

Les excuses d'État en politique étrangère après des crimes de masse

 raison-publique.fr/2494/

Jacques Sémelin

1 mars 2022

Cet article est l'introduction du dossier "Excuses d'Etat" paru dans Raison publique, n°10, en mai 2009.

En comparaison des travaux sur les processus internes de « réconciliation », les recherches portant sur le bien-fondé et les conditions de la formulation d'« excuses » en politique étrangère sont fort rares, y compris dans la littérature internationale¹Le récent ouvrage de Elazar Barkan aborde en partie ce sujet : Elazar Barkan (dir.), *Taking Wrongs Seriously: Apologies and Reconciliation*, Stanford, Stanford University Press, 2006. . À notre connaissance, aucune recherche comparative n'a été menée en France en ce domaine, que ce soit dans une perspective théorique ou plus pratique²C'est ce qui a d'abord justifié le séminaire, organisé conjointement en 2009 par le CERI et le CAP, qui est à l'origine de ce dossier.. À la croisée de considérations éthiques, politiques et stratégiques, nul doute que les questions de mémoire sont en effet devenues un enjeu important de la politique étrangère des États. Or, le diplomate semble souvent démuné pour y faire face, lui qui gère au jour le jour la relation diplomatique. Les textes qui constituent ce dossier ont précisément pour but de rassembler des éléments d'information et d'analyse sans viser à l'exhaustivité. Il ne s'agit pas de prendre le problème « par le haut », en cherchant par exemple des solutions du côté de la philosophie morale ou de l'éthique des relations internationales, susceptibles de donner des critères de jugement. Plus modestement, il s'agit d'adopter une approche empirique à travers plusieurs études de cas impliquant des États qui se sont déjà engagés dans un processus de reconnaissance et d'excuses à la suite de violences de masse ; que ce soit le Japon vis-à-vis de la Corée du Sud, l'Allemagne envers la Pologne, la Belgique envers le Rwanda. Dans chacun de ces exemples, comment ce processus de reconnaissance s'est-il développé ? Quelles ont été concrètement les modalités de formulation des excuses ? Quels en sont aujourd'hui les effets sur les relations entre les pays concernés ? Sur la base de telles études de cas, peut alors s'engager une réflexion comparative souvent éclairante, même s'il faut se garder de toute généralisation.

Un tel travail pourrait s'avérer utile pour guider la réflexion sur certains aspects de la politique étrangère de la France. Le thème de ce séminaire apparaît en effet d'autant plus important que certains militants et chercheurs estiment nécessaire que Paris s'engage dans une telle démarche pour véritablement « tourner la page » dans deux cas très différents : ceux de l'Algérie et du Rwanda. Ces partisans des excuses prennent appui sur le précédent de la déclaration du Président Jacques Chirac en 1995, reconnaissant la responsabilité de la France de Vichy dans la déportation des Juifs entre 1942 et 1944. Ils estiment que seule une telle attitude est de nature à permettre un véritable travail de mémoire et de réconciliation entre les deux pays. De fait, ces questions de mémoire ont toujours été un dossier très sensible des relations franco-algériennes, depuis la signature des accords d'Évian en 1962. On observe cependant une évolution récente notamment à travers les déclarations des Ambassadeurs de France en Algérie, Colin de Verdière en 2005 puis Bernard Bajolet en 2008. Ce dernier a notamment reconnu publiquement le 27 avril 2008 la « très lourde responsabilité des autorités françaises de l'époque » dans les massacres du 8 mai 1945. S'agissant du Rwanda, la situation est aujourd'hui particulièrement détériorée. D'une part, cet État a rompu ses relations diplomatiques avec Paris en novembre 2007 et d'autre part, une commission d'enquête rwandaise vient de publier en août 2008 un rapport visant à prouver l'implication de la France dans l'organisation et l'exécution du génocide de 1994. À la lumière des travaux de ce dossier, on espère pouvoir tirer certains enseignements utiles pour la gestion de ces deux dossiers très sensibles.

Sans préjuger du bien-fondé de telle ou telle mesure, le but de ce dossier est d'amorcer une réflexion distanciée, par-delà les débats polémiques actuels sur la « repentance », le long de trois problématiques principales : s'excuser à propos de quoi ? peut-on identifier un vocabulaire des excuses ? quels sont les enjeux et les limites du processus de reconnaissance ?

