



**LE FAIT RELIGIEUX DANS L'APPAREIL
DIPLOMATIQUE AMÉRICAIN**

Par Nicolas MORISSET

Université Catholique de l'Ouest

Avril 2016

Les tragiques évènements de l'année 2015 en France, liés aux attentats terroristes du mois de janvier et de novembre à Paris, ont replacé la religion au centre du débat public. La diplomatie, qui organise les relations entre les pays et notamment la représentation des intérêts d'un pays à l'étranger, participe, en amont, à la lutte contre le terrorisme. Aussi se pose légitimement la question de la prise en compte du fait religieux par les appareils diplomatiques. L'objet de la présente note se concentrera sur les Etats-Unis pour traiter une telle question. En effet, la diplomatie américaine, qui est l'une des diplomaties les plus actives et influentes dans le monde, constitue à cet égard une base d'étude incontournable.

UNE FORTE PRÉSENCE DU FAIT RELIGIEUX AUX ÉTATS-UNIS

Avant de traiter de la prise en compte de la religion dans la diplomatie actuelle des États-Unis, il faut rappeler brièvement les liens entre la religion et les États-Unis. Les États-Unis présentent une religion civile, notion définie selon Robert Bellah, comme « certains éléments communs à toutes les orientations religieuses et par conséquent partagés par la grande majorité des Américains ». Ces éléments, ajoute-t-il, « ont joué un rôle décisif dans l'évolution des institutions américaines et ils constituent encore maintenant la dimension religieuse qui sous-tend tout l'édifice de la vie américaine, y compris le domaine politique »¹.

Les liens avec la religion se sont exprimés dès l'arrivée sur le territoire américain des pères pèlerins qui ont vu cette terre comme une terre promise où leur liberté de croyance pourrait être respectée. Ces derniers avaient en effet fui l'Europe essentiellement pour des raisons de persécutions religieuses. Ce mythe de la terre promise comme celui de la destinée manifeste des États-Unis permettant aux dirigeants américains, surtout en temps de guerre, de mobiliser l'opinion² participe à affirmer la présence du fait religieux aux États-Unis. Au-delà de l'aspect symbolique, la religion est également présente dans la vie politique américaine contemporaine comme le montre l'ajout, en 1954, de la référence à Dieu lors du serment d'allégeance au drapeau ou encore le remplacement de la devise nationale *E*

¹ BELLAH Robert N., Terrenoire Gwen. La Religion civile en Amérique (Civil Religion in America). In: *Archives de sciences sociales des religions*. N. 35, 1973. pp. 7-22.

² PRESTON Andrew, *Sword of the spirit, shield of faith: Religion in american war and diplomacy*, New York: Alfred A. Knopf, 2012.

pluribus unum par *In God We Trust* deux ans plus tard. On ne compte plus par ailleurs les « *God bless America* » prononcés par les présidents américains durant leurs discours. Cette relation constante à la religion aux États-Unis permet à de nombreux lobbys religieux de tenter d'influencer les politiques publiques. Au niveau de la politique intérieure, l'élection de Ronald Reagan en 1980 soutenue par de nombreux évangéliques menés par Jerry Falwell et le « *Moral Majority* » marque à ce titre un tournant. Ces lobbys religieux sont aussi présents au niveau de la politique étrangère américaine concernant par exemple le soutien à Israël ou encore le contrôle des armements et la défense³. Ainsi, selon un rapport du *Pew Research Center's Forum*⁴, ces derniers ont même quintuplé en 40 ans, passant de 40 en 1970 à 200 en 2011.

L'INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM ACT

Les lobbys religieux ont fortement influencé la politique étrangère américaine à la fin des années 1990, ce qui a débouché sous l'administration Clinton à l'adoption de l'*International Religious Freedom Act* (IRFA) le 27 janvier 1998⁵. Parmi ces lobbys religieux, les groupes protestants évangéliques ont été les plus influents car ils souhaitaient un engagement plus important des États-Unis concernant la lutte contre la persécution des minorités chrétiennes dans le monde. En 1996, le lobby évangélique le plus influent, la *National Association of Evangelicals* (NAE), adopte un « *statement of conscience* » exprimant son indignation face aux persécutions religieuses dont sont victimes les chrétiens dans certains pays du monde. Ce « *statement of conscience* » de la part de la NAE oblige ainsi l'administration Clinton à prendre en compte ces questions⁶. Les lobbys religieux ont par la suite obtenu gain de cause puisqu'avec l'adoption de l'IRFA, l'administration américaine prend en charge ces questions, notamment celle de la liberté religieuse⁷ dans sa politique étrangère. L'adoption de l'IRFA a en effet suscité la création de plusieurs organes dans la diplomatie américaine :

