extends across many countries) to work more collaboratively with Chiefs of Mission (who focus on only one country) is an objective. Currently, personnel in the Department of State and Department of Defense must spend considerable effort on a case-by-case basis to fit together in support of operations. The result is that Commanders and Chiefs of Mission lose agility in the face of an adaptive adversary. Increasing targets, missions, and risks to U.S. interests and those of our partners increase



Boat personnel from the Los Angeles, California Fire Department, working with U.S. Coast Guard and U.S. Army personnel, search for victims of Hurricane Katrina in flooded neighborhoods in New Orleans, Louisiana.

Complex Interagency Operations Abroad

The President's National Security Presidential Directive designating the Secretary of State to

improve overall U.S. Government stabilization and reconstruction efforts recognizes the challenges of achieving unity of effort for complex overseas contingencies. Although many U.S. Government organizations possess knowledge and skills needed to perform tasks critical to complex operations, they are often not chartered or resourced to maintain deployable capabilities. Thus, the Department has tended to become the default responder during many contingencies. This is a short-term necessity, but the Defense Department supports legislation to enable other agencies to strengthen their capabilities so that balanced interagency operations become more feasible – recognizing that other agencies' capabilities and performance often play a critical role in allowing the Department of Defense to achieve its mission.

Recognizing that stability, security and transition operations can be critical to the long war on terrorism, the Department issued guidance in 2005 to place stability operations on par with major combat operations within the Department. The directive calls for improving the Department's ability to work with interagency partners, international organizations, non-governmental organizations and others to increase capacities to participate in complex operations abroad. When implemented, the Department will be able to provide better support in civilian-led missions, or to lead stabilization operations when appropriate.

The QDR supports efforts to expand the expeditionary capacity of agency partners. In addition, increased coordination between

geographic Combatant Commands and interagency partners in the field will increase overall effectiveness. The Department proposes a number of policy and legislative initiatives to improve unity of effort for complex interagency operations abroad, providing greater Presidential flexibility in responding to security challenges. The Department will:

- Support substantially increased resources for the Department of State's Coordinator for Reconstruction and Stability and State's associated proposal to establish a deployable Civilian Reserve Corps and a Conflict Response Fund.
- Support broader Presidential authorities to redirect resources and task the best-situated agencies to respond, recognizing that other government agencies may be best suited to provide necessary support in overseas emergencies. This new authority would enable the U.S. Government to capitalize on inherent competencies of individual agencies to tailor a more effective immediate response.
- Strengthen internal Department mechanisms for interagency coordination.
- Improve the Department's ability to assess the relative benefits of security cooperation activities to enable better resource allocation decisions.
- Strengthen the Department's regional centers to become U.S. Government assets in support of government outreach to regional opinion-makers.

Sigles

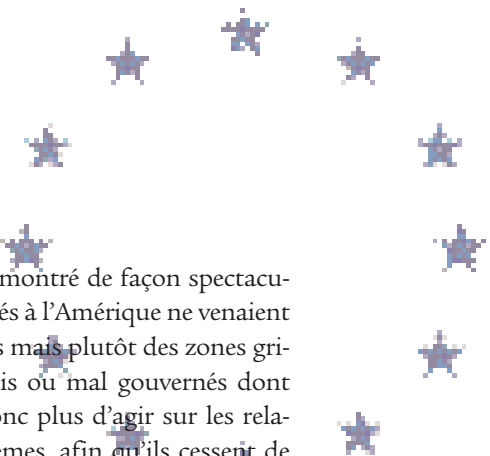
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency
ACI	Andean Counterdrug Initiative
ACTs	Advance Civilian Teams
AID	Agency for International Development
BMENA	Broader Middle East and North Africa Initiative
CENTCOM	US Central Command
DFA	Director of Foreign Assistance
DoD	Department of Defense
DRL	Office of Democracy, Human Rights and Labor
EUCOM	Commandement des forces des Etats-Unis en Europe
FMF	Foreign Military Financing
FSA	Freedom Support Act
FSO	Foreign Service Officer
IMET	International Military Education and Training
INCLE	International Narcotics, Crime, Law Enforcement
JFCOM	US Joint Forces Command
MCA	Millenium Challenge Account
MCC	Millenium Challenge Corporation
MEPI	Middle East Partnership Initiative
MNE	Multinational Experimentations
NED	National Endowment for Democracy
NSC	National Security Council
NSPD-44	National Security Presidential Directive
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSD	Bureau du secrétaire à la défense
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PACOM	US Pacific Command
PCRU	Post-Conflict Reconstruction Unit
PEPFAR	President's Emergency Plan for AIDS Relief
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
PMI	President's Malaria Initiative
PRT	Provincial Reconstruction Teams

QDR	Quadrennial Defense Review
RMA	Révolution dans les affaires militaires
S/CRS	Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization
SEED	Support for East European Democracy
START	Strategic Arms Reduction Talks
UE	Union européenne
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques
USAID	United States Agency for International Development
USIA	United States Information Agency