S'excuser à propos de quoi ?

S'excuser pour la domination coloniale... ou pour la mauvaise gestion d'une crise ?

Plusieurs auteurs se sont déjà attachés à mettre en lumière les facteurs susceptibles d'expliquer cette montée des questions mémorielles dans les relations internationales : par exemple, l'effondrement des grandes idéologies liées à la confrontation Est-Ouest dans le contexte de la Guerre froide, le déclin relatif de l'État du fait de la mondialisation, le développement de la concurrence des victimes, certains acteurs cherchant à faire valoir les crimes du colonialisme pour rivaliser en quelque sorte avec les crimes du nazisme (voir en ce sens les programmes de l'UNESCO et de la conférence de Durban), etc. La fin du XX^{ème} siècle verrait ainsi les questions de mémoire occuper une place beaucoup plus importante dans le champ des relations internationales.

L'un des grands enjeux tient ici à la manière dont est interprétée la domination de l'Occident (Europe et États-Unis) durant près de quatre siècles. Comme le défend Hubert Védrine dans un livre récent³ Hubert Védrine, *Continuer l'Histoire*, Paris, Fayard, 2007., cette domination est bel et bien en train de s'achever : les Occidentaux ont perdu le monopole de l'histoire, nous dit-il. Ils n'ont certes pas perdu la puissance ni l'influence,

mais ils ont perdu le pouvoir d'imposer leur vision du monde. C'est en ce sens que la mémoire devient aujourd'hui une arme pour tous ceux qui ont subi la domination et l'exploitation de l'occident, au premier rang les peuples tombés sous son joug colonial. C'est pourquoi des États devenus aujourd'hui indépendants demandent réparation à leurs anciennes puissances tutélaires. Il ne semble pas y avoir de limites temporelles puisqu'encore récemment, le président Chavez a déclaré à Pretoria : « nous exigeons que soient condamnés les génocides qui ont eu lieu en Afrique et en Amérique latine en y incluant les civilisations indiennes disparues sous la poussée des Conquistadores : Mayas, Aztèques, Inca, etc. »⁴ Communiqué A.F.P du 2 septembre 2008..

Parallèlement à ce premier cas de figure, qui s'appuie donc sur le temps long de la domination coloniale, il ne faudrait pas pour autant en oublier un second : une demande d'excuses qui a pour cadre le temps court d'une crise récente. Cette demande d'excuses repose alors sur une interprétation de cette crise, faisant valoir que tel ou tel acteur est resté passif face à la perpétration d'un crime de masse, voire en a été complice. On pense ici à la dénonciation de la passivité de l'ONU lors du massacre de Srebrenica ou encore aux accusations lancées contre la France pour avoir soutenu au Rwanda le régime du président Habyarimana, devenu de plus en plus brutal et génocidaire.

Ce second cas est fort différent du précédent. Il revient à mettre en cause la manière dont des responsables politiques et militaires ont géré une crise grave, en leur demandant après coup de rendre des comptes, de reconnaître leurs erreurs, etc. On est loin ici du pathos de l'héritage post-colonial et bien davantage dans l'évaluation critique d'une ligne d'action suivie par d'anciens décideurs ; un exercice auquel ne sont guère habitués les chefs d'État ou les haut fonctionnaires...

Le vocabulaire des excuses

La manière de poser un problème se joue d'abord à travers les mots qui sont utilisés pour le définir. Le terme de *repentance* est utilisé par ceux-là même qui se refusent à toute posture d'excuse. En général, ce sont des hommes politiques, comme le candidat Sarkozy à la Présidence de la République, et fort rarement des universitaires. Il s'agit là d'un procédé rhétorique puisque personne ne se définit en fait comme « repentant ». Mais le terme, qui emprunte au religieux, est plutôt perçu dans notre modernité comme péjoratif et suffit ainsi à disqualifier les partisans des excuses. La repentance impliquerait une attitude masochiste et le repentant prônerait une haine de soi.

Il est douteux que les hommes d'Église adhèrent à une telle définition, si l'on se réfère notamment à la pensée du pape Jean-Paul II et aux textes du Père Jean Dujardin, principal inspirateur de la déclaration des Évêques de France sur la Shoah en 1997. Selon lui, la repentance n'a rien à voir avec une posture masochiste qui se complait dans le passé. Tout au contraire, elle s'ouvre à l'avenir sur la base d'une critique de la conduite passée pour refonder une nouvelle relation avec l'autre antérieurement trahi ou violenté⁵ Père Jean Dujardin, *L'Église Catholique et le peuple juif : un nouveau regard*, Calmann-Lévy, Paris, 2003 (cf. chapitre 6)..