³ MARTIN William, « The Christian Right and American Foreign Policy », in *Foreign Policy*, n°114, printemps 1999, p. 66-80.

⁴ Rapport du 21 novembre 2011 intitulé « le lobbysme pour les croyants : groupes de soutien religieux à Washington ».

⁵ MAYER Jean-François, « Facteurs religieux et relations internationales : une approche théopolitique », *Religioscope*, Etudes et analyses, n°8, août 2005.

⁶ HAYNES Jeffrey, *Religion, politics and international relations : selected essays*, Routledge, 2011.

⁷ La section 2 article 7b) alinéa 1 affirme notamment que les États-Unis doivent « to condemn violations of religious freedom, and to promote, and to assist other governments in the promotion of, the fundamental right to freedom of religion » et alinéa 4 « To work with foreign governments that affirm and protect religious freedom, in order to develop

- « *The Office of International Religious Freedom* » - le bureau de la liberté religieuse dans le monde - est tout d'abord créé. Intégré dans le Département d'État américain, cet organe réalise différentes missions comme la publication d'un rapport annuel sur la liberté religieuse dans tous les pays du monde rédigés par différents membres du département⁸. Les États-Unis peuvent ainsi prendre diverses sanctions contre les pays que ce rapport dénonce⁹, dont des sanctions de nature économiques¹⁰. Les pays cités dans ce rapport peuvent alors être placés dans la liste « *Country of Particular Concern* » - « pays cibles ». Cette appellation désigne des pays coupables de violation de la liberté religieuse. Dans tous les cas, ce rapport permet au personnel diplomatique américain implanté dans un pays qui ne respecterait pas les libertés religieuses de tenter une médiation avec les dirigeants de ce pays afin de faire évoluer la situation. Cet organe est dirigé par un « *Ambassador-at-Large* » ce qui désigne une personne ayant un titre d'ambassadeur de haut rang pouvant représenter son pays au niveau international.

- « *The United States Commission on International Religious Freedom* » - la commission sur la liberté religieuse dans le monde - est une agence fédérale indépendante et bipartisane composée de l'ambassadeur qui dirige « *l'Office of International Religious Freedom* » et de neuf autres membres. Ces derniers sont nommés à la fois par le Président et le Congrès pour une durée de quatre ans. Le rôle de cette commission est de vérifier les faits décrits dans le rapport annuel sur les libertés religieuses dans le monde et d'établir les recommandations à prendre concernant ces pays. Ces recommandations sont remises au Président, au Secrétaire d'État ainsi qu'au Congrès. C'est selon ces recommandations qu'un pays peut être inclus dans la liste des « *Country of Particular Concern* »¹¹. Afin de pouvoir désigner certains pays comme des « pays cibles », la commission obtient des informations via des visites sur le

multilateral documents and initiatives to combat violations of religious freedom and promote the right to religious freedom abroad ».

⁸ A ce jour le dernier rapport disponible est celui de l'année 2014 : <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/religiousfreedom/index.htm#wrapper>.

⁹ Il faut cependant souligner que certains pays, comme l'Arabie Saoudite, ont régulièrement échappé à toute condamnation malgré des rapports défavorables.

¹⁰ Les sanctions de nature économique ne sont toutefois que très peu employées. On peut citer toutefois la Birmanie en 2010 où les sanctions prises incluaient une suspension de l'aide, une opposition à de nouveaux prêts pour la Birmanie de la part des institutions financières internationales et l'interdiction d'investissements privés américains dans le pays. Cf : *International Religious Freedom (2010) : Annual report to Congress*, Diane Publishing.