- | | | |
|-------------|--|-----------------------|
| n°94 | Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy
<i>Philip Andrews-Speed, Axel Berkofsky, Peter Ferdinand, Duncan Freeman, François Godement, Eberhard Sandschneider, Antonio Tanca and Marcin Zaborowski; edited by Marcin Zaborowski</i> | December 2006 |
| n°93 | Enforcing non-proliferation. The European Union and the 2006 BTWC Review Conference
<i>Jean Pascal Zanders and Kathryn Nixdorff; edited by Gustav Lindstrom</i> | November 2006 |
| n°92 | Turkey's foreign policy in turbulent times
<i>Kemal Kirisci</i> | September 2006 |
| n°91 | EU stakes in Central Asia
<i>Anna Matveeva</i> | July 2006 |
| n°90 | Civilian crisis management: the EU way
<i>Catriona Gourlay, Damien Helly, Isabelle Ioannides, Radek Khol, Agnieszka Nowak and Pedro Serrano; edited by Agnieszka Nowak</i> | June 2006 |
| n°89 | Iranian challenges
<i>Katajun Amirpur, William O. Beeman, Anoushiravan Ehteshami, Fred Halliday, Bernard Hourcade, Andrzej Kapiszewski, Walter Posch and Johannes Reissner; edited by Walter Posch</i> | May 2006 |
| n°88 | The OSCE in crisis
<i>Pál Dunay</i> | April 2006 |
| n°87 | EU security and defence. Core documents 2005
<i>Volume VI</i> | March 2006 |

Livres

- | | |
|---|-------------|
| The New Global Puzzle – What World for the EU in 2025?
<i>directed by Nicole Gnesotto and Giovanni Grevi</i> | 2006 |
| Friends again? EU-US relations after the crisis
<i>Nicole Gnesotto, James Dobbins, Federico Romero, David Frum, William Wallace, Ronald D. Asmus, István Gyarmati, Walter B. Slocombe, Gilles Andréani, Philip H. Gordon, Werner Weidenfeld, Felix Neugart, Geoffrey Kemp, Dov Lynch, Fiona Hill, Baudoin Bollaert, Joseph Quinlan, Marcin Zaborowski; edited by Marcin Zaborowski</i> | 2006 |
| Defence procurement in the European Union – The current debate
Report of an EUISS Task Force
<i>Chairman and Rapporteur: Burkard Schmitt</i> | 2005 |
| EU Security and Defence Policy – the first five years (1999-2004)
<i>Martti Ahtisaari, Michel Barnier, Carl Bildt, Elmar Brok & Norbert Gresch, Robert Cooper, Judy Dempsey, Lamberto Dini, Jean-Louis Gergorin & Jean Bétermier, Philip H. Gordon, Jean-Yves Haine, Gustav Lindstrom, Antonio Missiroli, Alberto Navarro, Martin Ortega, Ferdinando Riccardi, Alexander Rondos, Burkard Schmitt, Rainer Schuwirth, Theo Sommer and Laurent Zecchini; edited by Nicole Gnesotto; preface by Javier Solana</i> | 2004 |



Les attentats du 11 septembre 2001 ont démontré de façon spectaculaire que les principaux défis de sécurité posés à l'Amérique ne venaient pas des rivalités de puissance traditionnelles mais plutôt des zones grises, en mal de souveraineté, des Etats faillis ou mal gouvernés dont s'emparent les extrémistes. L'enjeu n'est donc plus d'agir sur les relations entre Etats mais sur les Etats eux-mêmes, afin qu'ils cessent de générer du terrorisme, de la prolifération, des génocides, des guerres civiles, etc. Après le concept de « guerre globale contre la terreur », le président George W. Bush a mis en avant son « agenda de la liberté » visant à promouvoir la démocratie comme réponse aux défis de sécurité du monde, en particulier au Moyen-Orient. Mais renverser une tyrannie et tenir des élections ne suffisent pas à créer une démocratie stable et bien gouvernée et peuvent même, dans certains cas, compliquer les choses, comme l'ont montré les exemples de l'Irak, de l'Afghanistan, de l'Autorité palestinienne ou de l'Egypte de 2003 à 2005.

C'est là qu'intervient la « diplomatie transformationnelle », mot d'ordre lancé par la secrétaire d'Etat Condoleezza Rice au début de l'année 2006, et qui consiste à travailler avec les partenaires des Etats-Unis en vue de « construire et soutenir des États démocratiques, bien gouvernés, qui satisferont les besoins de leur population et se conduiront de façon responsable dans le système international. »

Pour cela, c'est d'abord la diplomatie américaine qui doit se transformer, afin de devenir moins « analytique » et plus opérationnelle, d'agir sur les sociétés étrangères et non plus seulement sur les politiques étrangères. Ce *Cahier de Chaillot* s'interroge sur la portée et les limites de cette action « transformatrice » : le paradigme réaliste, celui des rivalités de puissances, est-il vraiment dépassé ? Les diplomates peuvent-ils se changer en agents de promotion de la bonne gouvernance ? Les autres pays sont-ils prêts à les accueillir, à les accepter, sans crier à l'ingérence ? La diplomatie transformationnelle peut-elle véritablement changer le monde ?

publié par
l'Institut d'Etudes de Sécurité
de l'Union européenne
43 avenue du
Président Wilson
F-75775 Paris cedex 16
téléphone: +33 (0)1 56 89 19 30
fax: +33 (0)1 56 89 19 31
e-mail: info@iss.europa.eu
www.iss.europa.eu
€ 10