En revanche, le mot *reconnaissance*, plus neutre, est souvent employé par ceux qui plaident en faveur des excuses. Qu'un État reconnaisse ses erreurs constitue en effet une parole symbolique d'une portée considérable pour les victimes d'un crime de masse. On quitte alors le registre du religieux pour un terrain plus laïc, celui de la légitimité politique et de l'analyse historique. Si les faits vous donnent tort, il est courageux de reconnaître que l'on s'est trompé ou que l'on a mal agi. Remarquons que Mr Sarkozy devenu Président de la République n'est pas loin de cette position quand il déclare au sommet Europe-Afrique de Lisbonne (6 décembre 2007) : « nous n'avons pas toujours su prévenir ou arrêter des drames innommables. Je pense au Rwanda et à son génocide qui nous oblige à réfléchir, France comprise, à nos faiblesses et à nos erreurs ».

Cette notion de reconnaissance sous-entend toutefois que l'État appelé à s'excuser est considéré comme responsable des fautes commises dans un passé plus ou moins proche ou lointain. Or, cette notion de *responsabilité* transhistorique est fortement contestée. En effet, ceux qui se montrent hostiles à la repentance rejettent le principe d'une responsabilité collective transhistorique. Ils demandent : en quoi peut-on être responsable des actes perpétrés par nos ascendants ? Ils remarquent qu'il n'existe pas de responsabilité collective transmissible.

En France, un cas contredit pourtant cette position : celui de la déclaration du président Chirac en 1995 qui repose précisément sur une vision de la responsabilité collective de la nation, la France du milieu des années 1990 devant assumer la « faute collective » (*dixit*) commise par la France de Vichy, plus de cinquante années auparavant. Trait d'union entre ces deux périodes, le chef de l'État assume cet héritage funeste en prononçant une parole lucide et publique devant les victimes, leurs familles et leurs représentants, une parole dont il est espéré un effet thérapeutique pour libérer toute la nation de ce noir passé. On sait l'importance de cette déclaration de 1995 du Président Chirac au regard même de l'Histoire de France. Elle n'en continue pas moins à susciter des discussions précisément autour de cette notion de responsabilité. Faut-il en effet considérer que c'est la France qui est responsable sinon les Français dans leur ensemble ? Est-ce plutôt l'État français tel qu'il était incarné par le Maréchal Pétain et le gouvernement de Vichy ? Dans le premier cas, on essentialise la responsabilité collective de la nation française, dans le second la réponse est d'abord politique, sous-entendant qu'il existait à l'époque une autre expression politique, celle de la France libre du Général de Gaulle.

Le processus de reconnaissance : enjeux et limites

Quoiqu'il en soit de la discussion de ces notions, on s'accordera sur ce point : la formulation d'excuses n'est que l'un des aspects d'un processus global qui vise à réévaluer le passé, à l'ouvrir vers un autre avenir. Le choix des mots, le cérémonial qui les accompagne, les circonstances privilégiées, sont d'une grande importance pour envoyer ce message fondateur. Chacun doit alors comprendre qu'il s'agit d'un moment historique, une manière de « tourner la page ». Mais convient-il d'en rester à cette posture symbolique ? Celle-ci peut légitimement susciter des frustrations si cette parole exceptionnelle ne s'accompagne pas d'actions concrètes et tangibles, qui sont de nature à la rendre crédible. Aussi des mesures dites de « réparation » peuvent être envisagées,

qu'elles prennent la forme de restitution et/ou de compensation. Bien entendu, la question est de savoir comment les élaborer et à qui concrètement doivent-elles profiter. En résumé, trois types de réponses étatiques sont donc à considérer. En premier lieu des *éléments de langage*, de type oral ou écrit, visant à reconnaître publiquement fautes ou erreurs qui peuvent aller jusqu'à formuler des regrets voire des excuses (graduation possible dans les termes). Cette déclaration est pour son auteur – en général le chef d'État – une manière de signifier qu'il assume une part de responsabilité historique dans les souffrances causées envers un peuple ou un groupe particulier. Deuxièmement, des *mesures de restitution* : elles impliquent par exemple de redonner des terres, des objets artistiques, etc. au pays qui a été antérieurement exploité et spolié. Enfin, des *mesures de compensation* sont destinées à fournir des moyens matériels et financiers aux victimes survivantes et à leurs familles.