¹¹ Pour l'année 2015 ce sont 17 pays qui ont été désignés : Myanmar, République Centrafricaine, Chine, Egypte, Erythrée, Iran, Iraq, Nigéria, Corée du Nord, Pakistan, Arabie Saoudite, Soudan, Syrie, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan et Vietnam.

terrain, des ONG, des leaders religieux ou encore des victimes d'intolérances religieuses dans le pays concerné.

- Un poste de conseiller spécial détaché auprès du Conseil national de Sécurité pour les questions de persécutions religieuses est également créé. Ce conseiller réalise la liaison entre l'ambassadeur pour la liberté religieuse dans le monde, la commission, le Congrès et les organisations non-gouvernementales religieuses.

Toutefois, malgré la volonté de l'IRFA de prendre davantage en compte le fait religieux dans la diplomatie américaine, un rapport publié par Thomas F. Farr et Dennis R. Hoover à l'occasion des dix ans de la loi estime que les politiques de libertés religieuses mises en place dans le monde ne vont pas assez loin¹². De même, Elizabeth Shakman Hurd, professeure à l'université de Northwestern et coordinatrice du projet « The Politics of Religious Freedom : Contested Norms and Local Practices »¹³ au *Berkley Center for Religion, Peace and World Affairs* a recommandé à la diplomatie américaine d'infléchir son sécularisme institutionnel et de tendre la main aux communautés musulmanes dans cette région du monde, sans quoi les États-Unis risquaient de passer à côté de bouleversements géopolitiques majeurs. Enfin, un autre rapport officiel intitulé « Collaborer avec les communautés religieuses à l'étranger : un nouvel impératif pour la politique étrangère des États-Unis »¹⁴ publié par le think tank *Chicago Council on Global Affairs* a été présenté à la Maison-Blanche en 2010. Ce rapport, qui arrive aux mêmes conclusions que les précédents, souligne l'importance des religions sur la scène internationale au début du 21^e siècle, et exhorte les diplomates américains à prendre en compte ce fait en abandonnant notamment leur « sécularisme occidental intransigeant » (« *uncompromising western secularism* »). Les acteurs de la politique étrangère américaine se sont en effet intéressés tardivement au facteur religieux pensant qu'il allait cesser de jouer un rôle actif dans la société¹⁵. Ce processus, la sécularisation, consiste à croire en la perte d'importance de la religion du fait de l'avènement des sociétés

¹² FARR Thomas F., HOOVER Dennis R., *The future of U.S. Internationale religious freedom policy: Recommendations for the Obama administration*, 2009.

¹³ Elizabeth Shakman HURD, « Myths of Mubarak », *Immanent Frame*, 2 février 2011.

¹⁴ « Engaging Religious Communities Abroad: A New Imperative for U.S. Foreign Policy », *Chicago Council on Global Affairs*, Washington D.C., 23 février 2010.

¹⁵ Peter Mandaville, « Les défis de la religion et de la politique étrangère aux États-Unis », in Denis Lacorne, Justin Vaïsse, Jean-Paul Willaime (dir.), *La diplomatie au défi des religions. Tensions, guerres, médiations*, Paris, Odile Jacob, 2014, p. 221-236.

modernes industrialisées¹⁶. La diffusion des modes de vie modernes irait en effet avec la diminution du rôle de la religion dans les sociétés. Les institutions américaines de leurs côtés, attachées à cette notion de sécularisation, à l'image du Premier amendement de la Constitution instaurant la liberté d'expression, s'opposent à la présence de la religion dans la sphère publique et, par conséquent, dans leur fonctionnement. Les États-Unis qui ont longtemps été vus comme une exception parmi les sociétés occidentales rattrapent ainsi leur retard sur les pays européens occidentaux en matière de sécularisation. Ceci va toutefois à contresens de la résurgence de la religion sur la scène internationale des années 1990 et du début des années 2000 ce qui coïncide avec l'entrée dans le « siècle de Dieu » selon Monica Duffy Toft, Daniel Philpott et Tim Shah¹⁷. Par l'intermédiaire de ces rapports déjà cités, de plus en plus de chercheurs ont donc mis en garde les États-Unis sur la dérive séculariste de leurs institutions. Cette conception trop rigide pourrait ainsi leur nuire, car elle serait inadaptée aux enjeux internationaux où l'on voit notamment dans le monde musulman un certain prosélytisme de la part des différents courants religieux comme le chiisme via l'Iran ou le sunnisme via l'Arabie saoudite.

L'OFFICE OF FAITH-BASED COMMUNITY INITIATIVES

La diplomatie américaine a pris en compte les différentes remarques qui lui ont été adressées par les chercheurs puisqu'en 2013 une nouvelle structure propre au fait religieux a été créée. Le 7 août 2013, *The Office of Faith-Based Community Initiatives* est lancé avec pour mission, selon John Kerry, « de se rapprocher plus étroitement des communautés religieuses du monde entier, avec la conviction que nous avons besoin de collaborer avec ces dernières pour résoudre les défis mondiaux »¹⁸. Cette structure est dirigée par un conseiller spécial, Shaun Casey, ancien professeur du *Wesley Theological Seminary* de Washington où il enseignait l'éthique chrétienne, et ancien conseiller pour les Affaires religieuses de la campagne présidentielle de Barack Obama en 2008. Il est docteur en théologie, mention

¹⁶ Ce processus a été envisagé par les grands penseurs des sciences humaines du XIX^{ème} siècle comme Emile Durkheim ou Max Weber. Pour un débat sur ces questions voir Steve Bruce, *Religion and modernization : sociologists and historians debate the secularization thesis*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

¹⁷ Duffy Toft M., Philpott D., Shah T. M., *God's Century: Resurgent Religion and Global Politics*, New York, W. W. Norton, 2011.

¹⁸ Discours d'inauguration de John Kerry, le secrétaire d'Etat américain de « l'Office of Faith-Based Community Initiatives. Discours disponible ici : <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/08/212781.htm>.

religion et société, de l'université de Harvard. D'autres postes ont aussi été créés afin de dialoguer avec les autorités religieuses et notamment celles venant du monde musulman. Ainsi, déjà en 2008, sous le mandat de George W. Bush, un poste d'envoyé spécial auprès de l'Organisation de Coopération Islamique avait vu le jour. En 2013 un autre poste est créé, celui de représentant spécial du département d'État américain auprès des communautés musulmanes actuellement occupé par Shaarik H. Zafar qui faisait partie auparavant du *National Counterterrorism Center*. L'administration Obama a voulu renforcer ses liens avec le monde musulman et souhaite « effacer » les erreurs de l'administration précédente comme le montre le discours de juin 2009 du Caire où le président Obama l'exprime clairement: « Je suis venu chercher un nouveau commencement entre les États-Unis et les musulmans du monde entier, qui se fonde sur un intérêt et un respect mutuels »¹⁹. On peut ainsi y voir un certain pragmatisme de l'administration démocrate du président américain vis-à-vis du monde musulman en adaptant leur diplomatie en fonction des différents lieux de crispation internationale. Les sujets de politique étrangère évoqués dans le discours du Caire sont en effet ceux où les États-Unis ont des intérêts majeurs, à savoir l'Afghanistan, l'Irak, le conflit israélo-palestinien ou encore le programme nucléaire iranien.

Avec ce nouveau bureau au sein du Département d'État, la diplomatie américaine peut développer des relations entre ses agents et les représentants religieux de pays étrangers. Le rôle des communautés religieuses dans la diplomatie américaine est ainsi renforcé. Le bureau possède une dimension pluriconfessionnelle puisqu'il peut travailler avec l'ambassadeur en charge des libertés religieuses dans le monde, de l'envoyé spécial auprès de l'OCI, de l'envoyé spécial chargé de combattre l'antisémitisme, du représentant spécial des États-Unis auprès des communautés musulmanes ainsi que du directeur du bureau de la Maison-Blanche pour les partenariats avec les organisations confessionnelles de proximité. Cependant, Amandine Barb, docteure en sciences politiques à Sciences Po, et Denis Lacorne, directeur de recherche à Sciences Po, voient dans cette création la preuve de la non-efficacité des organismes créés auparavant. Selon eux, « si la création d'un nouveau bureau spécifiquement dédié à la religion au sein de l'appareil diplomatique américain, s'est avéré

¹⁹ Discours traduit disponible ici : http://www.lesechos.fr/04/06/2009/lesechos.fr/300353123_le-discours-de-barack-obama-au-caire--texte-et-video-.htm.