À partir de ce cadre général, ce dossier cherche à mieux comprendre comment et dans quelles circonstances ce type de processus de reconnaissance a pu parfois se mettre en place. Parmi les thèmes transversaux qui parcourent ces textes, on notera :

- le rôle des groupes de pression, notamment celui des diasporas ;
- les questions de la légitimité et de la représentativité : qui est habilité à se présenter comme responsable des violences passées ? Et quel groupe est habilité à recevoir des excuses ?
- la volonté personnelle des chefs d'État décidés à œuvrer dans le sens d'un rapprochement (voire d'une réconciliation) ;
- à cet égard, y a-t-il un temps opportun pour les excuses (« *kairōs* ») au-delà duquel elles risquent de ne plus avoir l'impact espéré ?
- s'agit-il en quelque sorte de « négocier la vérité » entre les parties prenantes et quel peut être ici la place des historiens dans le cadre de commissions mixtes ?
- importance de l'érection de mémoriaux et du discours sur les morts dont ces monuments sont porteurs ;
- évaluation des mesures de restitution et/ou de compensation dans le cadre de négociations bipartites ;
- respect des accords juridiques qui encadrent de telles dispositions.

En définitive, de telles démarches peuvent-elles vraiment contribuer à pacifier un conflit, à reconstruire une relation, y compris diplomatique ? Ou bien ceux qui réclament des excuses veulent-ils toujours aller plus loin, demander toujours plus en parlant au nom des morts ? Certains le craignent : quand on commence à s'excuser, remarquent-ils, le risque est de ne plus pouvoir cesser de le faire... Si la formulation de ce que l'on pourrait nommer « excuses d'État » semble satisfaisante d'un point de vue éthique, une telle posture ne peut être considérée comme une solution miracle pour épurer un passé de violences, d'autant qu'elle risque de se heurter à des obstacles qu'il convient encore de prendre en compte.

En effet, les excuses risquent de susciter des divisions politiques intérieures, provenant de ceux qui ne souhaitent aucunement que leur pays s'engage dans cette démarche et qui la voient bien au contraire comme une trahison du passé. En ce sens, la méprise peut être totale : le chef d'État qui pense initier un rituel thérapeutique afin de prévenir

rancœurs et vengeances, risque alors de susciter l'inverse : réveiller l'hostilité de ceux qui n'ont pas été cités, les « exclus des excuses » (Arnaud d'Andurain). Tout dépendra alors de son courage politique et de son habileté rhétorique pour surmonter de telles récriminations.

En second lieu, pour que les excuses tiennent leur promesse de réconciliation, encore faut-il que ceux envers qui elles s'adressent y soient véritablement sensibles afin d'en tenir compte. Or, rien n'est moins sûr. À cet égard, pensons au complexe de l'État créancier, décrit par Istvan Bibó en 1946, dans son livre *Misères des petits États d'Europe de l'Est*⁶ Istvan Bibó, *Misère des petits États d'Europe de l'Est*, Paris, Albin Michel, 1993.. Sous l'effet des chocs violents qu'elles ont subis, ces nations est-européennes ont acquis, dit-il, une mentalité de créancier : elles pensent que le monde leur doit tout et qu'elles ne lui doivent rien. Ainsi, celui qui est supposé être sensible aux excuses peut tout simplement y rester indifférent, considérant qu'une telle attitude est bien la moindre des choses, voire ne sera jamais suffisante. En quelque sorte, tout serait dû à celui qui a subi un génocide.