nécessaire, il faut en déduire que l'action des conseillers et organismes déjà existants n'a pas eu l'impact espéré au sein de l'immense bureaucratie du Département d'État »²⁰. Pour preuve, la publication en 2009, dix ans après la mise en place de l'IRFA, par Thomas F. Farr et Dennis R. Hoover d'un rapport pour l'administration Obama émettant plusieurs recommandations concernant la politique menée par Washington pour la liberté religieuse dans le monde, intitulé *The Future of U.S. International Religious Freedom Policy : Recommendations for the Obama Administration*²¹. L'une de ces recommandations laisse en effet penser que les organismes déjà existants n'ont pas eu l'effet espéré puisqu'elle préconise « d'encourager l'*U.S. Commission of International Religious Freedom* à surveiller les progrès de l'administration en vue d'intégrer la politique internationale de liberté religieuse dans le courant dominant de la politique étrangère ».

Les États-Unis possèdent donc plusieurs structures et plusieurs personnes qui se consacrent spécialement au fait religieux pour le compte de leur diplomatie. De fait, sans compter les différentes commissions et organes telles que « *l'Office of International Religious Freedom* », « *l'United States Commission on International Religious Freedom* » ou encore « *l'Office of Faith-Based Community Initiatives* », pas moins de quatre postes de diplomates ou conseillers sont chargés de s'intéresser au fait religieux pour la diplomatie américaine. Alors que la France avait pris en compte relativement tôt le facteur religieux dans sa diplomatie par l'intermédiaire du conseiller pour les Affaires religieuses, dès les années 1920, son homologue américain semble l'avoir actuellement dépassé.

LA « SÉCULARISATION » AMÉRICAINNE

La laïcité impose à l'État la neutralité à l'égard de tous les cultes présents sur son territoire. A cet égard, les États-Unis et la France possèdent des lois garantissant le respect de cette condition : aux États-Unis le Premier amendement de la Constitution américaine qui indique que « le Congrès ne pourra faire aucune loi ayant pour objet l'établissement d'une religion

²⁰ BARB Amandine, LACORNE Denis, « Incomprises ou méconnues : les laïcités françaises et américaines » dans *La diplomatie au défi des religions : tensions, guerres, médiations*, Ed. Odile Jacob, Paris, 2014.

²¹ FARR Thomas F., HOOVER Dennis R., *op. cit.*

ou interdisant son libre exercice, de limiter la liberté de parole ou de presse, ou le droit des citoyens de s'assembler pacifiquement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour qu'il mette fin aux abus » ; en France la loi de 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État affirme dans l'article 1 que « la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public » puis dans l'article 2 que « la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte ».

Cependant, au niveau de la politique extérieure, les États-Unis en intégrant la religion dans leur appareil diplomatique souhaitent dépasser le Premier amendement de leur Constitution relatif à la séparation de l'Église et de l'État. Le pouvoir politique est en effet tout à fait conscient de l'ambiguïté de la position américaine en matière de politique extérieure et le justifie notamment par la véritable influence que les religions possèdent sur le monde. C'est ce qu'affirme John Kerry lors du lancement de l'*Office of Faith-Based Community Initiatives*, le 7 août 2013, où il indique que le « franchissement de quelques lignes » au niveau de la séparation entre le politique et le religieux peut être légitimé. Ainsi, pour la diplomatie américaine, le Premier amendement ne doit pas être interprété de la même manière en politique intérieure qu'en politique extérieure. On peut donc supposer que la plus grande présence du fait religieux dans la diplomatie américaine est liée au fait que, pour la politique étrangère, la sécularisation américaine est moins contraignante et davantage pragmatique. Même s'il ne s'agit certainement pas de la seule raison, elle mérite toutefois d'être prise en compte. ■

LE FAIT RELIGIEUX DANS L'APPAREIL DIPLOMATIQUE AMÉRICAIN

Par Nicolas MORISSET / Université Catholique de l'Ouest

OBSERVATOIRE GEOPOLITIQUE DU RELIGIEUX / AVRIL 2016

Observatoire dirigé par Nicolas Kazarian, chercheur associé à l'IRIS
kazarian@iris-france.org

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercœur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org