Enfin, une politique d'excuses comporte souvent un coût financier. Certes, donner de l'argent ne permettra jamais de faire disparaître la souffrance et de ressusciter les morts : les indemnités financières ne semblent jamais satisfaisantes pour les victimes, qui attendent avant tout une reconnaissance symbolique de la faute⁷ Voir à ce sujet le dernier ouvrage d'Antoine Garapon, *Peut-on réparer l'histoire? Colonisation, esclavage, Shoah*, Paris, Odile Jacob, 2008.. Mais à l'inverse, des mots d'excuse qui ne se traduiraient pas par un dispositif concret de réparation ne paraissent pas crédibles (comme on vient de le souligner). Un exemple récent est celui de l'Italie qui vient de s'engager à verser 3,4 milliards d'euros à la Libye, au titre de ses dédommagements pour son occupation coloniale durant 30 ans (1911-1941). Mais M. Berlusconi a toutefois déclaré, le 30 août 2008, qu'en échange, la Libye s'engageait à fournir plus de gaz et de pétrole à l'Italie à un meilleur prix... La morale semble ici faire bon ménage avec le commerce.

En conclusion, faut-il donc considérer que la démarche des excuses pose plus de problèmes qu'elle n'est censée en résoudre ? Elle ne constitue certes pas une panacée pour solder les comptes d'un passé de violences de masse. Mais la rejeter en bloc reviendrait à refermer le dossier un peu trop vite. Laissons de côté les approches passionnelles pour ou contre la « repentance » et constatons qu'il arrive bien parfois que la relation diplomatique soit effectivement faite de ces moments historiques exceptionnels, tel Willy Brandt s'agenouillant devant le mur de Varsovie, le 7 décembre 1970. Ce geste symbolique reste gravé dans les mémoires comme un moment historique des rapports entre Allemands, Juifs et Polonais, et plus largement comme un tournant de la conscience européenne après 1945. À l'appui d'un tel exemple, ceux qui prônent le réalisme en politique étrangère devraient pouvoir accepter cette posture de reconnaissance pourvu qu'elle soit exceptionnelle. Entre l'attitude qui consiste à demander pardon en s'accusant de toutes les fautes et celle qui revient à n'accepter aucune critique, il y a place en effet pour une démarche plus raisonnée et responsable que l'on est en droit d'attendre d'un État démocratique. L'exercice est certes difficile mais peut s'avérer payant dans la mesure où il contribuera à refonder une relation

diplomatique, de nature à servir tout autant les intérêts de l'État s'excusant que ceux du pays qui les reçoit. Il s'agit alors de l'instrumentalisation d'une question morale à des fins de politique étrangère. En somme, s'excuser ne revient pas nécessairement à s'abaisser mais signifie parfois se grandir moralement et politiquement, pour en retirer *in fine* un possible prestige international.

Jacques Sémelin

Jacques Sémelin a obtenu son doctorat en histoire contemporaine à la Sorbonne en 1986 et son habilitation à diriger des recherches à Sciences Po en 1997. Il est également titulaire d'un DESS de psychopathologie (université Paris 5) et de 1986 à 1988 il a été post-doctoral fellow à Harvard University (Center For International Affairs). En 2007, il a été qualifié par le CNU professeur des universités en science politique et en histoire moderne. Il a fondé et dirigé l'"Online Encyclopedia of Mass Violence", dont il est président depuis janvier 2011. Il est membre des comités scientifiques des revues *European Review of History*, *Journal of Genocide Research* et *Vingtième siècle*. Il est aussi membre de l'International Association of Genocide Scholars.

Jacques Sémelin

<https://raison-publique.fr/auteur/jacques-semelin/>

Excuses d'Etat

Notes

↑1 Le récent ouvrage de Elazar Barkan aborde en partie ce sujet : Elazar Barkan (dir.), *Taking Wrongs Seriously: Apologies and Reconciliation*, Stanford, Stanford University Press, 2006.

↑2 C'est ce qui a d'abord justifié le séminaire, organisé conjointement en 2009 par le CERI et le CAP, qui est à l'origine de ce dossier.

↑3 Hubert Védrine, *Continuer l'Histoire*, Paris, Fayard, 2007.

↑4 Communiqué A.F.P du 2 septembre 2008.

↑5 Père Jean Dujardin, *L'Église Catholique et le peuple juif : un nouveau regard*, Calmann-Lévy, Paris, 2003 (cf. chapitre 6).

↑6 Istvan Bibó, *Misère des petits États d'Europe de l'Est*, Paris, Albin Michel, 1993.

↑7 Voir à ce sujet le dernier ouvrage d'Antoine Garapon, *Peut-on réparer l'histoire? Colonisation, esclavage, Shoah*, Paris, Odile Jacob, 2008.

Notes

Marqué avec Crimes de masse, Excuses d'Etat

- Analyses
- Politique